BRASILIANA: JOURNAL FOR BRAZILIAN STUDIES

A Geoinformação na formulação de Políticas Públicas de redução da vulnerabilidade: uma análise do Programa Territórios Sociais na favela da Rocinha

Resumo

A geoinformação possui papel estratégico na formulação e gestão de políticas públicas, ao favorecer a análise territorializada das condições de vida da população. No âmbito do programa Territórios Sociais os dados georreferenciados, provenientes da busca ativa, apontam padrões de vulnerabilidades, que revelam desigualdades internas nas áreas mapeadas. A Rocinha - maior favela do Brasil, segundo o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - é uma das 1.072 favelas do município do Rio de Janeiro, e, assim como as demais, apresenta condições inadequadas de infraestrutura, padrões de moradia e limitações no acesso aos direitos sociais básicos. Entretanto, cada localidade possui especificidades que precisam ser consideradas. Além disso, os problemas identificados não se apresentam de maneira homogênea no território, manifestando-se de formas distintas em diferentes áreas de uma mesma comunidade. O conhecimento da localização espacial dessas vulnerabilidades subsidia tomadas de decisões mais assertivas, orientando ações focalizadas que promovam a inclusão social.

Palavras-chave: geoinformação; políticas públicas; inclusão social; Rocinha; território

Abstract

Geoinformation plays a strategic role in the formulation and management of public policies, by favoring the territorialized analysis of the population's living conditions. Within the scope of the Territórios Sociais Program, georeferenced data, obtained through active outreach, point to patterns of vulnerability that reveal internal inequalities in the mapped areas. Rocinha – the largest favela in Brazil, according to the latest demographic census of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) – is one of the 1,072 favelas in the municipality of Rio de Janeiro, and, like the others, presents inadequate infrastructure conditions, housing standards, and limitations in access to basic social rights. However, each locality has specificities that need to be considered. Furthermore, the identified problems are not homogeneous across the territory, manifesting themselves in different ways in different areas of the same community. Knowledge of the spatial location of these vulnerabilities supports more assertive decision-making, guiding focused actions that promote social inclusion.

Keywords: geoinformation; public policy; social inclusion; Rocinha; territory

Introdução

As políticas públicas são um dos instrumentos pelo qual o Estado consegue cumprir suas funções e objetivos constitucionais, bem como garantir os direitos dos seus cidadãos e o bem comum "as políticas públicas são o resultado da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados, e por isso envolvem mais de uma decisão política" (Dias & Matos, 2017, p. 27).

O Estado é a única instância capaz de articular o conjunto de ações que compõem uma política pública, a partir de uma coordenação estratégica, escala ampla e unidade de sentido. As políticas públicas são vistas como expedientes de coordenação estratégica para materializar os direitos estabelecidos na Constituição de 1988. O Estado é quem coordena tanto os meios à sua disposição quanto as atividades de atores privados. O Estado é o sujeito ativo principal de todo o ciclo da política pública: elaboração, planejamento, execução e financiamento (Bucci, 2023).

Uma das instâncias mais sensíveis para o Estado desenvolver as políticas Públicas e garantir direitos é atuando junto às pessoas mais vulneráveis que vivem na pobreza e sem acessar serviços e direitos básicos. De acordo com o IBRE, do IBGE, a pobreza e a extrema pobreza caíram de forma significativa no Brasil entre 2022 e 2024, segundo o supracitado órgão, a recuperação do mercado de trabalho e transferências de programas sociais são grandes responsáveis por isso, visto que o Novo Bolsa Família criou um novo desenho ampliando a focalização desta política pública às famílias que mais precisam.

Em 2024, o percentual de pessoas em situação de pobreza é de 23,4%, a despeito da redução, isso ainda representa 50,7 milhões de pessoas vivendo nessa situação. Em 2024, 3,6% da população brasileira encontrava-se em extrema pobreza, o que indica ainda 7 milhões de pessoas nessa situação. No Estado do Rio de Janeiro, 18,8% das pessoas vivem em situação de pobreza e 3,2% em situação de extrema pobreza (IBRE, 2025).

