



Servicios innovadores orientados
a comunidades vulnerables

Territórios Sociais: inclusão de famílias vulneráveis nas redes de proteção social do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, Brasil.

Actores que participan en la iniciativa (pej. en este caso Municipio de Rio de Janeiro + ONU Habitat Brasil)

INICIATIVA GANADORA

DESCRIPCIÓN

A cidade do Rio de Janeiro ainda apresenta muitas famílias que vivem em condições de privações múltiplas. Esses "invisíveis", de difícil localização, em sua grande maioria, residem nos mais diferentes tipos de assentamentos precários.

As famílias que vivem em tal situação de pobreza e extrema pobreza apresentam carências educacionais e de saúde e em geral não dispõem de condições adequadas de habitabilidade e saneamento básico. Para edificar uma cidade mais justa e integrada faz-se necessário conhecer os territórios onde se localizam os mais vulneráveis, identificá-los, qualificá-los e atuar para mudar essa realidade. No entanto, no plano da ação governamental, observa-se a dificuldade de, através dos instrumentos comuns de governo, localizar essas famílias para promover sua entrada no sistema de promoção social; e de as agências públicas em trabalhar integradamente, otimizando e multiplicando recursos de vários tipos.



INICIATIVA GANADORA

O Programa Territórios Sociais, institucionalizado através do decreto municipal 42.912 de 2/3/2017 é de atuação intersetorial. A atual etapa – Grandes Complexos – é coordenada pelo IPP e gerenciada por um Comitê Gestor em que participam todos os órgãos envolvidos. Suas ações são desenvolvidas, em sua maioria, por servidores que trabalham na Prefeitura.

A partir de ações integradas e intersetoriais, o programa visa trazer para os cadastros e programas sociais da prefeitura as famílias que ainda estão invisíveis para a rede municipal, bem como aumentar a qualidade do atendimento e acompanhamento daquelas que já acessam algum desses serviços.

Com base no Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e no Índice de Prosperidade Social (IPS), que ajudaram a selecionar os complexos, e no Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), adaptado do Multidimensional Poverty Index (MPI), formulado pela PNUD, que identifica os beneficiários, o Programa busca promover, junto àqueles considerados pobres e extremamente pobres (níveis 2 e 3 de pobreza do IPM), o acesso equitativo a oportunidades sociais e urbanas por meio do fornecimento de diferentes tipos de infraestrutura e serviços públicos.

O IDS, índice sintético desenvolvido pelo Instituto municipal de urbanismo Pereira Passos, abrange 8 indicadores relativos à renda, educação e infraestrutura urbana e é desagregado em nível da menor unidade geográfica (mais de 10 mil setores censitários) para a qual se têm dados. O IPS engloba três dimensões (educação, saúde e condições de vida) que reúnem onze indicadores e foi aplicado em todas as famílias da busca ativa do programa. No caso específico dos 10 grandes complexos desta fase do programa (Penha, Maré, Alemão, Jacarezinho, Lins, Chapadão, Pedreira, Cidade de Deus, Rocinha e Vila Kennedy) estamos falando de aproximadamente 150 mil famílias a serem abordadas para a busca ativa.

“O Programa contribui para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU”

Os membros das famílias que vivem em tal situação de pobreza e extrema pobreza tenham ou não severa insuficiência de renda, apresentam carências nos planos educacionais, de saúde e de trabalho, e não dispõem de condições adequadas de habitabilidade, saneamento básico, comunicação, segurança pública etc. Tais circunstâncias são reforçadoras da baixa renda, na medida em que um fator amplia o outro, criando um verdadeiro processo de causalção circular da vulnerabilidade social.

O Programa contribui para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, em especial o de número 11 “Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable”, com o fim de alcançar uma cidade mais justa e igualitária. Concorre também para o atingimento de ODS diretamente



INICIATIVA GANADORA

vinculados às condições sociais, como o primeiro, “End poverty in all its forms everywhere” e o quarto, “Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all”.

