

Título: O Programa UPP Social: um novo paradigma para implementação de políticas públicas nas favelas

Por ONU-Habitat

Autores: Claudio Acioly Jr., Nathalie Badaoui Choumar e Rayne Ferretti Moraes

Pensar em políticas públicas para grandes cidades deve ser, acima de tudo, o resultado de uma visão territorial integrada da urbanização, e não apenas a soma de políticas setoriais.

Introdução

Se durante o século XX, as políticas públicas destinadas às favelas cariocas oscilaram entre remoção e tolerância, nos últimos vinte anos, um discurso de progressiva integração destes assentamentos tem ganhado força. Mais do que um desafio, a favela passa a ser vista como uma oportunidade pela academia, pelo setor privado e pelo poder público (Velloso et al, 2012) sendo preciso entender esses territórios em sua complexidade. Observa-se, assim, o surgimento de programas de melhoramento e urbanização de favelas com o intuito de diminuir as fronteiras entre “morro” e “asfalto”, como o Favela Bairro e, mais recentemente, o Morar Carioca. Esse discurso de integração das favelas à cidade, e da promoção da inclusão de sua população, ganhou fôlego com a escolha do Rio de Janeiro como sede de uma série grandes eventos internacionais a partir de 2012, com a Rio+20, até 2016 com a realização dos Jogos Olímpicos.

Paralelamente, a política de “pacificação” das favelas cariocas promovida pela Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro através da instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) a partir de 2008, trouxe a possibilidade de uma maior atuação por parte do poder público nesses territórios¹. Não apenas a pacificação abre a

¹ Em dezembro de 2008, a Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro implementou aquela que viria a ser a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) no Morro de Santa Marta, na zona sul do Rio de Janeiro. Criadas oficialmente pelo Decreto n°. 41.650 e reguladas pelo Decreto Estadual n°42.787, as UPPs tem por objetivo: a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; b) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico. Não é objetivo deste artigo prover uma análise dos impactos da política de pacificação. Partimos do pressuposto que a diminuição da violência armada possibilitou uma maior entrada de gestores públicos em favelas antes sob o domínio armado do tráfico. Importantes trabalhos foram recentemente desenvolvidos a fim de avaliar o impacto das UPPs na redução da violência e no dia-a-dia dos moradores de favelas, tais como Cano, 2012; Carvalho, 2012; Oliveira 2012; Siqueira et al (org.),

possibilidade de melhorar e ampliar os serviços e as políticas públicas nessas favelas, mas, sobretudo, permite uma nova maneira de atuação do Estado que vise a compreender as particularidades de cada território a fim de encontrar soluções e formular programas que respondam às dinâmicas sociais, econômicas e geográficas específicas. E é com essa premissa que o Programa UPP Social, atualmente implementado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, através do Instituto Pereira Passos, em parceria com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, é concebido. Estabelecido oficialmente como um programa municipal em 3 de janeiro de 2011, através do Decreto nº 33.347 da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e implementado em parceria com o ONU-Habitat desde junho do mesmo ano, o Programa UPP Social possui três objetivos principais:

- a) Contribuir para a consolidação do processo de pacificação e a promoção da cidadania local nos territórios pacificados²;
- b) Promover o desenvolvimento urbano, social e econômico nos territórios;
- c) Efetivar a integração plena dessas áreas ao conjunto da cidade.

Concentrando-se na necessidade de promoção de maior integralidade e intersetorialidade, o Programa UPP Social reflete também o objetivo estratégico do ONU-Habitat no que se refere ao aprimoramento de “políticas públicas, planos e projetos para a promoção de cidades mais compactas, socialmente inclusivas, integradas e conectadas que fomentem o desenvolvimento urbano sustentável e que sejam resilientes a mudanças climáticas, nos níveis municipal, estadual e nacional”, como previsto em seu Plano Estratégico 2014-2019 em seu Subprograma 2 sobre planejamento e desenho urbano. Recentemente, o ONU-Habitat também formulou um documento estratégico sobre a formulação de programas de urbanização e integração de assentamentos informais onde a rua, como espaço social e logradouro público identificado num mapa de endereçamento, cumpre um papel fundamental na transformação urbana e urbanística dessas localidades.

O presente artigo tem como objetivo analisar em que medida o Programa UPP Social constitui uma abordagem inovadora na promoção de políticas públicas que visem a uma maior integração das favelas à dita “cidade formal”. Para tanto, o artigo está estruturado em três partes: (i) a primeira oferece uma perspectiva internacional sobre o

2012; Banco Mundial 2012; FGV 2012. No entanto, poucos trabalhos de análise consideram os impactos da UPP Social.

² Entende-se por “territórios pacificados” aqueles que receberam uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Para mais informações: www.upprj.com

tema da urbanização, dos assentamentos informais e das políticas públicas, com enfoque especial para os dados da cidade do Rio de Janeiro; (ii) a segunda parte objetiva explicitar como se organiza e funciona o Programa UPP Social, tendo por foco sua metodologia inovadora, provendo ao leitor subsídios para a reflexão sobre a viabilidade de adaptação de seus instrumentos e processos para a concepção de outros programas semelhantes no Brasil ou no exterior; (iii) a terceira parte sintetiza alguns resultados do programa percebidos até o momento, bem como os desafios que ainda persistem à sua implementação. Concluímos que uma efetiva integração dos moradores de favelas à cidade depende de um novo modelo de atuação do Estado nesses territórios e que a UPP Social tem guiado essa mudança através de sua abordagem integral e territorial.

1) Urbanização, Assentamentos Informais e Políticas Públicas: uma perspectiva internacional

De acordo com os dados do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos³, cerca de 3,6 bilhões de pessoas vivem, atualmente, em áreas urbanas, das quais 24%, ou o equivalente a 862.5 milhões, vivem em assentamentos informais do tipo favelas, barreadas, aglomerados subnormais (como define o Censo do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) ou *slums*⁴, onde predomina a precariedade habitacional, irregularidade urbanística e fundiária e acesso inadequado a saneamento básico e água potável. Desta forma, uma a cada quatro pessoas no mundo urbano de hoje, vive nestas condições de precariedade.

Na América Latina, 23.5% da população urbana se enquadram nas condições acima. No Brasil, e particularmente no Rio de Janeiro, a situação não é muito diferente. Segundo o ONU-Habitat, 26.9% da população urbana brasileira vivem nestas condições e de acordo com os dados do Censo do IBGE de 2010, 6% da população do país vive em favelas e comunidades com condições precárias de vida, o que equivale a quase 12 milhões de pessoas vivendo em favelas e comunidades de palafitas desprovidas de água encanada, saneamento básico, energia elétrica deficiente e insegurança da posse.

Nas últimas décadas as favelas cresceram mais rapidamente do que a própria cidade. De acordo as estimativas produzidas pelo Instituto Pereira Passos com base nos

³ ONU-Habitat (2013) (b).