Identificar essas pessoas não é tarefa fácil, por isso a importância do uso de dados e evidências para subsidiar a tomada de decisão e o desenho das políticas públicas para resolver problemas sociais complexos. As evidências e a participação social tornam-se aliadas na construção de uma agenda de políticas mais assertivas. É o caso do programa Territórios Sociais, que realiza uma busca ativa nas favelas da cidade do Rio de Janeiro a fim de identificar as famílias mais vulneráveis, colocá-las nos serviços da prefeitura e em políticas sociais federais a fim de reduzir o risco social ao qual elas estão expostas, após um ano de atendimento pelas secretarias municipais, essas mesmas famílias são reavaliadas para que se possa compreender o nível de mudança na vida dessas pessoas.

Uma das favelas que recebeu o programa, foi a Rocinha, mais de 24 mil entrevistas foram realizadas nesse território e tiveram sua renda, acesso à saúde, educação, emprego, alimentação e condições habitacionais avaliadas, dessas, mais de 5 mil famílias entraram para o monitoramento do programa.

Além dessa introdução, a segunda seção apresentará o histórico e a caracterização do território da favela da Rocinha. A seção 3, falará mais da metodologia e dos objetivos do programa Territórios Sociais, bem como apresentará dados iniciais do mapeamento do programa na Rocinha. A quarta seção aponta a relevância do uso de dados, evidências e geoinformação como apoio às políticas públicas. A quinta seção discute os principais resultados, apresentando na seção final as considerações finais.

Histórico e caracterização do território

A história da Rocinha não pode ser compreendida a partir de uma narrativa simplificada que a descreva como um "vazio" subitamente ocupado após loteamentos privados nas primeiras décadas do século XX. A partir da leitura da tese de Costa (2019) e do cruzamento com outras produções sobre o território, é possível notar que a Rocinha é resultado de um processo histórico, marcado pela coexistência de práticas rurais, industriais e urbanas, pelo avanço desigual da cidade e, principalmente, pela ação cotidiana de seus moradores. Essa perspectiva, construída tanto por pesquisas acadêmicas quanto pelas memórias reunidas pelo Museu Sankofa Rocinha, permite enxergar a Rocinha a partir de dentro, como um território que se constrói ao mesmo tempo em que constrói a cidade, como diz Antônio Carlos Firmino, coordenador do Museu Sankofa Rocinha.

Na virada do século XIX para o século XX, enquanto a parte baixa da Gávea consolidava-se como polo industrial, com crescimento de vilas de operários e construção de infraestrutura, a parte alta mantinha características rurais. As pesquisas de Costa (2019) mostram que havia ali lavradores, pequenos produtores, criadores de animais e trabalhadores que extraíam lenha e carvão da mata. Muitos desses moradores cultivavam hortaliças que abasteciam mercados e feiras da cidade, indicando que o território já possuía um papel econômico ativo e conectado à dinâmica urbana. É nesse contexto que surge o vínculo entre a produção agrícola local e o nome "Rocinha". Costa evidencia que o território já era conhecido pelas pequenas roças e hortas que abasteciam a feira da Praça Santos Dumont, onde diziam que as frutas e verduras vinham de uma "rocinha" no alto da Gávea.

A compra, em 1915, da antiga fazenda da Rocinha pela Companhia Castro Guidão representou uma mudança importante. A partir da década de 1920, a empresa inicia loteamentos acessíveis para trabalhadores pobres, aproveitando-se da demanda crescente por moradia na zona sul, que vivia valorização acelerada (Costa, 2019). Esses loteamentos não inauguram a ocupação; apenas intensificam um processo já existente. A Rocinha não nasce "do lote", mas "com o lote": famílias que já viviam da agricultura e trabalhadores recém-chegados das fábricas passam a adquirir pequenas partes do terreno, construindo casas simples com seus próprios recursos.