O direito de todos a viver em ambientes urbanos e moradia adequados, conforme preconizado pela ONU, e reconhecido pelo Brasil, implica que as pessoas tenham acesso à cidade (vista como provedora de saneamento básico, segurança pública, bons meios de circulação, espaços de troca, lazer e outros) e aos demais direitos humanos universais. Trata-se, portanto, de assegurar a todos os padrões mínimos em termos de educação, cultura, saúde, assistência e trabalho e renda. A garantia desses direitos potencializa condições favoráveis ao desenvolvimento e ao estabelecimento de sociedades mais justas e pacíficas. A igualdade e a não discriminação, a participação, a indivisibilidade e a inclusão são princípios fundamentais de tais direitos.

Após um projeto-piloto realizado em 2017/2018 em que foram visitados 19.143 domicílios e atendidas cerca de 1.500 famílias de 2.234 consideradas mais vulneráveis, espalhadas por toda a cidade, planejou-se a implantação do Programa nos mais populosos e inseguros complexos de favelas e assentamentos precários da cidade.

OBJETIVOS

O objetivo estratégico é a diminuição do risco social e da desigualdade visando à superação da vulnerabilidade das famílias pobres e extremamente pobres moradores em grandes complexos de assentamentos precários. Especificamente:

- melhorar as condições das famílias nas áreas de educação, saúde, bem-estar socioeconômico, habitabilidade e saneamento.
- oferecer atenção personalizada às famílias identificadas como vulneráveis, durante um período mínimo de 6 meses a 1 ano;
- agilizar a inserção dessas famílias, nos cadastros e programas da rede pública de serviços sociais oferecidos pela Prefeitura.

Trata-se de uma estratégia sempre buscada pelas organizações que consiste em integrar ações pré-existentes, praticadas ordinariamente, de modo a multiplicar seus efeitos benéficos. Uma vez que a pobreza é multidimensional o seu combate também tem que ser.

A integração de políticas públicas não é uma tarefa trivial, mas tem-se mostrado viável, posto que baseada em princípios como: concordância com objetivos maiores, incorporação de programas em curso e planejamento e revisão das ações. A institucionalização dos protocolos de atuação conjunta acordados com os



INICIATIVA GANADORA

participantes, a pronta obtenção de resultados que garantam o apoio político-administrativo das esferas superiores e, por fim, o envolvimento ativo dos servidores "na ponta" são elementos estruturantes da gestão do Programa.

BENEFICIARIOS

Os beneficiários são as famílias residentes em dez territórios em diferentes partes da cidade. Foram escolhidas as sete Regiões Administrativas (5, elas mesmas, Grandes Complexos) que apresentaram os menores Índices de Progresso Social-IPS em 2016 no Rio de Janeiro junto com três outros aglomerados de favelas, todos vítimas de alto grau de violência e criminalidade.

Segundo o Censo 2010, estima-se pesquisar aproximadamente 454 mil pessoas residentes em 149 mil domicílios. Desse contingente selecionar-se-á o público-alvo, aqueles enquadrados nos níveis de pobreza 2 e 3 do IPM, cerca de 20% ou 90 mil pessoas.

Tais pessoas se agrupam em famílias situadas nos estratos socioeconômicos mais baixos da sociedade carioca, com insuficiência de renda, baixo nível de escolaridade, crianças fora da escola, falta de itens de saneamento e condições habitacionais precárias. São em sua grande maioria pretos e pardos (não-brancos) e expostos, quase sempre, a altos graus de violência e discriminação social.





RELEVANCIA

Diante da situação do Rio de Janeiro em que muitas famílias estão em extrema vulnerabilidade e a desigualdade socioeconômica é bastante acentuada, e considerando-se que esse cenário é ainda mais grave nos Grandes Complexos (ver mapas nos Anexo 1 e 2), o Programa pretende atenuar tal gap, melhorando as condições de vida dos moradores. Esse é o contexto geral do problema, mas existem outras necessidades que demandam soluções que a iniciativa a ser implementada deve providenciar.