⁴ Denominação utilizada internacionalmente pelo ONU-Habitat, definindo um domicílio a partir da inadequabilidade habitacional no acesso a (1) água potável, (2) saneamento/esgoto, (3) durabilidade da construção, (4) espaço da habitação e (5) falta de segurança sobre a posse da terra.

Censos Demográficos IBGE dos anos de 2000 e 2010 (excluindo as comunidades reassentadas e incluindo as que surgiram até o ano de 2012); enquanto a população da Cidade do Rio de Janeiro cresceu 7,90%, a população moradora de favela cresceu 18,27% entre os anos de 2000 e 2010.⁵ Atualmente, dos 6.320.446 habitantes do município, 22,72%, o que equivale a 1.436.049 de pessoas, mora em favelas.

Em várias cidades da Ásia e da África Subsaariana, esses números chegam a triplicar, chegando a 60% de toda a população vivendo na informalidade urbanística, sujeita a toda forma de infortúnios. Em várias partes de nosso planeta, as cidades crescem com base em processos informais de ocupação da terra, e não com base em planos urbanísticos e de desenvolvimento urbano. Hoje, a cidade informal representa de 20 a 60% do crescimento e expansão urbana nos países em desenvolvimento. A urbanização informal é um problema global que ganhou proporções e magnitude nunca vistas antes na história da Humanidade. Não há como se pensar em desenvolvimento urbano sustentável sem incluir políticas e estratégias para lidar com o fenômeno da urbanização informal, não só prevenindo a multiplicação de assentamentos informais através da oferta de múltiplas opções de habitação, mas também melhorando as condições de vida nos assentamentos existentes através de programas de urbanização.

Nos anos 90, observamos mudanças nas abordagens nos tipos de intervenção em várias partes do mundo. Programas como o PRIMED (Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales), em Medellín (Colômbia), o Slum Network em Ahmedabad (Índia), a ampliação do Programa de Melhoria dos Kampungns da Indonésia, mostravam a adoção de intervenções programáticas, a opção pela melhoria e consolidação, ao invés de intervenções e projetos isolados com pouca preocupação para os aspectos institucionais de gestão pública (Acioly Jr., 2010). Começam a aparecer no leque de prioridades programáticas as questões da violência, do tráfico de drogas, da segurança pública, da acessibilidade e cidadania, como foi no caso de Medellín.

⁵ De acordo com os dados do Censo 2010 do IBGE, existiam 763 aglomerados subnormais no Rio de Janeiro, enquanto o IPP identificava 1040 comunidades no mesmo ano (atualizada para 1024 no ano de 2012). Desses números, 648 áreas estavam identificadas por ambas as instituições, possuindo perímetros compatíveis. Para o IPP, os seguintes critérios são considerados para definir uma favela: 1) ocupação irregular da terra; 2) ausência do título formal da propriedade; 3) distribuição irregular no tecido social; 4) lotes pequenos e indefinidos; 5) vias estreitas; 6) infraestrutura de saneamento precária; 7) equipamentos sociais inexistentes ou insuficientes; 8) habitações precárias em desacordo com as normas legais; 9) inexistência de normas urbanísticas especiais; 10) não inserção dos imóveis nos cadastros imobiliários; 11) predominância de população de baixa renda. Para o IBGE, um “aglomerado subnormal” consiste em um “conjunto constituído de, no mínimo, cinquenta e uma unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.”

No caso do Rio de Janeiro, a favela faz parte da realidade urbana carioca e esteve sujeita a vários tipos de políticas públicas com diversos enfoques que variaram desde a rejeição, demolição e expulsão da população para conjuntos habitacionais, até seu reconhecimento como bairro precário, sujeito a programas de melhoria de infraestrutura e a sua integração física, econômica, social e jurídica aos sistemas oficiais que regem a gestão urbana e o desenvolvimento urbano da cidade como um todo. A questão da violência e segurança pública, embora evidente durante os anos 90, não aparece integrada na agenda dos programas que foram sendo criados.

Entretanto, vale frisar que a cidade do Rio de Janeiro é uma das poucas cidades brasileiras que formularam e executaram um programa de larga escala que tinha como meta urbanizar e integrar as favelas e sua população à dita “cidade formal”. O Programa Favela Bairro, formulado dentro de um contexto de política municipal de habitação, tornou-se referência no Brasil e na América Latina por uma série de razões. Entre elas, por construir uma política e estratégia de governo assumida por diferentes governos que administraram a cidade, por ter podido executar um modelo de gestão de programas e projetos envolvendo atores públicos, privados e comunitários, e por ter adotado uma abordagem ‘holística’ para com as favelas. A prática de articulação entre as várias instâncias municipais e estaduais, concessionárias, empresas construtoras, ONGs e atores comunitários, sob a liderança de um organismo municipal, gerou uma cultura incipiente de abordagem intersetorial e integral. O papel de uma autarquia como IPLAN-Rio (e depois IPP), assim como de uma secretaria da administração direta, a Secretaria Municipal de Habitação, na preparação, execução, gerenciamento e monitoramento foi fundamental para o sucesso do programa. Longe de ser perfeito, tal programa assumiu uma integralidade e articulação institucional das políticas públicas levadas a cabo pelo governo municipal. Essa experiência não somente permitiu a formação de *know-how* entre os quadros da Prefeitura, mas também criou experiência institucional em intervenção em favelas sob uma ótica de oportunidade de desenvolvimento. Toda essa experiência prévia de gestão pública, incluindo programas para grandes e pequenas favelas, como os programas *Grandes Favelas* e *Bairrinho*, criaram uma base e o embrião do modelo de gestão da UPP Social.

2. A UPP Social: origens, funcionamento, ferramentas de trabalho

2.1 A criação da UPP Social

Concebida em meados de 2010, no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro pela equipe da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, a UPP Social⁶ tem suas origens numa série de estudos de campo preliminares realizados entre agosto e outubro de 2010 nos até então dez territórios sob intervenção das Unidades de Polícia Pacificadora⁷. Baseados em técnicas de observação participativa e em entrevistas, esses estudos tinham por objetivo identificar as principais mudanças trazidas pelas UPPs nas relações sociais dentro dessas comunidades e na provisão de serviços nos territórios analisados, assim como identificar as potencialidades de ação pública (Henriques e Ramos, 2011).

Uma das principais constatações trazidas por esses estudos foi a percepção de uma situação paradoxal de simultânea presença e ausência do Estado traduzida na ineficiência de suas ações nesses territórios. A fragmentação e falta de coordenação na formulação e implementação de políticas públicas nessas corroborou durante décadas à consolidação de um discurso que associa a favela a um fenômeno de ausência do Estado – como bem argumentado pelo Secretário de Segurança José Mariano Beltrame⁸ no seu discurso sobre a UPP. No entanto, antes do que um lugar de ausência de ação do Estado, a favela constitui-se como um lugar de intermitência da ação estatal: a própria desigualdade na ação do Estado nesses territórios quando comparada ao resto da cidade leva à ideia de sua ausência (Machado da Silva, 2013).

