

## **UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação**

**Ricardo Henriques**

**Silvia Ramos**

Entre junho e dezembro de 2010, um programa destinado a coordenar ações sociais, culturais e ambientais foi concebido e parcialmente implementado em favelas do Rio de Janeiro que já tinham recebido Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). O programa foi desenhado no âmbito da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos<sup>1</sup>. O presente capítulo discute os conceitos que orientaram o desenho e o modelo de gestão do programa e pretende indicar alguns dos desafios de políticas voltadas para integrar ações sociais nos territórios de favelas.

O capítulo apresenta inicialmente o contexto a partir do qual o programa foi concebido e identifica seus objetivos principais. Logo depois, discute-se a situação específica das favelas como territórios sob domínio de grupos criminosos armados e os desafios implicados na transição para a situação de áreas integradas à vida normal da cidade. Também nessa seção, apresentam-se as diretrizes de ação da UPP Social. Posteriormente, discute-se o modelo de atuação das UPPs sociais e os seus princípios de gestão. Finalmente, há uma seção de conclusões.

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

A ideia de que ações sociais devem ou deveriam ser desenvolvidas paralelamente às ações policiais em territórios historicamente marcados por altos indicadores de violência é um consenso que tem tido a capacidade de colocar em concordância segmentos tão distintos como autoridades policiais, setores conservadores das classes médias, líderes comunitários ou ativistas dos direitos humanos.

Programas de prevenção de violência com elementos de intervenção social associados a intervenções ou reformas policiais foram desenvolvidos em variados contextos. No Brasil, entre os mais conhecidos estão o Programa de Redução de Homicídios de Diadema, o Programa Fica Vivo da região metropolitana de Belo Horizonte e o Pacto Pela Vida de Pernambuco. Nos EUA, além da experiência de Nova York, o projeto Ceasefire, do Boston Gun Project's inspirou iniciativas em diversas cidades. Na década de 2000, programas municipais desenvolvidos separadamente em Bogotá e Medellín se tornaram referências conhecidas no Brasil.<sup>2</sup>

Algumas características da violência no Rio de Janeiro, únicas no cenário nacional e raras no contexto internacional, pela presença de grupos criminosos armados controlando amplos territórios urbanos por mais de duas décadas, justificaram a definição de objetivos bastante específicos para a intervenção policial que se desenvolveu a partir de dezembro de

---

<sup>1</sup> Participaram da concepção do programa: Anabela Paiva, Christina Fontainha, Eduardo Gameleiro, Jailson de Souza e Silva, José Marcelo Zacchi, Marcia Biondi, Pedro Strozemberg, Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros, Rodrigo Abel, Sergio Guimarães Ferreira, Silvia Ramos e Teresa Consentino. A equipe do programa foi coordenada por Tiago Borba e Daniela Motchi.

<sup>2</sup> Para uma descrição e discussão desses programas, ver Beato (2008), Veloso e Ferreira (2008) e Silveira et al (2010). Sobre o Pacto pela Vida, ver <http://www.pactopelavida.pe.gov.br/material-institucional/>. Sobre Bogotá, ver Martin e Ceballon (2004).

2007, com a criação das Unidades de Polícia Pacificadora, as UPPs. Basicamente, o modelo policial, segundo documentos da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, tem como objetivos: i) retomar o controle estatal sobre comunidades atualmente sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; ii) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas, necessárias ao exercício e desenvolvimento integral da cidadania; iii) contribuir para quebrar a lógica de “guerra” existente no estado do Rio de Janeiro. Segundo o mesmo documento, as UPPs não têm por objetivo: i) acabar com o tráfico de drogas; ii) acabar com a criminalidade; iii) apresentar-se como solução para todas as comunidades; iv) transformar-se na panacéia para todos os problemas sócio/econômicos das comunidades.<sup>3</sup> Observa-se, portanto, que as UPPs, diferentemente de outras experiências de redução da violência, não correspondem a um amplo programa de prevenção policial da criminalidade em todo o território urbano, mas a um processo específico de retomada de territórios controlados por criminosos.<sup>4</sup>