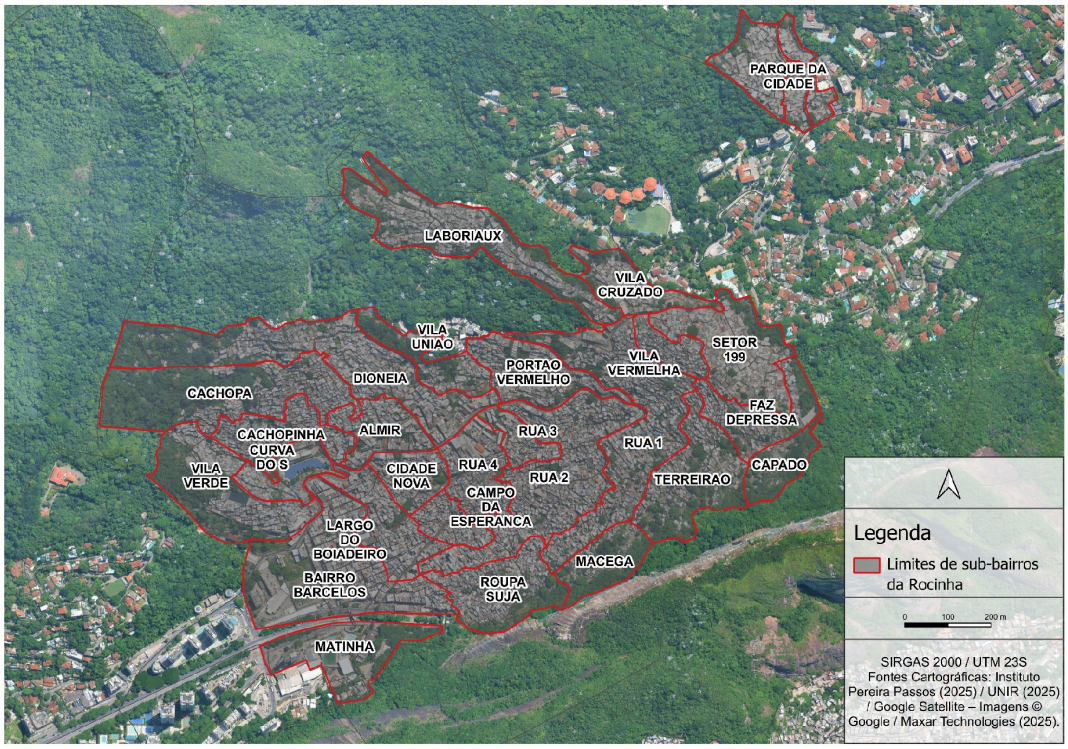
Desde cedo, portanto, a Rocinha se organiza como um território de trabalhadores, refletindo a própria dinâmica da Gávea, um bairro marcado pela presença simultânea das fábricas e pela agricultura. Esse cenário fica evidente quando observamos a expansão da Gávea, onde se concentravam vilas operárias e intensas relações de trabalho industrial (Fraiha & Lobo, 2002). Mais tarde, parte desse espaço se transformou no Parque Proletário, ainda na década de 1940, recebendo famílias removidas de áreas próximas e reforçando a ligação histórica entre políticas habitacionais, industrialização e a formação das favelas cariocas.

Ao longo do século XX, a Rocinha se expande em ritmo acelerado. O asfaltamento da Estrada da Gávea nos anos 1930, aliado à industrialização e ao crescimento da zona sul, intensifica ainda mais a ocupação dos loteamentos. Na década de 1950, a Rocinha já aparece como a favela mais populosa da cidade, segundo o Censo Demográfico de Favelas do antigo Distrito Federal (Valladares & Medeiros, 2003). As desigualdades se aprofundam: de um lado, a valorização crescente da Gávea e de São Conrado; de outro, a precariedade, a ausência de políticas públicas e o adensamento da Rocinha, que crescia sem o apoio do poder público.