Diante de tal realidade, o projeto de pacificação representa não apenas uma oportunidade de expandir a intervenção do poder público por meio do aumento de políticas públicas e projetos sociais, mas principalmente uma oportunidade para repensar os padrões de intervenção do Estado – em suas três esferas – nas comunidades pacificadas. Para tanto, uma abordagem integrada e coordenada deve ser concebida:

⁶ Para mais informações : www.uppsocial.org

⁷ Em agosto de 2010, as UPPs estavam presentes nos seguintes territórios: Santa Marta, Batan, Cidade de Deus, Babilônia / Chapéu Mangueira, Pavão / Cantagalo, Tabajaras / Cabritos, Providência, Borel, Formiga e Andaraí.

⁸ Em diversas ocasiões, o Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro declarou que as UPPs representam a retomada das favelas pacificadas pelo Estado como, por exemplo, no vídeo institucional sobre a Política de Pacificação disponível no site da UPP: www.upprj.com

Nas áreas pacificadas, o desafio de combater o isolacionismo e/ou superposição de políticas entre os setores envolvidos na prestação de serviços é muito grande, daí o foco do Programa UPP Social em articular e integrar estes entes para que possam trabalhar lado a lado nos territórios (La Rocque, 2012).

E é exatamente com o intuito de promover uma maior articulação e intersetorialidade na concepção de políticas públicas nas comunidades pacificadas que respondam às demandas e aos problemas dessas comunidades de maneira territorializada que o Programa UPP Social foi criado. O planejamento integrado como ferramenta para a eficácia da gestão de políticas públicas destinadas a esses territórios é, assim, o alicerce do programa concebido com o objetivo de promover a integração gradual dos territórios pacificados à cidade como um todo por meio da maior coordenação e integração das ações sociais e dos serviços públicos prestados nos territórios pacificados.

2.2. A UPP Social em ação: execução e ferramentas

Implementada apenas em três das então treze comunidades⁹ pacificadas como um projeto piloto até dezembro de 2010, conforme indicado na introdução deste artigo, a UPP Social foi municipalizada em 03 de janeiro de 2011 através do Decreto Municipal nº 33.347 que criou no município do Rio de Janeiro a UPP Social delegando sua execução ao IPP. Por ser uma autarquia, e por sua agilidade e flexibilidade de atuação institucional, posicionamento estratégico e experiência acumulada em formulação e execução de programas municipais, o IPP foi uma escolha acertada para lidar com um programa que possui, em sua essência e *modus operandi*, a integralidade e intersetorialidade. A transferência do programa para o IPP não foi apenas importante pelo fato de que grande parte dos serviços necessários nos territórios sob intervenção são de responsabilidade municipal, mas principalmente porque a instituição produz e conserva o maior acervo de dados estatísticos sobre a cidade assim como de suas favelas¹⁰. Poucos meses após a municipalização, o IPP convidou o ONU-Habitat para coordenação conjunta da implementação do Programa UPP Social e em maio do mesmo ano esta parceria se concretizou oficialmente.

⁹ Providência, Cidade de Deus e Borel.

¹⁰ Por exemplo, através do SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda, que, desde 1983, reúne informações sobre assentamentos precários e informais da cidade do Rio, e é operado pelo IPP. Para mais informações: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/>

O programa, atualmente em sua terceira fase, tem o objetivo de articular todas as ações sociais e serviços públicos desenvolvidos pelo Município do Rio de Janeiro no âmbito das áreas com UPPs. Assim, a UPP Social tem focado seus esforços na identificação de demandas nos territórios pacificados e de respostas a essas demandas através do cruzamento das informações obtidas em campo com a oferta de serviços públicos e ações sociais implementadas pelos diferentes organismos e secretarias municipais. Ademais, sob a atual gestão de Eduarda La Rocque¹¹, o programa também tem se voltado pra a maior ênfase na coordenação com os governos estadual e federal, bem como buscado maior apoio do setor privado e de outras instituições para contemplação de novas modalidades de atuação integrada nesses territórios visando o desenvolvimento social e econômico das comunidades. Para tanto, a execução do programa depende de três processos complementares: 1) o mapeamento de demandas baseado na compreensão do território através da observação e do diálogo com líderes locais e moradores; 2) a produção de informação precisa a ser utilizada na formulação de políticas públicas e intervenções que respondam à complexidade das demandas das favelas de maneira territorializada e; 3) a mobilização e articulação de diferentes atores para a formulação/execução mais adequada de políticas públicas às realidades identificadas em cada território.



Figura 1: Modelo de atuação da UPP Social. Instituto Pereira Passos, 2013

¹¹ A atual presidente do IPP, Eduarda La Rocque assumiu seu cargo em agosto de 2012, já na segunda fase de implementação do programa.

O programa articula-se, assim, em torno do trabalho de três equipes: a) Gestão Territorial; b) Gestão de Informação; c) Gestão Institucional. As responsabilidades e ferramentas utilizadas por cada uma dessas equipes são descritas nos subitens que seguem.

2.2.1 Gestão Territorial: compreendendo as particularidades de cada comunidade

O fluxo de trabalho da UPP Social começa dentro das comunidades com o trabalho da equipe de Gestão Territorial (GT). A GT está dividida entre equipes locais e uma coordenação central no IPP. Atualmente, o programa conta com 14 equipes de campo compostas por 2 a 5 pessoas dependendo do tamanho e da população de cada território. Cada equipe local é composta por um Gestor Local e, no mínimo, um Assistente Local. Em 2012, as equipes locais foram reforçadas com a contratação de 57 jovens moradores das comunidades como Agentes de Campo, responsáveis em fornecer uma perspectiva interna sobre a UPP Social nas comunidades e grande facilitadores do mapeamento das demandas e atores comunitários. Além disso, os Agentes de Campo, justamente por serem moradores do local, tem a capacidade de observar as demandas em horários em que as equipes locais não estão normalmente na comunidade.

Sob a coordenação direta do Gestor Local, que, por sua vez, é orientado pela equipe central da GT situada no IPP, as equipes locais tem a função de coletar dados socioeconômicos e sobre a prestação de serviços públicos nessas comunidades. Também são responsáveis pela identificação de demandas nas comunidades por meio da observação e do diálogo com diferentes lideranças. Essa interlocução se dá com diversos atores, como representantes da associação de moradores, de instituições realizando projetos nesses territórios, líderes religiosos, gestores públicos municipais e estaduais trabalhando em escolas, postos de saúde, Centros de Referência de Assistência Social, entre outros. Todas as informações coletadas são georeferenciadas (pela equipe da Gestão de Informação), servindo assim de base para traçar um perfil de cada território.