Este ponto é importante, porque frequentemente as UPPs são pensadas como um modelo a ser adotado em todo o país, para os diferentes contextos geradores de altas taxas de criminalidade violenta. As UPPs podem representar uma metáfora da recuperação da confiança nos poderes públicos, da capacidade de mudar a polícia, da integração de esforços de diferentes setores para enfrentar a violência, mas tecnicamente não são um modelo aplicável a diferentes realidades locais, pois seu objetivo é a retomada de territórios sob domínio de gangues criminosas armadas que lá estiveram por tanto tempo que se enraizaram na cultura local e firam naturalizados na percepção que o resto da cidade tem dessas áreas.

Por outro lado, este ponto indica que no caso do Rio de Janeiro, tanto quanto propriamente enfrentar a criminalidade, o grande desafio em questão na vida da cidade é enfrentar a profecia de que em algum tempo a experiência de ocupação das favelas por forças policiais será interrompida, afrouxada ou degradada pelas variáveis que durante mais de duas décadas incidiram em experiências policiais fracassadas, entre elas a tradição de politização das políticas de segurança, o descontrole sobre a violência e a corrupção.

Nesse sentido, as UPPs são também uma experiência de “pacificação” da própria polícia e não deixam de representar um caminho possível, ainda que parcial, de realização da reforma policial obrigatória em experiências bem sucedidas de controle da criminalidade violenta em centros urbanos fortemente afetados pela violência. Se as UPPs têm por objetivo a retomada de determinadas áreas, e portanto o programa tem o compromisso de gerar efeitos locais, o fato é que seu efeito geral diz respeito à capacidade de o Estado retomar o monopólio do uso legítimo da força em toda sua extensão territorial. Esse resultado secundário das UPPs não é desprezível, se considerarmos que a polícia é, não a única, mas uma variável central para explicar por que a criminalidade no Rio de Janeiro

---

<sup>3</sup> Documento *Planejamento e estratégia de implementação das UPP's*, apresentado no 1º. Seminário sobre Unidades de Polícia Pacificadoras, em abril de 2010. SSPIO/SESEG.

<sup>4</sup> Para uma discussão detalhada sobre a criação das Unidades de Polícia Pacificadora veja no presente volume o texto de Sergio Guimarães Ferreira.

adquiriu a configuração tão peculiar que o caracteriza e por que persistiu nela por tanto tempo.<sup>5</sup>

Foi nesse panorama bastante preciso que foi concebido e experimentado um programa de integração e coordenação de ações sociais, batizado de UPP Social.<sup>6</sup> Pelas razões indicadas acima, optou-se por um programa cujo objetivo principal fosse a consolidação do controle territorial e a pacificação nas áreas das Unidades de Polícia Pacificadora; e não um programa geral de combate à pobreza e às desigualdades. Também pelas mesmas razões, o programa foi desenhado de forma a atuar de modo integrado com os objetivos da ação policial. Assim, a UPP Social tem como centro o processo de pacificação. Coordenada a partir de uma área governamental distinta da área que comanda a polícia (e isto distingue o programa de outras iniciativas, como o Fica Vivo), a UPP Social foi desenhada para dar sustentabilidade à pacificação, promover a cidadania e o desenvolvimento sócio-econômico nessas áreas e finalmente contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade. Desta forma, a UPP Social foi concebida para se encerrar uma vez que a pacificação esteja consolidada e a situação de exceção que caracteriza o território tenha sido superada. Em outras palavras, o “alvo” final que se pretende atingir é que uma favela estará pronta para funcionar como qualquer outro bairro da cidade - mesmo que um bairro mais pobre que seu entorno - quando a redução do efetivo policial não resultar na volta de gangues armadas que vão controlar a vida da coletividade.

