

## **Novo impulso à virada do Rio**

*Eduarda La Rocque<sup>1</sup>*

A discussão “Favela como oportunidade”, que norteou o Fórum Nacional de maio passado e sobre a qual continuamos a refletir na Cúpula de Favelas que encerrou o Fórum Nacional, foi uma escolha extremamente oportuna. Acredito que seja dando oportunidades aos moradores das favelas que conseguiremos trilhar um (longo) caminho rumo ao desenvolvimento sustentável da nossa cidade. Ao falar em favela como oportunidade, na verdade discutimos a construção de políticas públicas capazes de reconhecer, valorizar e potencializar os ativos desses territórios em prol de uma estratégia de desenvolvimento integradora e sustentável, fundamental para injetar ainda mais velocidade à virada, o processo de transformação positiva que dominou a agenda da Cidade do Rio de Janeiro nesses últimos quatro anos.

Não se trata de um desafio fácil. Como escreveu Ricardo Henriques, meu antecessor na presidência do Instituto Pereira Passos (IPP) e criador do programa UPP Social, a condução da política pública no Brasil é dificultada por características estruturais que tradicionalmente reduzem a qualidade dos processos de implementação de ações e os seus impactos. Estes obstáculos, que ainda reduzem o ritmo e a amplitude das transformações que queremos realizar, são a fragmentação e a sobreposição de políticas públicas, fenômenos complementares na condução da agenda social. Por outro lado, encontramos também um forte isolacionismo setorial entre os vários agentes de governo.

A fragmentação entre as ações públicas não apenas conduz à dispersão de esforços e à sobreposição de iniciativas semelhantes, muitas vezes entre órgãos da mesma esfera governamental, mas produz um ambiente fértil para o clientelismo e o assistencialismo que ainda caracterizam dimensões da política brasileira. Esta redundância é na verdade derivada da dificuldade de coordenação entre as esferas de governo. Os vários agentes oficiais não compartilham informações, análises e

---

<sup>1</sup> Presidente do Instituto Pereira Passos e Coordenadora da UPP Social. Ex- Secretária Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro, é doutora em Economia pela PUC-RJ e atuou como assessora financeira no BNDES. Foi sócia do grupo BBM e fundou a empresa de tecnologia RiskControl.

experiências, o que acaba resultando em programas menos efetivos, com dificuldades de cobertura e focalização.

Estes problemas são agravados pelo isolacionismo setorial na máquina pública – a tendência, manifesta entre os vários organismos governamentais, a executarem suas políticas isoladamente, pouco compartilhando com os demais agentes públicos.

No Rio de Janeiro, temos em curso um modelo que vai de encontro a esses gargalos – fragmentação, sobreposição e isolacionismo – e também dialoga com os desafios da integração da cidade e da redução da desigualdade: a UPP Social. Esta metodologia, que agora expomos, vem sendo desenvolvida desde 2010, a princípio no âmbito do governo do Estado, e depois na Prefeitura do Rio, por uma equipe que teve como coordenadores Ricardo Henriques, Jose Marcelo Zacchi e Tiago Borba<sup>2</sup>. Soma-se a este artigo como fonte de informação, o site do programa [www.uppsocial.org](http://www.uppsocial.org), com uma rica base de dados sobre os territórios, e que iremos expandir muito no futuro próximo.

Parte da minha contribuição, neste curto período de dois meses desde que assumi a presidência do IPP, foi aproveitar a iniciativa do Ministro Reis Velloso, que reuniu neste evento, em volta da mesma mesa, agentes públicos, lideranças comunitárias e iniciativa privada e o diagnóstico feito por Marilia Pastuk e Vicente Pereira no livro *Favela como oportunidade* para ampliar e consolidar um aspecto fundamental do modelo de atuação da UPP Social: a articulação com outros agentes além dos órgãos municipais. A metodologia do programa e a forma pela qual pretendemos atingir o objetivo da articulação está descrita abaixo.

## **Um programa social para as comunidades pacificadas**

---

<sup>2</sup> Além do desenvolvimento da metodologia propriamente dita, todos os citados contribuíram com idéias e insumos para a produção deste artigo, no qual também tive a colaboração de Anabela Paiva. A concepção e desenvolvimento da metodologia do programa UPP Social teve a participação de vários outros colaboradores, como Pedro Strozemberg, Silvia Ramos, Jailson Souza e Silva, entre outros.