A coordenação central da GT fica baseada no IPP e é composta por um Gerente, três supervisores e três assistentes de gerência. Sob a supervisão geral do Gerente da GT, essa equipe é responsável pela coordenação das equipes locais e pela sistematização das informações trazidas pelas equipes locais. Para tanto, o acompanhamento dos territórios é compartilhado entre o gerente e seus supervisores. Além disso, cabe à coordenação central da GT a interlocução com as outras gerências

do programa, bem como a identificação da necessidade de contatar diferentes órgãos municipais para solução de problemas e proposição de ações nos territórios. Os assistentes da gerência são responsáveis por assessorar o trabalho do coordenador e dos supervisores.

Além de coletar e sistematizar informações sobre os territórios pacificados, a equipe de GT também é responsável pelo desenvolvimento e acompanhamento de diferentes ações municipais dentro desses territórios, facilitando a cooperação entre agentes públicos, moradores e organizações da sociedade civil e setor privado. Igualmente participam e apoiam outros projetos e iniciativas implementadas nos territórios de forma a potencializar a rede de parceiros em prol do desenvolvimento integrado das comunidades¹².

2.2.2 Gestão de Informação: incluindo as favelas no mapa da cidade

A análise contínua das informações quantitativas e qualitativas coletadas em campo é de responsabilidade da equipe de Gestão de Informação (GInfo). Cabe à GInfo a sistematização, refinamento, análise e monitoramento das informações trazidas pela GT, mantendo assim uma base de dados atualizada e precisa. O trabalho da GInfo trata essas informações tendo como base primária a série histórica de dados do Sistema de Assentamentos de Baixa Renda ¹³(SABREN) e do IBGE.

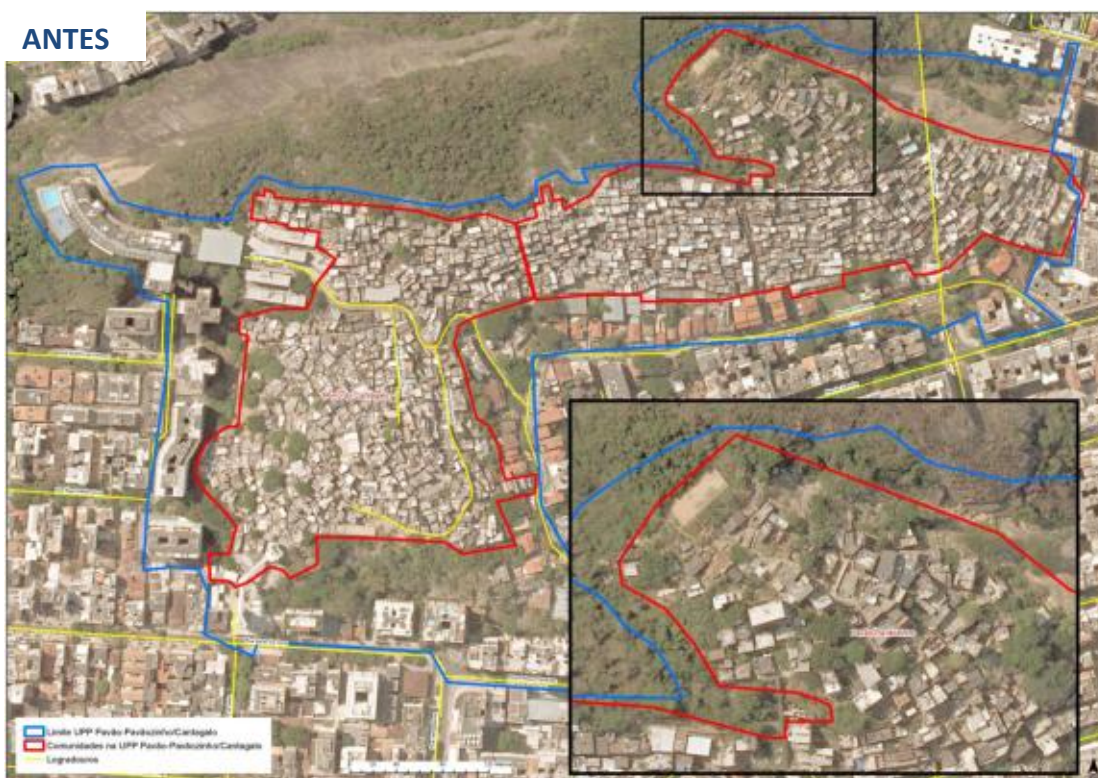
Além de organizar cartograficamente e disponibilizar as informações geradas cotidianamente pelas equipes de GT, a GInfo é responsável pela elaboração e constante revisão de metodologias desenvolvidas ao longo dos três anos de implementação da UPP Social. Assim, por meio do geoprocessamento e georeferenciamento de demandas e dados levantados pelas equipes de campo da GT, o trabalho da GInfo traduz-se na realização e atualização de produtos fundamentais para o melhor entendimento dos territórios e condução de políticas públicas adaptadas a essas realidades. São produtos desse processo:

¹² Para fomentar e organizar o trabalho em rede, desde o início do programa foi criada uma Assessoria de Mobilização e Parcerias, vinculada à Gestão Institucional, que é responsável pela articulação e apoio às iniciativas de outras instituições, públicas, privadas ou do terceiro setor nestes territórios.

¹³ Desenvolvido pela Diretoria de Informações da Cidade (DIC) do Instituto Pereira Passos, “o SABREN reúne desde 1983 informações sobre os assentamentos precários e informais cariocas, com o principal objetivo de apoiar a construção de políticas públicas destinadas à sua urbanização e desenvolvimento social.” Fonte: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.html>