Essa realidade gera mobilização. A partir dos anos 1960, inicia-se um ciclo de organização comunitária que marca a história local: mutirões de limpeza de valões, reivindicações por saneamento básico e resistências às remoções do governo Carlos Lacerda. Nos anos 1970, chegam escolas, postos de saúde e as primeiras obras de canalização. Em 1993, pela Lei 1.995, a Rocinha é oficialmente reconhecida como bairro, embora sem correspondência em melhorias estruturais. A favela integra a Área de Planejamento 2 (AP) e a XXVII Região Administrativa (RA) (Figura 1).

Figura 1

Limites da favela da Rocinha



Nota. Fonte: Instituto Pereira Passos (2025), UNIR (2025).

Os dados demográficos também ajudam a dimensionar essa trajetória. Em 1999, o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) estimava a área ocupada em 837.595,55 m², já em 2022 aponta para 847.899,95 m². O Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000 indicou mais de 56 mil habitantes e mais de 16 mil domicílios. Em 2022, a Rocinha registrou 72.021 pessoas e 32.901 domicílios, embora moradores apontem números que ultrapassam 150 mil pessoas, nos últimos anos a Rocinha passa por um processo de verticalização, indicando seu crescimento contínuo.

A distribuição populacional por cor ou raça na Rocinha (Tabela 1), revela uma predominância de pessoas pardas, seguida por brancas e pretas. Esses números reforçam características já reconhecidas nos grandes complexos de favelas do Rio de Janeiro, onde há forte presença de populações negras, historicamente associadas a processos de desigualdade socioeconômica e ocupação informal dos territórios.

O grupo pardo representa quase metade da população (33.561 pessoas), a presença equilibrada entre homens (16.666) e mulheres (16.895) sugere estabilidade na composição por gênero

Tabela 1
Composição por cor ou raça e sexo

Cor ou raça	Total	Homens	Mulheres
Branca	26.125	12.568	13.557
Preta	12.217	6.057	6.160
Amarela	40	15	25
Parda	33.561	16.666	16.895
Indígena	74	49	25
Sem declaração	4	2	2
Total	72.021	35.357	36.664

Nota. Fonte: SIDRA/IBGE.

nesse segmento. Em seguida, a população branca soma 26.125 residentes, apresentando também equilíbrio entre homens (12.568) e mulheres (13.557). Esse dado contrasta com outras favelas do país onde a população branca tende a ser menor, indicando uma particularidade da Rocinha.

Já a população preta contabiliza 12.217 moradores, com leve predominância feminina (6.160). A soma de pretos e pardos evidencia que a maioria absoluta da população da Rocinha se identifica como negra, conforme os critérios do IBGE, o que reforça a forte presença da negritude no território. Grupos menos numerosos, como amarelos (40 pessoas), indígenas (74) e indivíduos sem declaração (4), aparecem com proporções muito reduzidas, mas ainda assim revelam diversidade. A divisão entre homens (35.357) e mulheres (36.664) no total geral demonstra uma leve maioria feminina, comum nos levantamentos demográficos.

De modo geral, o quadro reforça que a Rocinha é um território majoritariamente negro (somando pardos e pretos) e com composição equilibrada de gênero. Esses elementos são fundamentais para fazer análises sobre desigualdades e políticas públicas.

Se voltarmos à perspectiva dos moradores, como propõe o Museu Sankofa Rocinha, a Rocinha se revela não apenas como um espaço de carência, mas como um território de origem, memória e pertencimento.

As falas reunidas pelo Museu reforçam isso: "É o lugar onde eu posso sonhar", "É o lugar onde eu nasci, me criei.", "A Rocinha é minha casa, né! A Rocinha é onde eu moro". Essas narrativas fazem parte da história tanto quanto os mapas ou censos. Elas mostram que a Rocinha sempre foi, antes de tudo, um espaço produzido coletivamente.