Em outubro de 2012, a cidade do Rio de Janeiro contabiliza 22 territórios pacificados e 28 UPPs, com um total de 120 comunidades e pouco mais de 400 mil moradores em seu interior. Desde 2008, esses números vêm se expandindo continuamente, com a projeção pelo Governo do Estado da instalação de 40 UPPs até 2014.



1- Andaraí; 2 – Batan; 3-Borel; 4 – Chapéu-Mangueira/Babilônia; 5-Cidade de Deus; 6- Complexo da Penha; 7- Complexo do Alemão; 8-Escondidinho-Prazeres; 9- Fallet/Fogueteiro/Coroa; 10 – Formiga; 11- Macacos; 12 – Mangueira-Tuiuti; 13- Pavão-Pavãozinho/Cantagalo; 14- Providência; 15- Rocinha; 16 – Salgueiro; 17- Santa Marta; 18 – São Carlos; 19- São João; 20 – Tabajaras/Cabritos; 21- Turano; 22 - Vidigal

É este o universo de atuação da UPP Social. Áreas historicamente marcadas pela presença precarizada do poder público, além da informalidade urbana e econômica e da insegurança, e que agora ocupam o centro do foco para a reversão dessas disparidades.

Esta não é, no entanto, uma missão para um só agente público, ou mesmo para apenas alguns deles: ao contrário, é tarefa que só pode realizar-se se envolver a todos, de maneira articulada e coordenada. Trata-se de garantir, passo a passo, que cada secretaria e órgão municipal faça-se presente de maneira adequada, desempenhando suas atribuições particulares de acordo com as demandas específicas de cada território. Este objetivo, por sua vez, embute outras duas exigências fundamentais: o planejamento de ações considerando as diferenças nas realidades entre territórios e dentro de cada um deles; e o envolvimento efetivo

das comunidades locais neste processo, como requisito para a integração plena e a efetividade dos esforços.

Assim, a UPP Social é essencialmente um programa de coordenação: da atuação nas áreas pacificadas de todos os órgãos da Prefeitura e de seus parceiros; da interlocução entre eles e os moradores e organizações das comunidades; da elaboração qualificada de agendas de trabalho adequadas para cada território. A iniciativa consolida um novo espaço de gestão, capaz de corresponder à complexidade do desafio da integração e de semear inovação nas práticas de articulação intersetorial, participação social e gestão de informação no âmbito do Município.

Deste esforço, resulta a presença ampliada e aprimorada do poder público nas comunidades, somando velocidade e efetividade às ações já acumuladas nos últimos anos. Desde 2009, foram investidos pela Prefeitura mais de R\$ 1 bilhão apenas nas áreas pacificadas, em ações de urbanização, habitação, construção e reforma de equipamentos sociais, melhorias na coleta de lixo e na iluminação pública, entre outras frentes. Programas sociais fundamentais, como "Cartão Família Carioca", de complementação ao Bolsa Família no combate à pobreza; "Espaços de Desenvolvimento Infantil" e "Escolas do Amanhã", de qualificação da educação infantil e fundamental; "Saúde Sempre Presente", que expandiu o acesso à atenção básica em saúde com base na "Estratégia da Saúde da Família" e das Clínicas da Família"; além de iniciativas diversas de acesso à cultura, esporte e lazer, passaram a alcançar essas áreas, suprimindo ausências e reduzindo distâncias acumuladas historicamente. Outras ações municipais complementam este processo, combinando-se com a expansão também da atuação dos governos estadual e federal, da sociedade civil e do setor privado, em leque amplo e necessário de iniciativas que a UPP Social busca cotidianamente apoiar e articular de maneira positiva.

## **Estrutura de Gestão**

Coordenar é mais do que uma abstração, como tem de ser a atenção aos desafios de intersetorialidade, participação, territorialização e uso qualificado de informações para a efetividade da gestão pública. Por isso, a UPP Social estrutura-se na forma de um ambiente de gestão inovador, com equipe, ferramentas e rotinas de trabalho voltadas a realizar na prática esses objetivos.

Estabelecido no âmbito do Instituto Pereira Passos (IPP), órgão de planejamento e informações da Prefeitura, e contando com a parceria do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – ONU-Habitat, este ambiente conta com três unidades principais de atuação: gestão territorial, gestão institucional e gestão de informação.