### **A “chegada da República”**

As ações previstas para consolidar a pacificação partem do reconhecimento de que as relações predominantes nas áreas onde a UPP retomou controle correspondiam a ambientes onde as regras eram ditadas por grupos criminosos, que interferiam no funcionamento da maioria dos serviços urbanos públicos ou privados, nas relações comerciais e imobiliárias, na oferta ou regulação de esferas e bens culturais e coletivos e, freqüentemente, nas relações privadas entre moradores ou mesmo dentro das famílias (brigas entre vizinhos, desavenças conjugais etc.).<sup>7</sup>

Em pesquisa realizada em doze favelas que receberam UPPs até outubro de 2010, dez cientistas sociais produziram relatos de caráter etnográfico (observação e entrevistas) reunindo descrições e levantamentos sobre as principais características de cada comunidade em relação aos seguintes aspectos:

- Mudanças em relação a serviços anteriormente regulados pelo tráfico/milícia (gás, net, luz, água, moto, kombi etc.). Identificação de outros problemas graves de infraestrutura, quando havia (limpeza, correios, esgoto, iluminação, trânsito etc.).

---

<sup>5</sup> Para uma discussão sobre a violência no Rio de Janeiro, veja Soares (1996 e 2000) e Misse (1999).

<sup>6</sup> As favelas onde a UPP Social foi implantada, até dezembro de 2010, com fóruns e a presença de gestores locais foram Providência, Cidade de Deus e Borel.

<sup>7</sup> Não há muitos trabalhos acadêmicos recentes com descrição precisa sobre a vida nas favelas sob comando de traficantes ou milicianos. O trabalho coordenado por Machado da Silva (2008) contém artigos importantes e o trabalho coordenado por Cano (2008) traz elementos sobre áreas dominadas por milícias. Nos anos 1990, Zaluar (1994) produziu estudos fundamentais. A partir de agosto de 2007, o jornal O Globo produziu um panorama bastante amplo e preciso dos diversos setores da vida nas favelas afetados pela presença de traficantes e milicianos, na série de reportagens intitulada “Os brasileiros que ainda vivem na ditadura”.

- Problemas surgidos após a retirada das armas: regulação de som, festas, aluguel, compra e venda imóveis, desavenças com vizinhança, além de serviços “assistenciais” e de caridade anteriormente fornecidos pelos grupos armados, como pagamento de enterros, cesta básica etc.
- Situação dos órgãos associativos (associações de moradores, comitês e redes de líderes locais).
- Impressões sobre o relacionamento dos moradores com a polícia, especialmente dos jovens.
- Impressões sobre o relacionamento dos policiais com os moradores (ouvindo também os policiais da ponta e não apenas os oficiais).
- Impressões das lideranças comunitárias em relação à instalação da UPP, ouvindo presidentes de associações de moradores, coordenadores de grupos de jovens, produtores culturais, rappers, funkeiros, mototaxistas, donos de kombis, pastores, padres, líderes de religiões de matrizes africanas, lideranças femininas e comerciantes.
- Impressões dos gestores e servidores públicos (professores, diretores de escolas, creches, pessoal de posto de saúde, quadra de esportes etc.) e de outros agentes externos atuando na favela (ONGs, igrejas e grupos filantrópicos) em relação à instalação das UPPs e a nova situação da comunidade.
- Identificação dos principais problemas, perspectivas e ideias de ações a serem desenvolvidas pós instalação das UPPs nas comunidades.

As pesquisas foram desenvolvidas entre agosto e setembro de 2010 nas seguintes favelas: Santa Marta, Batan, CDD, Babilônia / Chapéu Mangueira, Pavão / Cantagalo, Tabajaras / Cabritos, Providência, Borel, Formiga e Andaraí. Entre novembro e dezembro, as comunidades Macacos e Turano também foram pesquisadas.<sup>8</sup>