Metodologia e objetivo do programa Territórios Sociais

O programa Territórios Sociais é uma iniciativa da Prefeitura do Rio de Janeiro que visa à redução da pobreza multidimensional. Partindo do pressuposto de que a utilização de dados é fundamental para a gestão das políticas públicas, o Programa realiza análise territorial para identificar áreas com baixos desempenhos em indicadores socioeconômicos e classifica famílias em situação de maior vulnerabilidade para priorização no atendimento.

A estratégia considera uma concepção ampliada de pobreza, que não se limita à pobreza monetária, mas também reflete as dificuldades de acesso aos direitos, buscando promover a inclusão social.

Desenhado em 2016 por técnicos da Prefeitura do Rio, Territórios Sociais foi pensado como uma estratégia para identificar territórios e famílias com dificuldade de acesso aos direitos soci-

ais, e que são invisibilizados pelas políticas públicas. Além de evidenciar esses territórios e as diferenças internas que eles possuem, o Programa utiliza a intersetorialidade como estratégia para o enfrentamento à pobreza multidimensional.

Em 2017 foi dado início à execução em 180 setores censitários que tinham os piores Índices de Desenvolvimento Social (IDS) da cidade. Os resultados satisfatórios deste piloto possibilitaram a continuidade do programa, onde a metodologia foi aprimorada e a gestão da informação ganhou maior robustez. Um módulo de monitoramento específico para o Programa foi criado e as entrevistas georreferenciadas trouxeram mais qualidade para a produção de informações territorializadas.

Em 2019, foi iniciada uma nova fase do Territórios Sociais, denominada "Grandes Complexos". Nessa fase, foram selecionados dez grandes complexos de favelas do Rio de Janeiro, tendo como principal critério a localização em regiões administrativas com os piores desempenhos no Índice de Progresso Social (IPS). Nesse mesmo ano, foi firmado um acordo de contribuição entre a Prefeitura e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), e o programa passou a ser executado em parceria com a agência.

No ano de 2022, o programa Territórios Sociais ampliou sua atuação e foi implementado simultaneamente em todas as áreas de planejamento da cidade. Desde então, segue em fase de expansão e permanece como uma iniciativa estratégica para a gestão municipal. Nessa etapa de expansão, a seleção dos territórios considerou o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), além de contribuições de profissionais da Prefeitura que atuam nos equipamentos públicos.

O programa é estruturado em três etapas principais: busca ativa, plano de ação integrada e monitoramento.

Na etapa da busca ativa é realizado um mapeamento por setor censitário e são feitas visitas a cada domicílio, para a aplicação de um questionário, composto por perguntas que permitem identificar demandas do território, da família e do indivíduo. A partir das respostas, é possível calcular o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de cada família.

Criado em 2010 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela Iniciativa de Pobreza e Desenvolvimento Humano de Oxford (OPHI), o IPM considera três dimensões da pobreza: saúde, educação e padrão de vida. Ele é composto por indicadores que medem as privações de cada família, privações essas que impactam diretamente sua qualidade de vida.

Para o programa Territórios Sociais o IPM foi adaptado, considerando 11 indicadores distribuídos nas três dimensões mencionadas. O valor do IPM varia de 0 a 1 e as dimensões são igualmente ponderadas, representando 1/3 cada ou 0,33. São consideradas famílias multidimensionalmente pobres aquelas com valor de IPM superior a 0,33, o que corresponde aos riscos 2 e 3 em termos de vulnerabilidade à pobreza.

As famílias prioritárias para o monitoramento de Territórios Sociais são aquelas classificadas nos riscos 2 e 3 do IPM, bem como as que declararam estar em extrema pobreza (renda per capita até 109,00), e que não estão inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais.

A coleta primária de dados possibilita um retrato das condições de vulnerabilidade existentes em uma área. No entanto, esse diagnóstico ganha maior relevância quando articulado a ações efetivas das políticas públicas, que são fundamentais para a redução das desigualdades. É nessa perspectiva que se insere a segunda etapa do programa: o plano de ação integrada.