As equipes de **gestão territorial** distribuem-se por todas as comunidades pacificadas, atuando cotidianamente na interlocução com suas organizações e lideranças, na captação de demandas e informações locais e no apoio e acompanhamento da implantação de ações pelos órgãos da Prefeitura e por outros parceiros. Com isso, ampliam o acesso regular dos moradores ao poder público e fomentam a participação e o exercício da cidadania, ao mesmo tempo em que enriquecem a base de informações do Município sobre demandas da comunidade e ações realizadas em cada território. Em 2012, a equipe territorial ganhou a preciosa adesão de 57 agentes de campo. Moradores de favelas pacificadas, com idades entre 21 e 53 anos, esses homens e mulheres estão participando da agenda pública de forma qualificada, sendo capacitados através de formação contínua proporcionada pelo programa, e também ensinando a nós, gestores públicos. Uma colaboração que estabelece novas possibilidades de interlocução entre o poder público e a população dessas comunidades.

Além da presença regular nos espaços de organização e diálogo já existentes nas comunidades, as equipes de gestão territorial promovem reuniões comunitárias regulares da UPP Social para o acompanhamento e discussão coletiva das agendas de trabalho no território, e articulam ações setoriais da Prefeitura com o envolvimento dos moradores. Em paralelo, dedicam-se à produção de informações e diagnósticos, como os Mapas Rápidos Participativos (MRPs)<sup>3</sup>, que alimentam continuamente um sistema de informações sobre demandas e pontos de atenção nas comunidades. Por fim, oferecem suporte contínuo à realização de ações diversas nos seus territórios de atuação.

---

<sup>3</sup> Metodologia que identifica, a partir de entrevistas, dados e informação de campo, os diferentes graus de urbanização e acesso a bens e serviços públicos entre as diferentes comunidades de um mesmo território, permitindo a focalização de ações para áreas prioritárias.

A unidade de **gestão institucional**, por sua vez, articula-se com uma rede de gestão formada por um(a) representante de cada órgão da Prefeitura, responsável pela interlocução deste com a UPP Social. Considerando os serviços e ações já existentes ou programados em cada território e as demandas identificadas pelas equipes de gestão territorial, são estabelecidas agendas de trabalho com os órgãos municipais correspondentes. Assim, além de impulsionar a Prefeitura a produzir respostas às demandas, são estabelecidas prioridades e viabilizada a consolidação de uma atuação coordenada e efetiva nos territórios pacificados. Por sua vez, o monitoramento dos processos e resultados alcançados viabiliza a avaliação da cobertura e qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura e colabora para produzir inovações na elaboração e implantação de políticas públicas focadas no território..

Por fim, o núcleo de **gestão de informação**, alimentado pela condição do IPP de repositório principal de informações sobre a cidade, disponibiliza bases de dados e diagnósticos diversos sobre os territórios em foco e apoia a organização das informações sobre demandas e ofertas reunidas pelas unidades de gestão territorial e institucional, permitindo assim o cruzamento qualificado entre elas, o estabelecimento de planos de trabalho bem direcionados e o monitoramento contínuo de esforços e resultados.



Essas três dimensões conjugam-se deste modo em um modelo de atuação que busca articular ações com agilidade e efetividade para atingir metas de integração das comunidades. Um sistema de gestão online abriga e organiza as várias informações produzidas e permite o acompanhamento sistemático do atendimento

às demandas, da execução das ações programadas e do alcance das metas, enquanto o site do programa ([www.uppsocial.org](http://www.uppsocial.org)) difunde publicamente as informações e esforços acumulados.

## **Ciclo de Ação**

A atuação da UPP Social em um novo território é deflagrada nos dias seguintes à operação policial que dá início à pacificação da área e abre caminho para a instalação posterior da UPP.

Já neste momento, assim que a Secretaria de Segurança Pública do Governo do Estado informa haver condições para tanto, a equipe da UPP Social inicia as atividades de pré-implantação do programa, com o estabelecimento de contatos e identificação de demandas nas comunidades, o mapeamento de equipamentos e serviços públicos já disponíveis e a reunião de bases de dados e informações existentes sobre a área. Simultaneamente, é iniciado um esforço intensivo de melhoria das condições de conservação de espaços públicos, limpeza urbana e coleta de lixo e iluminação pública na área, além de outras ações emergenciais identificadas em cada caso.