Parte-se do princípio que a Prefeitura já dispõe de serviços e equipamentos de caráter universal voltados para proporcionar um mínimo de proteção às populações desfavorecidas. Nas áreas de educação, saúde e assistência social e direitos humanos, as redes de proteção funcionam há muito tempo, acolhendo basicamente os mais pobres. Ocorre que, para os mais pobres entre os pobres, especialmente os residentes em comunidades faveladas e outros assentamentos conflagrados – nosso público-alvo –, há entraves específicos no acesso aos serviços sociais e mesmo aos benefícios proporcionados pela cidade contemporânea. De fato, uma família pobre que viva em uma área informal, precária e conflagrada pela violência - como são, via

de regra, os grandes complexos - tem uma desvantagem maior do que outra localizada em área formal urbanizada e não dominada por grupos armados. A precariedade da infraestrutura urbana e das vias de circulação impõem “custos” maiores para o deslocamento das pessoas, a existência de equipamentos sociais é mais rarefeita, enfim, a pobreza intrínseca das famílias é maximizada pela pobreza do ambiente em que vivem.

“O Programa não pretende atuar diretamente sobre a violência, uma vez que não há previsão constitucional para tanto.”

O Programa não pretende atuar diretamente sobre a violência, uma vez que não há previsão constitucional para tanto. A segurança pública é atribuição estadual e federal. No entanto, os órgãos municipais reconhecem a necessidade de serem mais proativos e articulados para melhor desenvolver suas ações naqueles territórios.

Facilitar o acesso dessas comunidades aos serviços ordinários de educação e saúde, a projetos culturais e de geração de emprego e renda, aos centros de assistência social geral e promoção de direitos para minorias desprotegidas e aos programas de urbanização e melhorias habitacionais é algo que o Programa pretende, pode e vai realizar.



INICIATIVA GANADORA

Para isso, é preciso primeiro identificar os elegíveis, o que é plenamente atendido pela metodologia de busca ativa prevista como passo inicial. Os agentes de campo vão de casa em casa (sempre que as condições de segurança permitirem), entrevistando as pessoas e, por meio, de tablets, munidos de aplicativos específicos, coletando os dados e georeferenciando os domicílios. Isso permite selecionar os beneficiários (os que atingirem os dois maiores graus de pobreza dentre os três estabelecidos pelo IPM) e colocar em marcha todo um protocolo de cadastramentos, atendimentos, providências e fornecimento de benefícios. Eis que os “invisíveis” deixam de sê-lo, pelo menos para as redes de proteção e desenvolvimento social do Município.

Com um plano de ação integrado desenvolvido em conjunto com as secretarias e com monitoramento de cada ação desenvolvida, pretende-se em 6 meses de atuação conjunta, mudar o nível de vulnerabilidade da família em pelo menos 1 ponto percentual.

INNOVACIÓN

A grande inovação do Programa é o enfrentamento de um problema antigo e complexo: integrar a execução de atividades permanentes, e não apenas de projetos especiais. A construção da desejada integração, no âmbito do Programa, já em sua etapa-piloto, mostrou-se viável, especialmente porque se fundamentou em alguns princípios básicos:

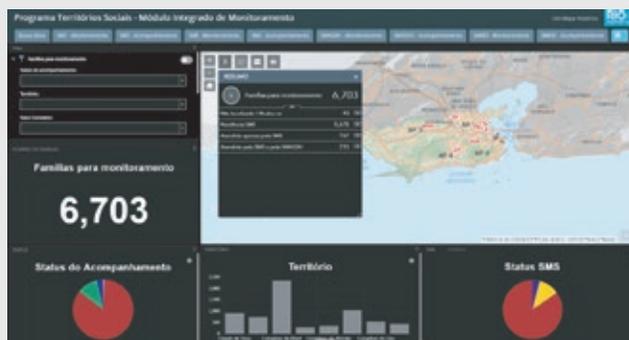
- concordância dos objetivos do Programa com os objetivos maiores da Administração, o que gerou adesão política da Direção Superior municipal;
- incorporação de trabalhos rotineiros e programas específicos que estão em curso na Prefeitura, sem precisar criar novas e custosas atividades;
- exaustivos planejamentos e replanejamentos das ações, com correção de rumos;
- coordenação centralizada num Comitê Gestor, de representantes técnicos dos órgãos, que se reuniu semanal ou quinzenalmente;
- execução descentralizada por meio dos departamentos com jurisdição territorial, de assistência social, educação e saúde. A supervisão da execução é feita pelos respectivos órgãos centrais;
- compartilhamento do sistema de informações, apresentando periodicamente o progresso aos participantes;
- a discussão intensiva dos “gargalos” com todos os membros e o atingimento e a implementação de soluções, nos termos de uma cultura não-burocrática;
- o envolvimento das equipes, tanto nas esferas de coordenação quanto “na ponta”, através da demonstração de que o Programa é um facilitador para a consecução de metas comuns;