O objetivo da pesquisa foi reunir elementos para o planejamento da implantação posterior das UPPs Sociais, inventariar problemas e potencialidades de cada favela e criar uma linha de base a partir da qual seria possível produzir análises comparativas ao longo dos próximos anos e avaliar os impactos das ações desenvolvidas. Os resultados desse amplo esforço de pesquisa expressam um panorama riquíssimo em que sobressaem as características próprias e únicas de cada favela, o momento histórico, os elementos geográficos e de infraestrutura e, sobretudo, os fatores associativos, a tradição maior ou menor de ação coletiva e o capital social de cada comunidade. Em meio à diversidade, alguns aspectos comuns se confirmaram. Entre eles, a percepção dos enormes danos provocados pelos anos de submissão ao poderio armado de criminosos. Líderes comunitários, mesmo quando experientes e legitimados em suas comunidades, aprenderam a se relacionar com o poder público numa relação pendular de cobrança e de pedidos de ações típicas para a favela. Se, por um lado, predomina o desconforto de dialogar com as determinações policiais sobre os mais variados temas, por outro lado são frequentes os

---

<sup>8</sup> Os resultados preliminares dessa pesquisa foram divulgados para os gestores da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Os pesquisadores foram: André Rodrigues, Antonia Gama, Guilherme Vargas, Isis Martins, Marianna Olinger, Monique Carvalho, Paulo Durán, Tatiana Accioly, Thiago Gomide Nasser e Thiago Melicio.

pedidos de políticas sociais “no varejo” (o convênio de uma creche, o apoio para uma festa, o conserto de um esgoto, a iluminação de uma rua, etc.). Não são inexistentes, mas são raras nas comunidades pesquisadas a presença de lideranças comunitárias que tiveram a oportunidade, no passado recente, de pensar seus territórios do ponto de vista estratégico e produziram algo que se possa chamar de um planejamento ou uma agenda de reivindicações capaz de orientar as relações entre a comunidade e as diferentes esferas do poder público. Com exceções, as atitudes predominantes nas lideranças locais, quando não ocorre um deserto de representação legítima, são a combinação de uma postura de indignação e ressentimento legítimo por raramente terem sido apoiados e ouvidos com a submissão agradecida a pequenas concessões.

Também se confirmou a suposição de que a retirada dos grupos armados abriu um período de incertezas e dúvidas sobre a regulação de diversos âmbitos da vida coletiva e mesmo privada. As incertezas em muitos casos são extensivas aos comandos da UPP, que ora não conseguem atender às lacunas deixadas pelos grupos criminosos (por exemplo, fornecer cestas básicas às famílias mais pobres ou financiar enterros), ora procuram resolver problemas emergenciais da comunidade (o vazamento do esgoto ou a falta de luz), ora se voluntariam a regular âmbitos da vida na favela que eles supõem serem de sua responsabilidade (por exemplo, determinar o tipo de música permitido em festas locais e proibir certos ritmos, como o funk, além de definir horários, dias da semana e volume do som). Efetivamente, a pesquisa revelou que o funcionamento de muitas esferas da vida na favela implica equações extremamente complexas, como o transporte (em motos, kombis ou lotações), o tráfego e as normas de circulação, o acondicionamento de gás de cozinha para fornecimento a moradores de regiões onde não chegam os caminhões e o funcionamento do comércio local, algumas vezes na fronteira entre o informal e o ilícito, entre muitos outros exemplos. A pesquisa confirmou que não há soluções simples e rápidas para diversos problemas, e que arranjos locais têm que ser reconstruídos e repactuados. Por essas razões, observou-se a necessidade de lançar a UPP Social em cada comunidade criando fóruns locais que se tornassem espaços de diálogo permanente e a partir dos quais fossem discutidas regras de transição e acordadas experiências coletivas sobre como lidar com a nova realidade, muitas vezes batizadas de “vamos combinar”.

Dentro da perspectiva de consolidação da pacificação, o programa UPP Social planejou ações e iniciativas que podem ser estruturadas a partir de quatro grandes eixos temáticos. Elas se associam a seis grandes eixos relacionados mais diretamente ao desenvolvimento social das comunidades onde a UPP Social se implanta (ver Figura 1).