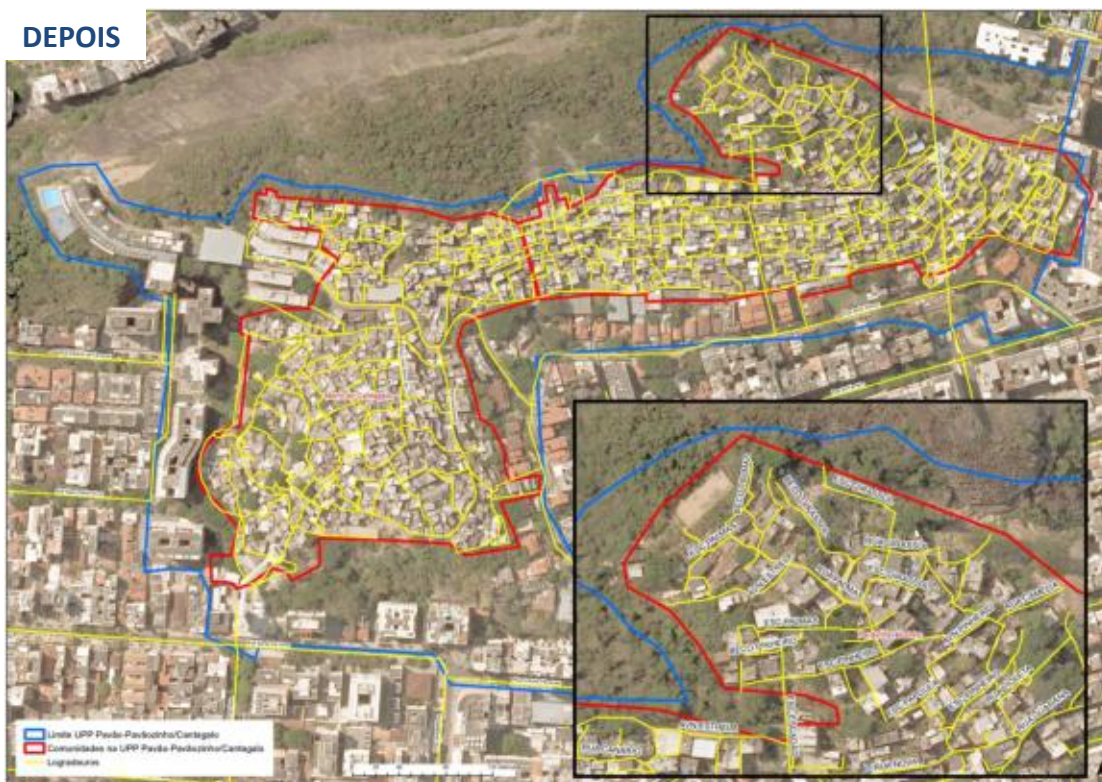
Identificação e checagem de logradouros

Desde maio de 2012, a UPP Social tem realizado o trabalho de identificação e checagem de logradouros das favelas pacificadas não apenas para melhor orientar as intervenções públicas nos territórios pacificados, mas também como forma de contribuir ao processo de integração das favelas garantindo que todos e todas tenham um endereço. O projeto realizado em parceria com a ONG Redes da Maré¹⁴ foi resultado do trabalho conjunto entre GT e GInfo. O trabalho dos agentes de campo da GT foi subsidiado pelos técnicos da DIC e da GInfo. A primeira auxiliou a preparação da checagem dos logradouros disponibilizando uma base oficial de logradouros incluindo restituições de outras fontes, como o IBGE e PAC, e o levantamento de logradouros a partir da observação de ortofotos do município. Uma vez checados e identificados os logradouros de cada território, a GInfo digitalizou e sistematizou essas informações produzindo mapas detalhando ruas, becos, travessas e praças em 22 favelas até o momento. O objetivo final desse processo é o de incluir esses logradouros oficialmente ao mapa da cidade, conforme exemplos abaixo.



¹⁴ A ONG Redes da Maré, localizada no Complexo de Favelas da Maré, realizou em 2012 o Censo Maré que, além de coletar dados sociais e demográficos, realizou um levantamento completo de todas as ruas da Maré, com nomes e localização, com o intuito de posteriormente serem oficializados pelo município. Para mais informações: <http://redesdamare.org.br/?p=2340>. A ONG capacitou os Agentes de Campo da UPP Social para a realização desse trabalho nas comunidades pacificadas.

DEPOIS



Estudos e diagnósticos: Panoramas dos Territórios e Retrato dos Territórios

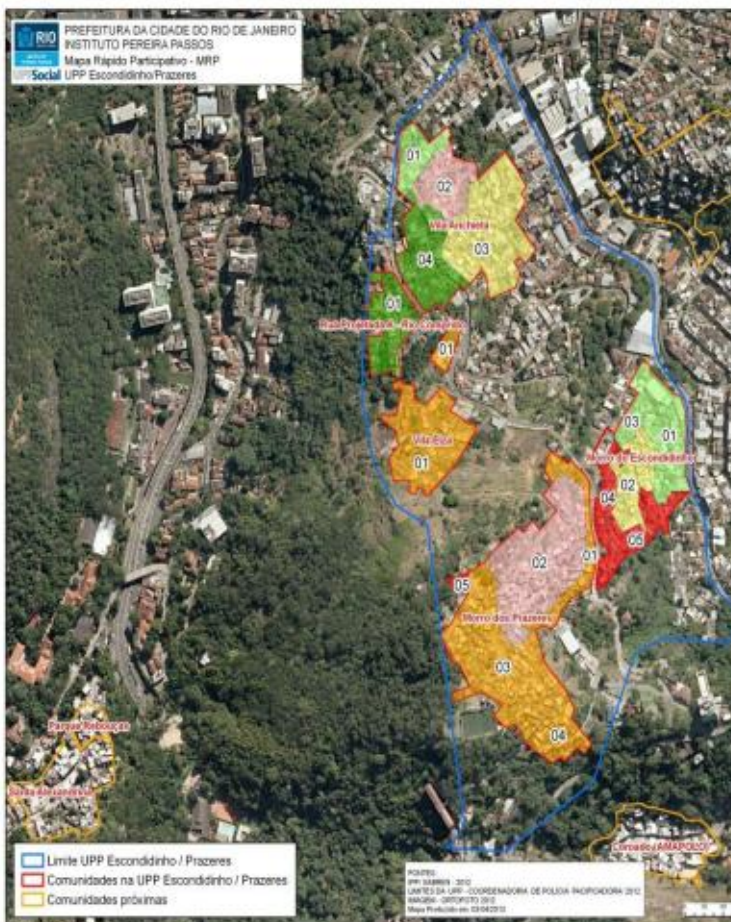
Dois tipos de estudos compilados pela equipe de GInfo sintetizam as informações estatísticas e qualitativas dos territórios. Os *Panoramas dos Territórios* trazem informações cartográficas referentes à localização e à caracterização geral de cada território, estatísticas relativas à provisão de serviços públicos, dados demográficos e socioeconômicos, além de um acervo cartográfico diverso como mapas de áreas de risco, mapa e lista de equipamentos públicos. Um *Panorama* é realizado para cada território pacificado. Esses estudos compilam e verificam os dados do Censo IBGE 2010.

Já o *Retrato dos Territórios* consiste numa publicação única que reúne descrições feitas pelas equipes de campo da GT sobre cada território. Trata-se de um documento que analisa qualitativamente as condições de ocupação, dos equipamentos públicos, as intervenções urbanísticas, bem como as dinâmicas de articulação e interlocução entre os diferentes atores em cada comunidade. Tem como particularidade o fato de trazer a visão – subjetiva – das equipes de campo que cotidianamente estão trabalhando nestes territórios.

Mapas Rápidos Participativos

Finalmente, um dos produtos mais importantes da UPP Social são os *Mapas Rápidos Participativos* (MRPs). Como o próprio nome diz, os MRPs são ferramentas para a construção de diagnósticos qualitativos participativos em diferentes temas: Gestão do Território, Acessibilidade, Moradia, Infraestrutura para o Morador, Infraestrutura de Esporte e Lazer, Serviços ao Cidadão, Segurança. A elaboração dos MRPs é feita com base na observação de cada território e em entrevistas com interlocutores-chave em cada comunidade. A coleta de dados é feita pela GT sob a supervisão da GInfo, responsável pelo planejamento dos MRPs, do acompanhamento e processamento das informações. O processamento das mesmas é realizado por meio de *softwares* de geoprocessamento.