Essas frentes mobilizam o programa até a instalação definitiva da UPP no território, que encerra no âmbito da segurança a fase de estabilização da pacificação e a converte na provisão regular dos serviços de policiamento comunitário. A chegada da UPP é seguida pela realização do "Fórum UPP Social", que reúne lideranças comunitárias e instituições locais, representantes de órgãos diversos da Prefeitura e do Governo do Estado e convidados de organizações da sociedade civil e do setor privado, marcando o lançamento do programa na área e consolidando a presença permanente da sua equipe de gestão territorial.

A partir daí, um plano de ações iniciais, resultante da etapa de pré-implantação começa a ser implementado, articulando ações diversas do Município e parceiros no território. O plano é continuamente atualizado com as novas demandas identificadas e esforços mobilizados. Atividades comunitárias e grupos de trabalho temáticos abrigam a colaboração entre órgãos municipais, parceiros e organizações locais na superação de desafios, e a atualização regular das informações ampara o monitoramento de avanços e a formação de novas agendas.

Com a UPP Social, a Prefeitura do Rio mobiliza energias e cria instrumentos para atingir uma meta estratégica: prover aos moradores dos territórios pacificados o

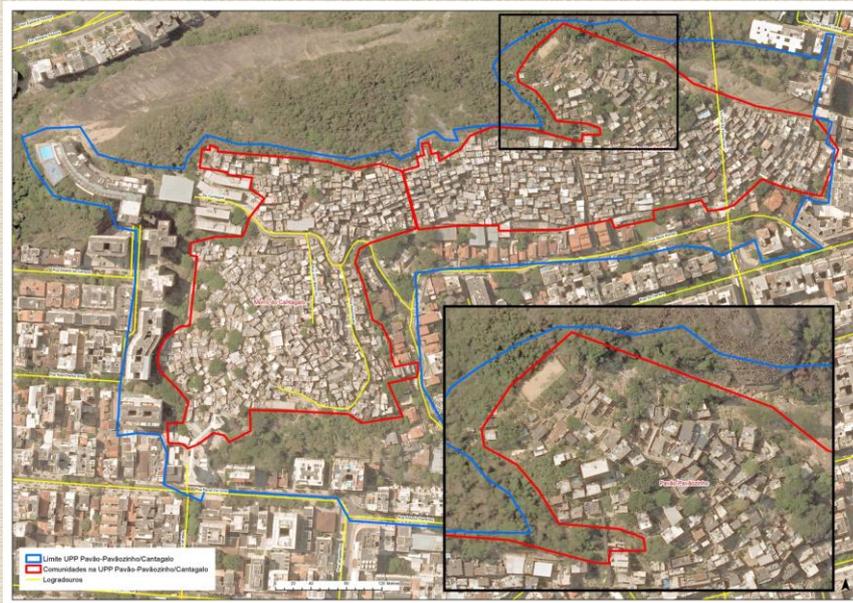
acesso a bens e serviços públicos com qualidade compatível com as demais áreas da cidade. Uma tarefa a exigir rumo e perseverança, tal como previsto com a inserção do programa UPP Social no Plano Estratégico da Prefeitura para o período entre 2013 e 2016.

## **A favela no mapa**

Além das ações já descritas, a UPP Social mobilizou suas equipes de campo para o desenvolvimento de mapas sobre os territórios pacificados. Até a década de 1960, as favelas não apareciam nos mapas municipais. Hoje, elas já estão assinaladas, mas apenas as principais vias aparecem. Desde maio de 2012, os agentes de campo da UPP Social estão mapeando as ruas, travessas, becos e praças dos 22 territórios pacificados, em um projeto sob a orientação da Redes de Desenvolvimento da Maré, instituição da sociedade civil que em parceria com o Instituto Pereira Passos (IPP) realizou um censo e acaba de lançar um guia de ruas das 16 comunidades da Maré.

É importante ressaltar a inovação que essa ação representa: envolver os próprios habitantes das favelas cariocas na produção de um saber que costumava ser reservado apenas a técnicos especializados permite aproveitar o conhecimento empírico dos agentes sobre o território e a sua capacidade de levantar – em tempo curto e com excelente qualidade – informações sobre as comunidades. Para este projeto, os agentes de campo receberam treinamento dos técnicos do IPP, autarquia responsável pela produção dos mapas oficiais da cidade. Os especialistas do Instituto também estão validando o mapeamento realizado. No Forum Nacional apresentamos como exemplo o mapeamento da área da UPP Pavão-Pavãozinho/Cantagalo.