INICIATIVA GANADORA

- uma estratégia de comunicação, interna e externa à Prefeitura, que divulgue o desenho e os resultados, ampliando o apoio ao mesmo.

O estabelecimento de protocolos de atuação conjunta, através de acordos entre os técnicos envolvidos, a quebra das naturais resistências à cooperação interdepartamental pela horizontalidade na tomada de decisões, e a pronta realização de benefícios parciais garantiram, na fase inicial, o apoio político-administrativo das esferas superiores dos envolvidos. Este é um dos principais objetivos do programa, conseguir atender a mais famílias, otimizando recursos, principalmente humanos, numa política integrada e de Estado. Seguindo a premissa da agenda 2030, “não deixando ninguém para trás”, mesmo com a crise econômica e fiscal que abate o executivo municipal.



Uma grande inovação no Programa é o desenvolvimento de um sistema de informação e monitoramento compartilhado pelas secretarias e desenhado em plataforma de geoprocessamento que, integrado ao sistema de informações urbanas da Prefeitura (ver Anexo 3), permite o acompanhamento de cada família inserida no programa. Através deste sistema, conseguimos monitorar desde a busca ativa das famílias nos territórios, bem como sua classificação e inserção no programa, como cada ação realizada pelas secretarias, de modo integrado. Existe assim uma “passada de bastão” entre as secretarias envolvidas, otimizando o atendimento e permitindo, um monitoramento dessas famílias mais de perto. O sistema possibilita que cada gestor possa acompanhar em tempo real todo o Programa e gerar relatórios que permitam não só o aperfeiçoamento contínuo dos trabalhos dos funcionários e equipamentos envolvidos, mas também uma mudança e aprimoramento de rotinas de gestão dos órgãos.

Buscou-se aperfeiçoar a gestão pública potencializando práticas já existentes, estimulando todos os gestores envolvidos, em cada política setorial, mas com um olhar holístico criando novos caminhos que facilitem a dinâmica dos parceiros e solidifiquem a estruturação do Programa como um todo.



INCLUSIÓN SOCIAL

Incluir e não deixar ninguém para trás são as duas principais palavras de ordem do Programa Territórios Sociais. O foco são aqueles que vivem situação de forte privação e a metodologia é a da busca ativa e inserção imediata nas redes de proteção, sem negligenciar nenhuma casa, nenhuma pessoa.

Do ponto de vista gerencial, é fundamental desenhar o Programa de forma eficiente e eficaz e persistir na sua execução e aperfeiçoamento. O monitoramento constante e a avaliação de impacto são os principais mecanismos para calibrar as ações e revigorar o Programa.

Um protocolo integrado entre as secretarias (primeira imagem do anexo 3) é fundamental para que consigamos, através do diagnóstico da busca ativa, atender às múltiplas carências sociais destas famílias vulneráveis. Por isso, toda família Territórios Sociais passa pelo atendimento inicial da saúde e da assistência social.

“O monitoramento constante e a avaliação de impacto são os principais mecanismos para calibrar as ações e revigorar o Programa.”

Famílias à margem do sistema, que o mercado de trabalho não absorve, que perderam laços de coesão interna, e que sequer tiveram acesso adequado aos mecanismos públicos ou privados de compensação social, eis aí o grupo vulnerável a ser incluído. Identificá-las e apoiá-las pode ser um meio eficiente de romper a corrente de criação e recriação da pobreza severa e dar-lhes, não uma posição privilegiada, mas um lugar mais aceitável na estrutura social.