### **Figura1 – Diretrizes de Ação da UPP Social**

## [Diretrizes de Ação]



Basicamente, os eixos que compõem as diretrizes de ação da UPP Social são os seguintes:

**Cidadania e Convivência:** trata-se da criação de canais de escuta e interlocução social (fóruns, ouvidorias) e apoio a organizações e ações cidadãs desenvolvidas em cada comunidade.

**Legalidade Democrática:** refere-se a oferta de orientação e serviços jurídicos; serviços de mediação negociada de conflitos individuais e coletivos; adoção de políticas para a regularização e formalização das diversas dimensões do cotidiano das áreas beneficiadas caracterizadas pela informalidade (normas urbanísticas e ambientais, propriedade fundiária, empreendimentos e serviços privados, provimento de energia elétrica, água, gás, TV a cabo e internet, transportes públicos locais etc.); pactuação e fiscalização de regras de convivência e uso de espaços públicos.

**Superação da Violência Juvenil:** voltado para o estímulo e apoio a grupos juvenis de esporte, cultura, lazer e cidadania; oferta de oportunidades educacionais, de inserção produtiva e de suporte psicossocial a adolescentes e jovens em situação de risco; apoio à reinserção social de adolescentes e jovens egressos dos grupos criminais ou dos sistemas penitenciário e socioeducativo. Essas preocupações foram organizadas, em dezembro de 2010, em um conjunto articulado de iniciativas intitulado “Recomeço”.

**Integração Territorial e Simbólica:** esta última esfera das ações de consolidação da pacificação diz respeito à criação ou valorização de espaços públicos de convivência e lazer; abertura de vias de acesso e circulação e aprimoramento dos transportes públicos locais; mapeamento e divulgação de serviços e atrações culturais, turísticas e de lazer nas áreas beneficiadas; promoção da integração dos seus moradores com o entorno e o restante da cidade.

Ainda que as favelas do Rio não sejam necessariamente os territórios com os piores indicadores sócio econômicos da cidade e que ao longo da última década alguns aspectos

como redução da pobreza tenham tido desempenho melhor nas favelas do que nos demais setores da cidade,<sup>9</sup> o programa UPP Social prevê diretrizes de ações relativas ao desenvolvimento social, essenciais em territórios populares, estejam eles sob domínio de grupos armados ou não. Em diversos âmbitos, como nas ações ligadas a educação, saúde, infraestrutura, cultura e emprego, as ações desenvolvidas nas favelas pacificadas, sob coordenação da UPP Social, se fundem com as ações dentro dos eixos específicos da consolidação da pacificação. As esferas relacionadas ao desenvolvimento social são as descritas abaixo.

**Redução da Pobreza:** as ações englobam projetos de transferência de renda, segurança alimentar e apoio para aproveitamento de oportunidades (crédito educativo, transporte subsidiado etc.).

**Desenvolvimento Humano:** esse eixo diz respeito a aperfeiçoamento dos serviços universais e segmentados de saúde e educação; multiplicação das condições de acesso à informação; oferta de oportunidades culturais e esportivas e de desenvolvimento de talentos.

**Inclusão Produtiva e Dinamização Econômica:** iniciativas para a ampliação e aperfeiçoamento dos programas de formação e colocação profissional; cooperação com empresas baseadas no entorno de cada comunidade; ofertas de alternativas de crédito, assistência técnica e expansão de atividades de empreendedores e serviços locais.

**Qualidade de Vida:** o conjunto de projetos de apoio e valorização de equipamentos e serviços locais de cultura, esporte e lazer; facilitação do acesso a equipamentos e serviços localizados no entorno das comunidades e no restante da cidade.

**Diversidade e Direitos:** orientação e promoção do acesso a serviços de garantia de direitos e apoio a grupos vulneráveis segundo recortes diversos (gênero, raça, orientação sexual, pessoas com deficiência, religião e grupos etários).