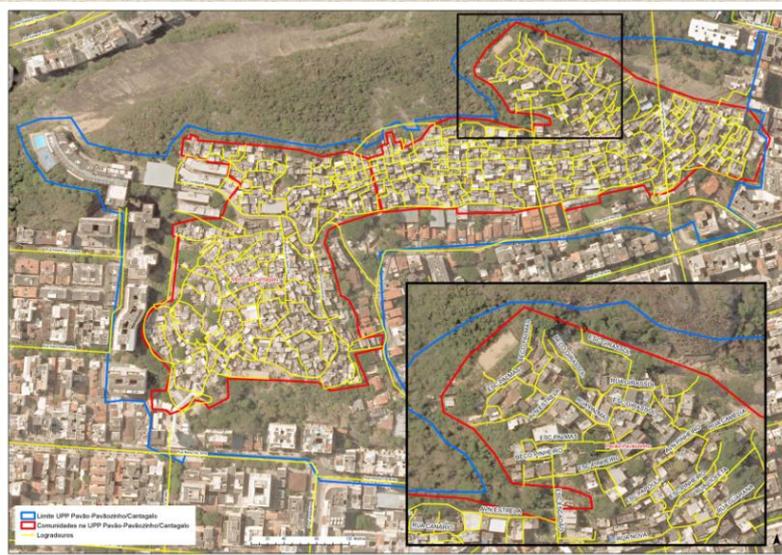
## Exemplo: Pavão-Pavaozinho e Cantagalo



UPFSocial

Instituto Pereira Passos

## Exemplo: Pavão-Pavaozinho e Cantagalo



UPFSocial

Instituto Pereira Passos

O resultado desse mapeamento será disponibilizado para a Prefeitura, para validação dos logradouros, dando início ao reconhecimento de endereços, primeiro passo para a regularização fundiária. Ele também estará disponível para todos os

agentes públicos, as comunidades e todos os interessados no Armazém de Dados, portal de informações do IPP, e no site da UPP Social.

## **Plano de desenvolvimento das favelas**

Após a descrição das atividades da UPP Social, passo a comentar o objetivo estratégico que mobilizou os parceiros convidados para este painel do Forum Nacional: a discussão de um Plano de Desenvolvimento das Favelas para sua Inclusão Social e Econômica com foco em cinco comunidades: Borel, Cantagalo, Pavão-Pavãozinho, Manguinhos e Rocinha. Nessa empreitada, os principais desafios são a integração – assegurar que as várias instituições envolvidas, tanto do setor público quanto do privado, estejam alinhadas na discussão e no planejamento conjunto de ações – e a representatividade – garantir que as principais organizações comunitárias de cada território, com seus vários modos de atuação e propostas, participem, produzam contribuições e sejam corresponsáveis pela sua execução.