Os MRPs são um importante instrumento de trabalho da UPP Social, pois permitem mapear e analisar a heterogeneidade inter e intra dos territórios pacificados. Para isso, são identificadas micro áreas em cada território que são classificadas numa escala que varia entre seis categorias sendo a melhor chamada de “condição mais adequada” e a pior, “condição menos adequada” para cada um dos temas acima mencionados. Uma vez sistematizadas, essas informações podem permitir a concepção de políticas públicas e estratégias adequadas que priorizem as áreas de maior vulnerabilidade. Os MRPs foram realizados em 24 territórios somando 152 comunidades. Segue abaixo um exemplo.



Porcentagem da Área, Índice Geral Urbano e Indicadores Urbanos do Mapeamento Rápido Participativo segundo as Micro-Áreas e as comunidades da UPP Escondidinho / Prazeres – 2012 /2013

Comunidade	Micro-Área	% da área na comunidade	ÍNDICE GERAL	Áreas de Risco	Regularização Urbanística e Construtiva	Infraestrutura para Mobilidade	Padrão das Moradias	Água	Esgoto	Drenagem	Lixo	Iluminação Pública e Energia Elétrica
Morro do Escondidinho	01	35%	40,91	6,00	2,92	4,23	6,00	5,14	6,00	4,00	4,63	1,99
	02	23%	36,84	5,00	2,02	3,86	5,40	5,14	4,80	4,00	4,63	1,99
	03	8%	39,25	6,00	2,92	3,30	3,90	5,14	6,00	4,00	6,00	1,99
	04	13%	22,88	1,00	1,42	2,47	3,10	5,14	2,40	1,50	3,86	1,99
	05	22%	26,06	1,00	2,92	2,95	4,10	5,14	3,00	1,50	3,46	1,99
	MÉDIA	100%	34,34	4,05	2,52	3,57	4,84	5,14	4,62	3,14	4,39	1,99
Morro dos Prazeres	01	10%	31,89	1,00	1,96	4,69	3,60	4,54	3,00	3,50	4,11	5,49
	02	38%	27,48	3,00	1,96	2,63	3,60	4,54	2,40	3,50	3,71	2,13
	03	41%	31,94	5,00	1,96	2,55	5,40	4,03	2,40	3,50	4,71	2,39
	04	9%	30,91	5,00	1,96	2,47	3,60	4,03	3,60	4,00	3,86	2,39
	05	1%	17,96	5,00	0,70	1,10	1,50	4,29	2,16	0,50	2,21	0,50
	MÉDIA	100%	28,93	3,82	1,94	2,78	4,31	4,28	2,57	3,51	4,16	2,59
Vila Anchieta	01	11%	38,21	6,00	1,42	2,79	4,40	5,74	6,00	6,00	2,63	3,23
	02	17%	30,76	6,00	1,42	1,93	2,40	5,74	3,60	6,00	0,96	2,71
	03	45%	35,71	6,00	1,42	2,01	3,60	5,74	6,00	6,00	1,71	3,23
	04	27%	44,26	6,00	2,50	4,33	4,40	5,74	6,00	6,00	5,40	3,89
	MÉDIA	100%	37,41	6,00	1,71	2,70	3,70	5,74	5,58	6,00	2,67	3,32
Vila Elza	01	100%	33,33	5,00	1,42	3,19	3,10	5,40	3,60	6,00	2,63	2,99
Rua Projetada A	01	100%	45,45	6,00	3,40	4,62	5,00	5,74	4,80	6,00	6,00	3,89
UPP Escondidinho / Prazeres	MÉDIA	-	34,03	4,70	2,02	3,06	4,16	5,04	4,01	4,51	3,74	2,78

Fonte: Dados Preliminares do Mapeamento Rápido Participativo (MRP) – IPP / UPPSocial – 2012 / 2013



2.2.3 Gestão Institucional: o estabelecimento de uma nova governança das políticas públicas nas favelas cariocas

A efetiva coordenação e cooperação entre os diferentes atores governamentais e não governamentais atuantes nas favelas pacificadas é a principal tarefa da Gestão Institucional (GI). A promoção e reforço do diálogo entre esses atores é fundamental para a superação de três grandes problemas na implementação de políticas públicas nas favelas pacificadas (Henriques, 2012): a) a fragmentada presença do Estado nas favelas; b) a sobreposição de políticas públicas nesses territórios e; c) a setorialização das políticas e ações destinadas a eles.

O trabalho da GI vem exatamente para suprir essas lacunas através da mobilização e articulação de diferentes secretarias e órgãos públicos a fim de conceber agendas coordenadas para as favelas pacificadas, bem como compatibilizar o trabalho e as metas dessas secretarias com os desafios a serem respondidos em cada uma das comunidades. Para tanto, a equipe da GI estabelece contato constante com pontos focais

de todas as secretarias¹⁵, com Companhias Públicas, como a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) e a Companhia Municipal de Energia e Iluminação (RIOLUZ), com o Governo do Estado e Governo Federal, sobretudo através do Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Habitação) e BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social).

Desse modo, a GI é responsável pelo importante trabalho de casar as demandas identificadas em campo pela GT com a oferta de serviços e políticas públicas oferecidas pelo poder público, sobretudo pelo município. Por fim, cabe também à GI estabelecer parcerias e conexões com entidades da sociedade civil e o setor privado interessadas em implementar projetos em áreas pacificadas através de seu núcleo de “Mobilização e Parcerias”.

O principal instrumento de trabalho da GI é o Sistema Integrado de Gestão (SIG). O SIG compila todas as demandas e problemas coletados pelas equipes de campo da GT. Essas informações são inseridas no sistema de maneira padronizada, qualificada e traduzida em jargões técnicos utilizados pelas secretarias e demais órgãos municipais. Adicionalmente, a GInfo adiciona ao sistema os dados e os mapas produzidos. O SIG permite o monitoramento das informações sobre a prestação de serviços das secretarias e órgãos públicos nas favelas pacificadas e gera relatórios qualitativos e quantitativos que podem ser utilizados na construção de indicadores de monitoramento da cobertura e da qualidade dos serviços que, por sua vez, podem e devem apoiar a tomada de decisões por parte da Prefeitura para a implementação de políticas públicas para as favelas. Ainda que essa ferramenta seja compartilhada com todas as gestões, a GI é responsável pelo seguimento das demandas inseridas. Até o momento¹⁶, 121 solicitações por meio de articulações com secretarias e órgãos municipais foram completamente atendidas.

¹⁵ Prioritariamente, articula-se com a Secretaria Municipal de Conservação / Companhia Municipal de Limpeza Urbana, Rio Luz, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Transportes / Companhia de Engenharia e Tráfego da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego, Escritório de Gerenciamento de Projetos do Governo do Rio de Janeiro vinculado à Secretaria de Estado da Casa Civil, e Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação.

¹⁶ O presente artigo foi escrito em agosto de 2013.