**Infraestrutura:** envolve o conjunto de ações de promoção de melhorias na infraestrutura urbana, viária e econômica local e implantação ou aprimoramentos dos serviços regulares de conservação urbana e ambiental.

### **A ausência do poder público e a multiplicação de projetos sociais**

Uma das frases frequentes para descrever a situação das favelas quando do ingresso das UPPs, seja no discurso das autoridades policiais, seja de líderes comunitários, políticos ou ativistas de ONGs é que “o poder público esteve ausente durante décadas”. De modo geral, gestores públicos presentes nestas ocasiões, como diretoras de escolas que algumas vezes comandaram a unidade de ensino dentro da favela por mais de 15 anos escutam o comentário contrafeitas. O mesmo se dá com agentes das unidades de saúde, o gerente da COMLURB, o responsável da CEDAE, a assistente social do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), o representante da secretaria de Obras ou do programa de urbanização, o diretor da Região Administrativa, o Sub Prefeito, o coordenador da Vila Olímpica, o professor da FAETEC (Fundação de Apoio à Escola Técnica), o técnico do CRJ (Centro de

---

<sup>9</sup> Ver Neri (2010).

Referência da Juventude), a gestora do Mulheres da Paz, do Pronasci, do Protejo, do Projovem, do Proeja...

De fato, as favelas cariocas constituem um caso paradoxal de “ausência” do Estado e “presença” não coordenada de centenas de projetos, muitas vezes desenhados para compensar a fragilidade das políticas públicas.<sup>10</sup>

O cenário não é necessariamente distinto em áreas populares e carentes de outras regiões do país. Entretanto, nas favelas cariocas que receberam UPPs, a “ausência do Estado” expressa duplamente a ideia de displicência em relação à oferta de infraestrutura e bens públicos fartos e de boa qualidade e a falha na essência da função do Estado, o monopólio da força.

Portanto, se a ideia de que “faltam” projetos sociais nas favelas não é precisa – pois eles são muitos e quase sempre convivem de maneira caótica – por outro lado, é real a constatação sobre a descontinuidade, a fragmentação e a baixa qualidade das políticas e serviços públicos à disposição daquelas populações. Quando se coloca o território em foco, e não apenas as populações (crianças, idosos etc.), o panorama de descoordenação se apresenta ainda mais agravado. Verifica-se sobreposição de ações, em que os gestores de umas desconhecem o que as outras fazem, ignoram o público alvo atendido das outras ações simultâneas e não se coordenam de modo a produzir uma cobertura adequada a todo o território: há áreas ou setores ou famílias a quem se oferta programas similares e áreas totalmente descobertas por qualquer programa. Por exemplo, diagnósticos preliminares revelaram que é comum que sobrem vagas em uma creche e faltem em outras, dentro da mesma comunidade, num panorama em que muitas mães não conseguem deixar seus filhos, porque o acesso à creche onde sobram vagas demandaria o uso de duas conduções. Também é frequente haver bolsões de miséria no interior de uma comunidade relativamente coberta por serviços públicos, onde famílias muito pobres não são alcançadas nem mesmo pelo programa Bolsa Família, e não pela falta de “vagas”, mas pela descoordenação das ações de assistência no território. O mesmo ocorre com saneamento, cobertura de saúde, oferta de equipamento culturais, esportivos etc. É bastante frequente que de um lado cursos profissionalizantes funcionem com vagas ociosas e de outro lado jovens estejam à procura de alternativas de capacitação para o trabalho.

Quando somamos esse cenário aos projetos desenvolvidos por ONGs e pelos setores de responsabilidade empresarial, verificamos que a presença de ações no mesmo território pode ser intensa, mas a fragmentação e sobreposição de ações reduz enormemente sua eficácia<sup>11</sup>. Eis aí a explicação para a situação paradoxal de abundância de projetos sociais e ausência de políticas públicas efetivas.