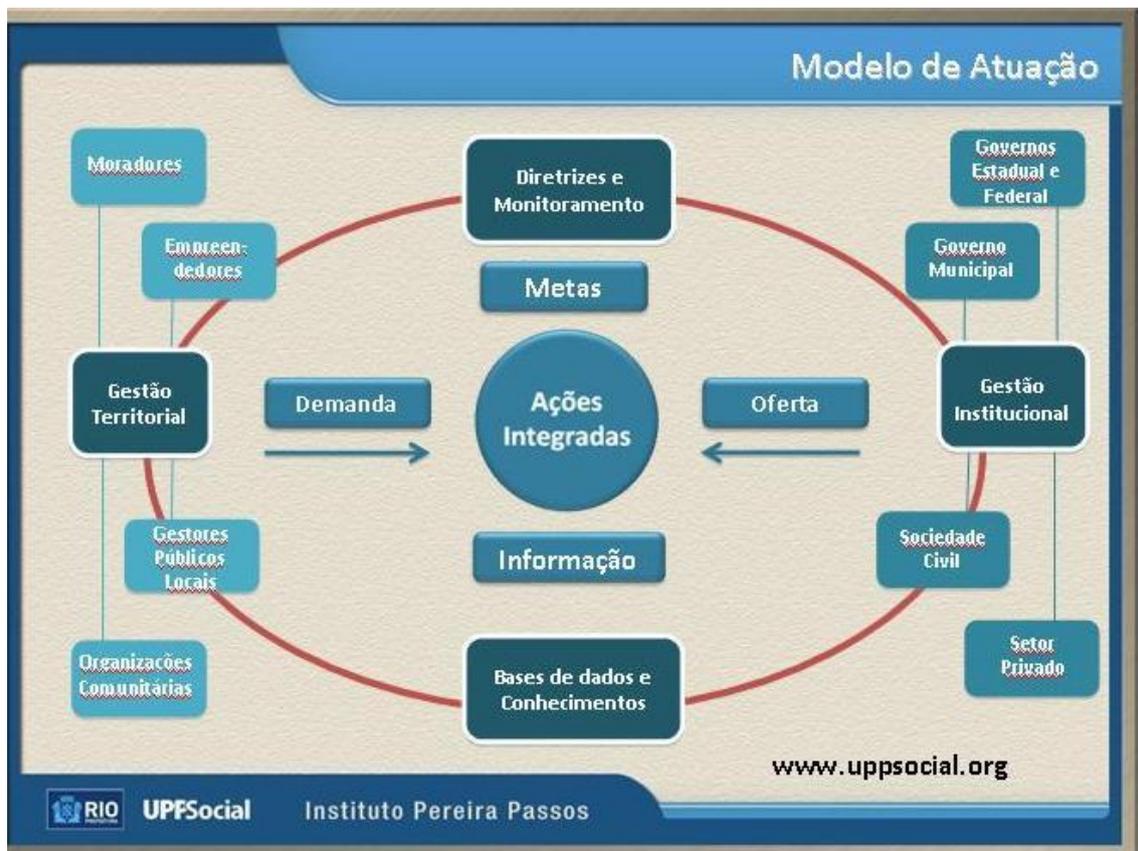
Este plano, que já está em desenvolvimento, consiste de quatro etapas:

- Levantamento geral das demandas locais e da oferta de serviços, programas e projetos;
- Qualificação das demandas e cruzamento com a oferta;
- Planejamento Integrado;
- Implementação do Plano de cada Comunidade.

A primeira fase, o levantamento geral das demandas locais e da oferta de serviços, programas e projetos, já foi superada na maioria dos territórios envolvidos. Aos estudos realizados por Marília Pastuk e Vicente Pereira para o livro *Favela como Oportunidade*, somam-se ações de diversos entes. Como relatei, a UPP Social, por exemplo, tem realizado desde junho de 2011 o levantamento, qualificação e consolidação das principais demandas de quatro das cinco localidades envolvidas. Apenas em uma – Manguinhos, onde não foi iniciado o processo de pacificação – este levantamento não foi realizado. Sendo assim, precisaremos nos dedicar a qualificar as demandas levantadas em Manguinhos, cruzando-as com informações, dados e análises já existentes sobre o território. Nos outros quatro locais, o processo de qualificação já foi feito pela UPP Social no que diz respeito aos serviços municipais, o que é sempre atualizado por novas informações e interlocuções com os moradores.

As demandas precisam, agora, ser comparadas à oferta de bens e serviços, tanto os oferecidos pelo governo municipal, estadual e federal, quanto os disponibilizados pela iniciativa privada, instituições religiosas e ONGs, para o desenho de estratégias de ação. Nesta etapa, é importante um planejamento integrado por parte dos agentes públicos, e o primeiro passo necessário é mapear as responsabilidades e avaliar a legislação existente.

A partir desse *casamento*, será possível formular um plano de ação específico para cada área, conjugando todos os atores sociais relacionados ao território, públicos, privados e da sociedade civil, levando em conta as restrições orçamentárias e elegendo prioridades. Um modelo de atuação articulando todos esses atores está abaixo.