3. Resultados, desafios e perspectivas: até onde chegou e para onde vai o Programa UPP Social

O Programa UPP Social está em constante movimento, assim como a própria cidade do Rio e seus residentes. De 2011 até os dias de hoje, já é possível identificar uma série de resultados obtidos, assim como desafios na implementação do programa. Dentre os resultados, ressaltamos os seguintes:

1. Verificação e atualização constante de dados estatísticos por favela (e intra-favela) e publicização destas informações

O Programa UPP Social constitui uma inovação na produção de informação e conhecimento sobre as favelas cariocas, uma vez que as análises produzidas pelo programa concentram-se na menor unidade de pesquisa possível, ou seja, na própria favela. Além disso, o trabalho da UPP Social permite uma atualização contínua desses dados representando uma vantagem em relação ao Censo, por exemplo, que apesar de fornecer dados sobre os chamados “aglomerados subnormais”, apenas o faz a cada dez anos. Inicialmente, as favelas eram representadas por manchas cinzas nos mapas oficiais da cidade e pouco a pouco foram contando com informações mais apuradas. A pacificação e a metodologia do Programa UPP Social trazem a oportunidade de se construir (e manter) uma base de dados baseada na observação, no diálogo e na análise contínua destes territórios. Para isto, o trabalho da GT é essencial para a consolidação de uma nova perspectiva e compreensão da realidade dessas comunidades na medida em que as equipes desenvolvem um trabalho de verificação e atualização das informações relativas às favelas pacificadas; trabalho este complementado pela equipe da GInfo ao traduzir os dados coletados (e validados) em campo para bases de dados georeferenciadas, mapas e análises quantitativas e qualitativas. A utilização de metodologias de diagnóstico social participativo – no caso dos MRPs – se faz fundamental nesse processo, pois podem “permitir uma comparação do grau de acesso à cidade da população residente em cada espaço urbano” (Burgos e Carvalho, 2012). Tais informações são fundamentais para o estabelecimento de estratégias de longo prazo visando à integração destes territórios mapeados à cidadee são disponibilizadas ao público através do site da UPP Social e de eventos organizados pelo IPP e pelos parceiros.

2. Identificação de demandas e articulação com secretarias

Como explicado anteriormente, a partir da identificação das demandas feitas pela GT, a equipe da GI sistematiza a informação e articula com as secretarias finalísticas. Tal articulação demanda um novo *modus operandi* para as próprias secretarias envolvidas, uma vez que antes trabalhavam de forma isolada para cumprir as metas da própria secretaria, e agora contam com uma atualização (e monitoramento sobre o cumprimento) constante das necessidades específicas de cada território onde o Programa UPP Social atua (e facilitado pelo SIG).

O objetivo é que, através de planos de trabalho entre o IPP e as secretarias / órgãos municipais, bens e serviços públicos sejam levados com qualidade compatível com a oferecida no conjunto da cidade e um importante passo para isto é a própria articulação interna na Prefeitura. Conforme indicado anteriormente, mais de 100 demandas foram completamente atendidas, enquanto centenas de outras demandas foram parcialmente cumpridas.

Adicionalmente, o trabalho em conjunto com as secretarias e outros órgãos públicos resultou na adoção de estratégias específicas¹⁷ para as realidades das favelas no intuito de ampliar e melhorar a prestação de serviços nessas favelas. A estratégia “Vamos Combinar uma Comunidade mais Limpa”, articulada com a SECONSERVA/COMLURB, é um exemplo dessa mudança. A partir de uma abordagem participativa, de escuta e diálogo concebeu-se um novo modelo de coleta de lixo e limpeza urbana eliminando pontos de coleta irregular (Couto e Lima, 2012).

3. Parcerias e coordenação de projetos dentro das favelas

O Programa UPP Social articula iniciativas que promovem o desenvolvimento local dos territórios onde atua, não se limitando somente àquelas desenvolvidas pelo poder público, seja ele municipal, estadual ou federal, mas também por iniciativas da sociedade civil, do setor privado e do terceiro setor. Partindo da compreensão de que juntos é possível fazer mais e melhor, o Programa UPP Social apoia organizações e projetos locais, atividades esportivas, de lazer e culturais, iniciativas que gerem emprego e renda, melhoria do nível educacional e negócios locais. A lista de parcerias é extensa e, devido à restrição de tempo e espaço, limitamo-nos a argumentar que o

¹⁷ Para lista completa de estratégias implementadas em articulação com as Secretarias e demais Órgãos Municipais, acesse: <http://www.uppsocial.org/acoos/prefeitura-nas-upps/>

simples fato de se valorizar o trabalho em rede, e defini-lo como um eixo importante de atuação, já é um resultado do programa. De igual importância é o trabalho conjunto das esferas governamentais, algo muito particular das atuais gestões, comprovado pelo fato de o programa ter nascido no Governo do Estado e rapidamente, em comum acordo, migrado para a esfera municipal.

4. Um programa participativo e inclusivo

Todas as metodologias criadas pelo programa, apesar do caráter técnico da maioria, são trabalhadas de forma participativa com os diferentes atores locais. Isto se deve não só ao entendimento de que para trabalhar a realidade é preciso conhecê-la, mas que são os próprios moradores que a conhecem melhor. A contratação dos Agentes de Campo, por exemplo, fez toda diferença para trazer o “olhar de dentro” dos territórios e uma percepção mais apurada sobre eles.

5. Permanente atualização e capacitação da equipe do programa

O programa demonstra uma preocupação permanente pela atualização e capacitação da equipe. Por meio de reuniões gerais, a cada sexta-feira, o grupo troca informações sobre os últimos acontecimentos, avanços, dificuldades, eventos e etc. A capacitação ocorre por meio da contratação de consultorias especializadas para aprimoramento metodológico (como foi o caso da checagem e identificação de logradouros, MRPs e etc).

Apesar dos significativos avanços, seja na própria gestão pública municipal, seja no atendimento das demandas e consequente melhora da vida nas comunidades, diversos desafios ainda persistem. Dentre estes, destacamos:

1. A concretização deste novo modelo de gestão pública municipal

Um longo caminho ainda deve ser percorrido para a efetiva consolidação de uma gestão integrada para a cidade como um todo, e com olhar especial para suas favelas. O Programa UPP Social tem se revelado muito útil para mostrar que isto é possível e necessário ao dar um passo adiante e instrumentalizar esta operação (como através do SIG e dos planos de trabalho com as secretarias / órgãos municipais). Contudo, apesar dos avanços, alguns entraves devem ser superados para que as secretarias e órgãos municipais trabalhem de forma articulada, com metas comuns e sistemas de monitoramento e avaliação igualmente conjugados. A concepção de forma setorial de

políticas públicas, ainda que não seja exclusividade à cidade do Rio de Janeiro, é predominante. A superação desse modelo não depende da soma de políticas setoriais mas da elaboração de uma visão estratégica territorial que articule as ações dos três entes federativos a fim de oferecer o cenário ideal para a implementação de políticas públicas intersetoriais para promoção de uma cidade mais conectada, compactada, integrada e socialmente inclusiva.