---

<sup>10</sup> Em setembro de 2010, o economista Ricardo Paes de Barros coordenou um levantamento realizado a pedido da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos e mapeou 132 projetos em desenvolvimento em favelas cariocas, por iniciativa de Secretarias do Município, do Estado ou do Governo Federal. Esses projetos foram classificados em ações relacionadas à consolidação da pacificação e ações de desenvolvimento social. Dentro de alguns eixos foram identificados dezenas de projetos, por exemplo Desenvolvimento Humano (85), Inclusão Produtiva (27) ou Superação da Violência Juvenil (14). É importante observar que esse levantamento abarca apenas projetos no âmbito governamental e não incluem as ações de centenas de ONGs que hoje atuam em favelas do Rio.

<sup>11</sup> Para refletir sobre desafios da mesma natureza em outro contexto da política social, ver Henriques (2010).



Por essas razões precisas, a UPP Social estabeleceu um modelo de atuação que tem por objetivo integrar e coordenar ações, identificando demandas e as conectando a ofertas de serviços e bens públicos, fornecidos pelo setor estatal, setor privado e pela sociedade civil, como mostra a Figura 2.

**Figura 2 – Modelo de atuação da UPP Social**



Neste modelo, a demanda é o resultado de um esforço que combina pesquisas e diagnósticos baseados em dados já existentes e levantamentos desenvolvidos por técnicos no território, com uma escuta sistemática dos líderes locais (associações de moradores e comitês locais), dos gestores públicos que atuam no território (professoras, pessoal de saúde, agentes de cultura, esporte etc.) e dos atores externos que ofertam serviços e projetos (ONGs, grupos religiosos etc.).

Portanto, a formulação das demandas exige a adoção de mecanismos de escuta permanente e canais de interlocução direta com moradores, empreendedores, gestores públicos e organizações comunitárias nas áreas beneficiadas; mapeamento das demandas setoriais identificadas por órgãos públicos diversos; produção de estudos e diagnósticos específicos sobre cada área.

Nesse modelo, o que se intitula oferta é o produto do mapeamento de programas governamentais federais, estaduais e municipais existentes e do levantamento de projetos, ações e boas práticas do setor privado e da sociedade civil.

O objeto do modelo de atuação é a organização e integração de ações, permitindo a otimização de esforços e sua convergência com vistas aos objetivos de consolidação da pacificação, desenvolvimento e integração nas áreas beneficiadas

Assim, os conceitos-chave da estrutura de gestão do programa UPP Social são **função integradora** (compartilhar diretrizes de atuação e articular demanda e oferta); **gestão em rede** (gestão a partir de uma um centro coordenador, sem ascendência hierárquica sobre os atores envolvidos); **caráter intergovernamental** (integração de esforços de secretarias e

órgãos públicos estaduais e municipais, em particular, sua estreita cooperação com a Secretaria de Segurança Pública e comandos das UPPs); **gestão participativa** (sistema permanente de escuta, parcerias com comunidades locais, setor privado e sociedade civil); **aprendizado contínuo** (produção de diagnósticos locais e uso sistemático de mecanismos de monitoramento e avaliação) e, por último, **transitoriedade**, ou seja, a meta de integração plena das áreas ao conjunto da cidade, considerando indicadores de cidadania e bem estar.

O programa UPP Social foi inicialmente desenhado numa estrutura de gestão em que as ações governamentais são coordenadas em Câmaras de Gestão Estadual e Municipal (instâncias de gestão política do programa, compostas pelos secretários dos principais órgãos envolvidos e responsáveis pela aprovação das diretrizes e planos de ação e pelo monitoramento da sua implantação) a partir de uma Unidade de Gestão Central, a base executiva do programa. As parcerias com o setor privado e a sociedade civil são estabelecidas a partir das diretrizes de ação propostas pelo programa e dos meios de gestão e interlocução local proporcionadas por ele. A Unidade de Gestão Local é uma base de ação do programa em cada comunidade, formada por equipes técnicas qualificadas e responsáveis pela escuta e identificação de demandas locais, suporte para a execução das ações articuladas pelo programa, apoio à resolução de problemas coletivos na comunidade e mobilização e suporte às atividades de fóruns comunitários locais, sempre em colaboração estreita com as UPPs.