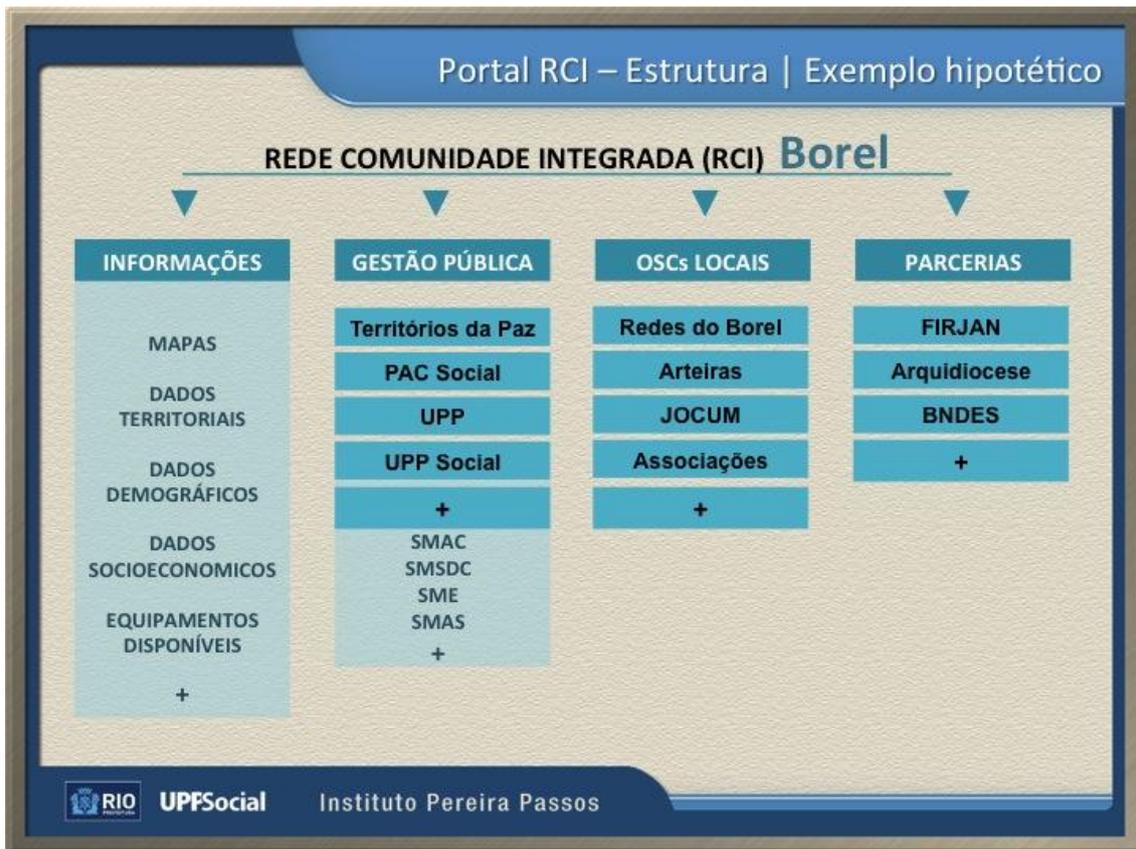
Com o protagonismo das comunidades locais e o compromisso e articulação dos vários atores, públicos e privados, envolvidos, poderemos então iniciar a implementação de um Plano Integrado para o Desenvolvimento de cada

comunidade, construído a partir da mobilização e integração de todos os parceiros do plano.

Como uma ferramenta para acelerar e facilitar este processo, o IPP pretende lançar em breve o projeto **Rede Comunidade Integrada**, do qual participarão os vários agentes municipais e estaduais, além da iniciativa privada e, principalmente, as organizações locais. A iniciativa terá os seguintes objetivos:

- Desenvolvimento de portais comunitários para as várias localidades
  - implantar uma rede virtual das organizações presentes nos territórios: informações, processos e resultados concentrados em um só ambiente;
  - fortalecer a comunicação, produzindo a rápida troca de informações e a visibilização das iniciativas de cada instituição pelas demais, assim como pela sociedade;
  - facilitar o casamento de demanda e oferta qualificadas para promover o desenvolvimento das comunidades.
- Desenvolvimento local
  - Promover a prática de empreendedorismo e gestão profissionalizada de organizações da sociedade civil (OSCs);
  - Capacitar organizações comunitárias e outras instituições para mobilização e captação de recursos, assim como para a prestação de contas sobre os mesmos;
  - articular a oferta de trabalho voluntário, cursos e projetos sociais.

Abaixo, um exemplo do que poderá ser a estrutura do portal, integrando os vários agentes públicos, privados e locais no Borel.



O modelo acima é apenas um primeiro diagrama do conteúdo que estará disponível no portal de cada território de UPP. O site será a ferramenta de interação da rede integrada local, no qual se articularão todas as iniciativas existentes no território.

As propostas e ações descritas representam ainda uma fase inicial dos esforços para integração das áreas pacificadas. A superação do legado do controle armado e a efetivação da integração desses territórios exigem tempo, mas representarão mais um legado fundamental para a virada e renovação vividas pelo Rio de Janeiro.