Inserção na escola, assistência personalizada à saúde, obtenção de documentos de identificação, complementação de renda, treinamento profissional, acesso a manifestações culturais e aperfeiçoamentos habitacionais são elementos que podem impactar positivamente a condição socioeconômica de todos os membros da família e, sobretudo, projetar avanços para suas futuras gerações. Assim se pretende combater, com as armas ao alcance da municipalidade, a imensa desigualdade social que permeia a cidade. Da capacidade de manter e ampliar essas conquistas dependerá a concretização dos objetivos do Programa: melhorias imediatas no presente e mudanças num futuro próximo.



VIABILIDADE

A execução dessa nova fase do Programa beneficia-se da experiência bem sucedida do projeto-piloto. Conseguiu-se implementar o protocolo de ação e difundir, em todas as instâncias das secretarias, o principal objetivo do programa e sua forma de atuação. Como foi uma decisão do Prefeito implantar o Programa nos Grandes Complexos, isso lhe proporciona uma legitimidade político-administrativa inicial muito importante. A criação do Comitê Gestor do Programa, via decreto municipal, contribui para permanência e pela efetividade de sua transformação em política pública permanente.

Quanto ao pessoal envolvido, só há necessidade de contratação de agentes de campo e supervisores, viabilizado pelo convênio com a ONU-Habitat. Todo o pessoal de retaguarda é formado por servidores públicos. Nenhum órgão ou serviço será criado.

O Programa tende a se instituir como uma política de Estado permanente no terreno da inclusão de populações super-vulneráveis. Não há questões jurídicas a serem enfrentadas, uma vez que as ações finalísticas são realizadas pela Prefeitura há muito tempo. Dentre essas, destacam-se as seguintes:

- Primeira Fase: Busca ativa das famílias em situação de vulnerabilidade social
Uma equipe própria realizará a busca ativa em 100% dos domicílios para identificação das famílias em situação de elevada vulnerabilidade. Importante ressaltar que, para esta primeira busca ativa em 150 mil famílias, estão sendo contratados agentes de campo. Mas, novas buscas ativas podem ser conduzidas, futuramente, pelos agentes comunitários de saúde.
- Segunda Fase: Criação do Plano de Ação Integrado, compreendendo:
 - identificação das famílias em risco social, a cargo do IPP, com apoio da ONU-Habitat no gerenciamento da equipe externa;
 - encaminhamento à obtenção documentação civil necessária, pela área de assistência social;
 - inclusão das famílias nos cadastros sociais de acesso aos serviços básicos,;
 - matrícula das crianças que estão fora da escola e monitoramento do seu progresso através de uma tutoria especial, por parte do setor de educação;
 - provisão de acesso às famílias aos serviços básicos e essenciais de saúde, como exames, vacinação e monitoramento contínuo;
- realizar atendimento social às famílias, incluindo as que precisem de atenção especializada, e encaminhamentos para acesso à serviços e benefícios, tais como