#### **À guisa de conclusão: A UPP Social e o futuro**

O programa UPP Social foi concebido a partir da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro. O programa se desenvolveu na forma piloto em 3 comunidades representativas do universo das 13 favelas que haviam recebido UPPs até o final de 2010: Providência, Cidade de Deus e Complexo do Borel. As experiências foram desenvolvidas nessas comunidades, incluindo a criação de fóruns permanentes de diálogo com as instituições locais; a presença de pequenas equipes de gestores-pesquisadores capazes de produzir diagnósticos a partir de estudos quantitativos e qualitativos e da escuta de demandas comunitárias; e a criação de uma unidade central de gestão encarregada de articular as ações com as esferas municipais, estaduais e federais, em coordenação com as diversas ações do setor privado e do terceiro setor. As experiências revelaram que o programa tem grande potencial de ampliação para todas as UPPs, baseado no modelo testado. Trata-se de ação complexa do ponto da institucionalidade dos poderes públicos e ambiciosa do ponto de vista da cultura tradicional de gestão governamental e não governamental nos territórios de favelas, mas por outro lado os recursos exigidos se resumem à contratação e treinamento de equipes locais pequenas, constituídas por gestores com capacidade de análise e diagnóstico, e a realização de monitoramentos e avaliações que podem ser realizados sistematicamente pelas equipes no território. Nesse sentido, a UPP Social demanda poucos recursos e tem grande possibilidade de ser replicada.

Em janeiro de 2011, o programa foi transferido para o Município, por meio de um acordo entre os governos do Estado e da Cidade do Rio de Janeiro e foi instituída a UPP Social Carioca. Efetivamente, a maior parte dos serviços públicos ofertados nas favelas é de

responsabilidade do Município (atenção básica à saúde, ensino fundamental, assistência social, limpeza e conservação, habitação e urbanismo etc.). As principais áreas coordenadas pelo Governo do Estado são a própria segurança pública, o ensino médio, o serviço de água e outros. Energia, comunicação e gás de cozinha são providos pelo setor privado.

O desafio do programa a partir do Município segue o mesmo, e não é trivial: produzir na cidade do Rio de Janeiro, nas favelas pacificadas, um modelo de gestão de programas sociais com função integradora, sem ascendência hierárquica sobre os atores envolvidos, participativa e com capacidade de reorientar seus rumos a partir do aprendizado sistemático produzido pelas equipes em campo.

### Referências

- Beato, C. (org.). *Compreendendo e avaliando projetos de segurança pública*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- Cano, I. (coord.). *Segurança, tráfico e milícias. Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas 'milícias' no Rio de Janeiro*. Fundação Heinrich Boell, 2008.
- Henriques, R. *Políticas Sociais e Desenvolvimento: desafios de uma agenda integrada* in SESC: Segurança Alimentar e Nutricional: Desafios e Estratégias. I ed. Rio de Janeiro: Serviço Social do Comércio, 2010
- Machado da Silva, L. A. (org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- Martin, G. e Ceballon, M.. *Bogotá: Anatomía de una Transformación - Políticas de Seguridad Ciudadana 1995 – 2003*. Javeriana, 2004.
- Misse, M.. *Malandros, marginais e vagabundos. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de doutorado em sociologia, 1999.
- Neri, M. (coord.). *Desigualdade e favelas cariocas: a cidade partida está se integrando?* Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2010.
- Silveira, A. M. et al. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. *Revista de Saúde Pública*, 2010;44(3):496-502.
- Soares, L. E. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- Soares, L. E. et al. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; ISER, 1996.
- Veloso, F. e Ferreira, S. G. (orgs.). *É possível: gestão da segurança pública e redução da violência*. Rio de Janeiro: Contracapa, 2008.
- Zaluar, A. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.