2. O resgate da confiança por parte dos moradores das comunidades e sua participação nas políticas públicas

Ainda que avanços possam ser identificados, a histórica atuação insuficiente por parte do poder público ainda é motivo de descrença e, conseqüentemente de resistência, por parte de diversos moradores das comunidades cariocas vis-à-vis o programa. A utilização do acrônimo UPP é por vezes associada ao trabalho policial fazendo com que alguns moradores questionem o próprio programa devido ao histórico de desconfiança com a polícia. O resgate dessa confiança é um trabalho cotidiano com capacidade de resposta somente em longo prazo.

3. Investimentos específicos e articulação das políticas públicas, programas, projetos e iniciativas voltadas para as favelas

As demandas dessas comunidades são imensas, não só relacionadas à própria infraestrutura do local e das próprias moradias, mas também em termos de inclusão produtiva, cultural, social, ambiental e econômica. Para atender às inúmeras demandas, investimentos massivos se fazem necessários, e por parte de todas as esferas governamentais, do setor privado e do terceiro setor. É possível perceber um aumento considerável destes investimentos, contudo, o avanço na articulação e na importância da participação dos moradores ainda é insuficiente. É preciso criar uma plataforma de trabalho conjunta, incluindo mecanismos financeiros transparentes e comuns, para que de fato haja uma articulação e integração das ações de forma inclusiva e participativa.

Com relação às perspectivas do Programa UPP Social, percebemos que o caminho vem sendo percorrido em direção à mudança do padrão de atuação estatal nas favelas. Avançou-se significativamente na abordagem territorializada da política pública a partir do olhar detalhado e qualificado de cada território. O processo foi feito de forma participativa ao dar voz e ouvir os moradores das comunidades. Contudo, conforme indicado acima, importantes e complexos desafios persistem e precisam ser

adequadamente trabalhados para que programas como a UPP Social tenham seu sucesso maximizado.

Conclusão

Através da consolidação de importantes instrumentos, o Programa UPP Social tem sido responsável por uma real transformação dentro da máquina pública municipal exigindo coordenação e articulação institucional e operacional entre seus vários órgãos e programas. Tal processo vem favorecendo uma base ideal para uma gestão urbana integradora e inclusiva. Se as políticas públicas devem ser diferentes para as favelas, não é porque estas não são consideradas parte da cidade, mas sim porque garantir a oferta e qualidade dos serviços nestas localidades é uma tarefa mais complicada dada a complexidade – suas dimensões geográficas, demográficas e sociais – desses territórios e ao déficit histórico na provisão de tais serviços. Mesmo naquelas favelas urbanizadas ou melhoradas durante os últimos vinte anos através dos programas de urbanização e regularização fundiária, ainda persistem os problemas de manutenção assim como integração espacial, econômica, jurídica e social que demandam a ação do poder público municipal visando sua sustentabilidade e continuidade.

O Programa UPP Social representa uma tentativa de respostas a esses desafios e mostra que a integração – social, econômica e física – depende, acima de tudo, de uma mudança política a fim de que novas práticas de gestão pública sejam adotadas nesses territórios. Superar o mito da ausência do Estado só será possível se o próprio Estado mudar sua presença nas favelas. Para tanto, é necessária uma mudança de percepção e de entendimento sobre as favelas por parte das autoridades públicas. Nesse sentido, a UPP Social apresenta-se como o programa fundamental que produz informações qualificadas para subsidiar políticas públicas para esses territórios e articula os diferentes órgãos públicos, a sociedade civil e o setor privado na concepção de projetos e programas que atendam às necessidades de cada comunidade.

Se as políticas para as favelas devem ser diferenciadas nessas áreas a fim de garantir a plena realização da cidadania, com seus direitos e deveres, é necessária uma mudança na forma de atuação do Estado e particularmente da autoridade pública municipal e de suas instituições. A adoção de um programa como a UPP Social, focado na multiplicidade da realidade “favela”, com seus diversos atores e demandas, que se estruture de forma coordenada e a fim de fazer valer em cada território sua integração à cidade, é um enorme avanço. Romper com o dogma da singularidade ao

definir-se favela como uma categoria (Valladares, 2005) é assim o primeiro passo para essa mudança. E é exatamente esse o trunfo do Programa UPP Social.

Referências

Acioly Jr., C. (2010). “The Informal City and the Phenomenon of Slums: the challenges of slum upgrading and slum prevention”. In: International New Town Institute, New Towns for the 21st Century. The Planned vs. the Unplanned City. (ed) Michelle Provoost. Amsterdam: SUN architecture, pp. 222-231, 2010.

Banco Mundial. O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Brasília: Banco Mundial, 2013.

Burgos, M.B & Carvalho, M.A.R (2013). Diagnóstico social para intervenções urbanas: o que é? Por que fazer?. In: Guimarães, C and Moreira, P.L (eds): Cidade Integrada III – Reflexões sobre o diagnóstico social. Rio de Janeiro: Instituto de Arquitetos do Brasil. pp 17-27, 2013.

Couto, M.I and Lima, R.G. (2012) A UPP Social e a lógica do Vamos Combinar: um estudo de caso da nova política pública do município do Rio de Janeiro.

Fundação Getúlio Vargas, Indicadores Socioeconômicos nas Unidades de Polícia Pacificadora do Estado do Rio de Janeiro, nº 17, 2012. Acesso on line: www.fgv.br/fgvprojetos

Henriques, R. (2012a). Entrevista. In: Pensando a Governança na favela. Metropolis – Revista Eletrônica de estudos urbanos e regionais, nº 08, ano 03, Março 2012.

Henriques, R & Ramos, S. (2011). “UPPs Sociais: ações sociais para consolidar a pacificação”. In Urani, A and Giambiagi, F eds: Rio: A Hora da Virada. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Acesso on line: www.ibge.gov.br

Instituto Pereira Passos (IPP). Cadernos do Rio: Favela X Não Favela. Julho de 2013.

La Rocque, E. (2012). Novo Impulso à virada do Rio. Acesso on line: <http://ipprio.rio.rj.gov.br/wp-content/uploads/2013/03/Novo-impulso-%C3%A0-virada-do-Rio-out-2012.pdf>

Machado da Silva, L.A (2013). O Controle do Crime violento no Rio de Janeiro. Le Monde Diplomatique Brasil. N. 67, Fevereiro 2013.

Organização das Nações Unidas (ONU). Resolução “O Futuro que Queremos” (A/RES/66/288). Assembleia Geral da ONU, 2012.

Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Plano Estratégico do ONU-Habitat 2014-2019. ONU-Habitat, 2013 (a).

Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). The State of the World Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities. ONU-Habitat, 2013 (b).

Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Streets as Tools for Urban Transformation in Slums: an approach to citywide slum upgrading, 2013 (c).

Rodrigues, A, Siqueira, R & Lisovsky, M. (2012) Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e Reflexões. Comunicações do ISER, n.67, ano 31.

Valladares, L. P. A invenção da favela: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2005