INICIATIVA GANADORA

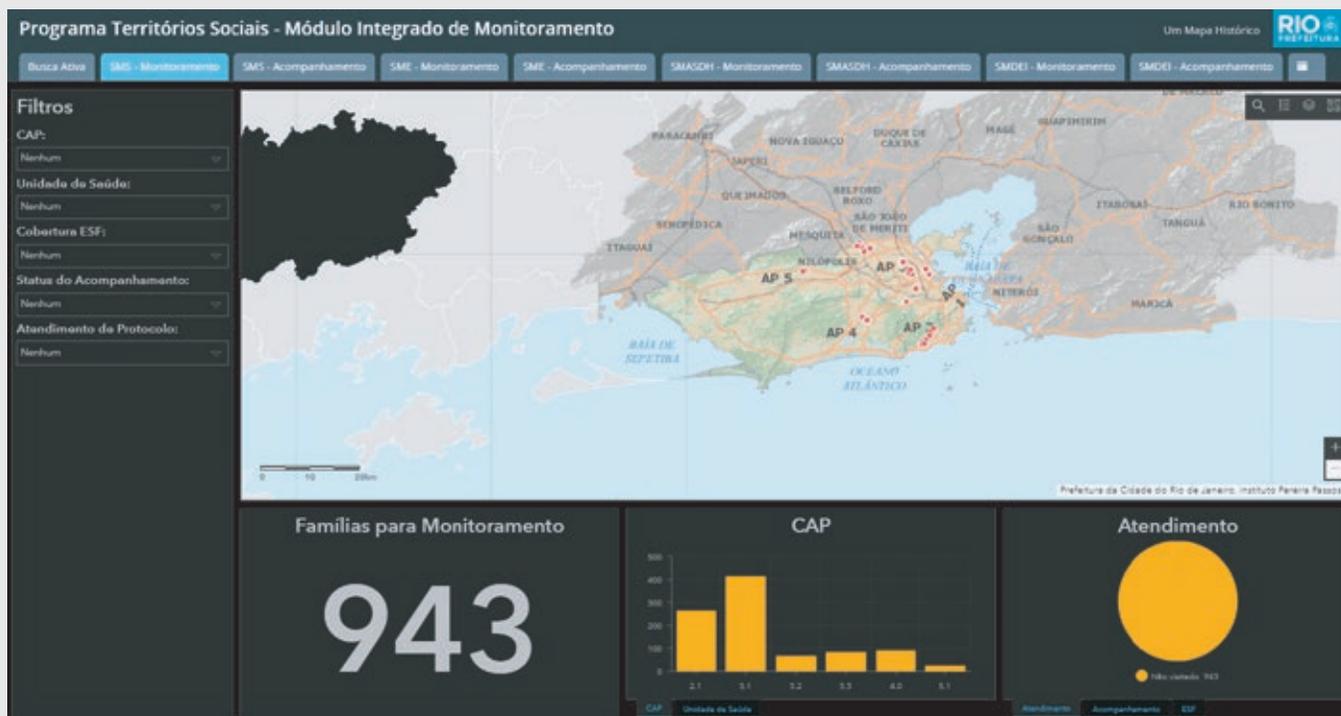
transferência de renda condicionada, apoio continuado e outros. Tarefa da área de assistência social;

- facilitação do ingresso no mercado de trabalho e da qualificação profissional, realizada pela secretaria de desenvolvimento, emprego e inovação;
- promoção do acesso à cultura;
- elaboração de diagnóstico sócio-habitacional das moradias com o objetivo de incluí-las nos programas habitacionais;

• Terceira fase: Monitoramento

O Programa desenvolveu uma estratégia de longo termo para assegurar que os grupos excluídos não sejam "deixados para trás", seguindo a principal diretriz da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Uma vez identificadas, todas as famílias serão novamente entrevistadas, após 6 meses, para verificar se superaram a sua vulnerabilidade social.

Um sistema de informações detalhado a nível individual está sendo desenvolvido para que, de forma ágil e segura, todas as secretarias possam monitorar e atualizar as ações e as informações necessárias ao desenvolvimento do programa, supervisionadas pelo Comitê Gestor. Para o acompanhamento, serão gerados relatórios informativos quinzenais e realizados boletins para divulgação dos resultados periodicamente.





IMPACTO

A maioria das ações do Programa gerará resultados imediatos. A meta do programa é reduzir em 80% a vulnerabilidade das famílias, calculado pelo Índice de Pobreza Multidimensional em 1 ponto percentual, em até 1 ano. Para isso, 6 meses após entrar no protocolo integrado, a família é novamente entrevistada para que possamos medir os avanços obtidos.

Para agilizar, foram distinguidas ações que ocorrem rapidamente e outras de prazo mais longo. Este é o caso das melhorias nas habitações e da urbanização dos assentamentos.

O sistema de informações é a ferramenta para medir o avanço do Programa a curto e médio prazo. Ele monitora on line os processos de partida e resultados de ações (ver Anexo 3).

Entre os aspectos iniciais de caracterização de beneficiários, serão apresentados:

- Status da entrevista ;
- Número de famílias visitadas versus estimativa do total;
- Número de famílias para monitoramento;
- Famílias em risco 2 ou 3 segundo o IPM;
- Famílias com renda per capita de extrema pobreza fora do programa federal Bolsa-Família;
- Famílias com o principal perfil para receber o federal Benefício de Prestação Continuada-BPC;

Quanto aos resultados, o sistema monitorará para cada pessoa ou família ou domicílio diversos indicadores:

- Inserção da família na Estratégia de Saúde da Família;
- Crianças de 4 a 14 anos encaminhadas à matrícula;
- Encaminhamento a serviços de atenção social, básicos e especializados e de treinamento laboral;
- Assentamentos e domicílios vistoriados.

A metodologia de avaliação de impacto, definida na primeira fase, inclui:

- Indicador sintético para mensuração, cobrindo quatro dimensões: desenvolvimento social, saúde, educação e habitação;
- Cálculo do indicador sintético através das médias dos indicadores primários e teoria de Resposta ao Item;
- Análise de dados para verificar a consistência e poder discricionário dos mesmos;
- Estimção do impacto esperado dos programas sobre uma matriz de indicadores dos domicílios, medida por uma característica de interesse da distribuição do indicador;
- Abordagem quasi experimental;
- Emprego do método diferença em diferenças;



SOSTENIBILIDAD

Tendo em vista que as soluções a serem adotadas fazem parte da cadeia normal de prestação de serviços municipais, acredita-se que os resultados obtidos se solidifiquem, com razoável facilidade, na Prefeitura e persistam ao longo do tempo. Para isso, é preciso, especialmente, a manutenção dos procedimentos postos em marcha, algo que o próprio Programa prevê como pode ser acompanhado. De fato, o sistema de monitoramento indicará em tempo real a situação de cada pessoa diretamente beneficiada. Isso permitirá às secretarias saber se suas ações de inclusão nos serviços sociais das famílias “Territórios Sociais” permanecem ou foram descontinuadas, bem como tomar as providências para sanar os entraves.

Identificou-se, na Prefeitura, que a maior dificuldade para a extensão da cobertura dos mecanismos municipais de proteção social é dar o primeiro passo. Ou seja, inseri-los nos serviços de apoio. Quebrada essa inércia, tornando os invisíveis enxergáveis pela Administração, as atividades do Programa entram na rotina de atuação da Prefeitura e começam a gerar os efeitos esperados.

O Programa vem-se tornando uma política pública de Estado e, portanto, tendente a continuar, enraizando-se na máquina administrativa. Periodicamente, será necessário realizar uma nova busca ativa de vulneráveis, em função da dinâmica socioespacial da população da cidade. Isso não demandará recursos de grande monta. Quanto aos benefícios obtidos pelas pessoas, alguns são de caráter duradouro ou permanente, como por exemplo, colocar uma criança na escola, inserir a família na Estratégia de Saúde da Família ou torná-la recebedora do Bolsa-Família (programa federal de complementação de renda). Obviamente, a duração dos benefícios depende da lógica particular de cada um desses serviços públicos, mas o importante é que as pessoas estarão inseridas e sendo acompanhadas por eles.

REPLICABILIDAD

O Programa tem enorme potencial de replicabilidade, uma vez que se alicerça numa estrutura de serviços públicos de caráter social já existentes na maioria dos municípios, sem necessariamente criar novas e dispendiosas formas de atuação. Claro que o cardápio de ações e serviços ofertados pode variar de caso para caso, abrangendo outros recortes sócio-espaciais ou outros temas de atuação governamental. O ponto-chave para o sucesso da iniciativa é esse: potencializar o existente, por meio da integração no nível técnico e “na ponta”, mais do que promover a comunhão de objetivos e práticas de órgãos governamentais em abstrato.



INICIATIVA GANADORA

Algumas concepções do Programa são importantes para o seu sucesso: seleção técnica de beneficiários; atuação focalizada em bases territoriais; integração de políticas pré-existentes; e monitoramento e acompanhamento de resultados.