Para responder de forma adequada às múltiplas privações que atingem famílias em situação de pobreza, torna-se indispensável um olhar ampliado sobre esse fenômeno multifacetado. Isso exige não apenas o reconhecimento das vulnerabilidades, mas também a articulação entre diferentes políticas públicas. Nesse sentido, as ações integradas entre os órgãos que compõem a iniciativa Territórios Sociais são fundamentais para garantir a efetividade do trabalho.

O Programa dispõe de um Comitê Gestor, coordenado pelo Instituto Pereira Passos, e com a participação de representantes de 11 Secretarias Municipais: Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho e Renda, Cultura, Habitação, Ação Comunitária, Meio Ambiente, Juventude, Mulher e Inclusão.

A terceira etapa inclui o monitoramento e a avaliação de Territórios Sociais. Os registros das coletas realizadas na busca ativa, bem como os atendimentos feitos pelas Secretarias do protocolo básico são inseridos em uma plataforma específica, dentro do Sistema de Informações Urbanas do Município do Rio de Janeiro (SIURB). Tais registros possibilitam acompanhar a evolução do trabalho de campo e o atendimento prestado pelas Secretarias.

Além dos dados inseridos na plataforma do Programa, os registros administrativos produzidos pelos órgãos municipais contribuem para a melhor compreensão acerca do alcance das intervenções realizadas. Um ano após o atendimento no protocolo básico, são realizadas novas visitas para a condução das entrevistas de avaliação com as famílias. O questionário é aplicado novamente, com o objetivo de mensurar a efetividade do trabalho desenvolvido.

O programa Territórios Sociais teve início na Rocinha em junho de 2019, durante a fase de Grandes Complexos. Cerca de dez agentes de campo participaram da coleta de dados, que foi concluída em 2022. A entrada em campo foi precedida de articulação com as lideranças locais e a equipe foi formada, majoritariamente, por moradores da comunidade.

Considerando as dimensões da Rocinha, a estratégia mais eficaz para realizar uma pesquisa censitária em todo o território foi a divisão da equipe em duas: uma responsável pela parte alta e outra pela parte baixa da comunidade.

O questionário aplicado incluiu perguntas que permitiram identificar o perfil das famílias e dos indivíduos residentes no território. Além disso, abordou temas relacionados à renda, segurança alimentar, acesso à documentação, condições de saúde, trabalho, escolaridade e habitação. As entrevistas foram georreferenciadas, o que possibilitou evidenciar com maior precisão as vulnerabilidades existentes em cada microterritório.

De acordo com a Tabela 2, foram realizadas 24.709 entrevistas, 5.086 famílias foram classificadas como prioritárias para atendimento e monitoramento dos órgãos municipais, por estarem em maior risco social. Quanto ao IPM, 410 famílias foram identificadas nos riscos 2 ou 3, enquanto 3.861 famílias estavam em extrema pobreza, sem inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais, que é a porta de entrada para Programas e benefícios, como os de transferência de renda.

A utilização de dados e da geoinformação no apoio a políticas públicas

De acordo com Pinheiro (2022), na perspectiva tradicional das Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE), as evidências assumem um papel central, sendo concebidas como instrumentos fundamentais para racionalizar os processos de decisão. Nessa visão (a tradicional), as evidências se confundem com o conhecimento científico produzido por métodos rigorosos, sistematizados e reprodutíveis.

Tabela 2
Resultados gerais

Indicador	Número
Entrevistas realizadas	24.729
Famílias para monitoramento	5.086 (20,6%)
Famílias em riscos 2 ou 3 do IPM	410 (1,7%)
Famílias em extrema pobreza fora do CadÚnico	3.861 (15,6%)

Nota. Fonte: Instituto Pereira Passos.

Nesse contexto, a função atribuída às evidências é essencialmente instrumental: elas servem como ferramentas técnicas, objetivas e mecânicas, capazes de determinar "o que funciona" ou "não funciona" na busca por fins específicos, como eficácia e otimização de custo-benefício. A decisão política, nesse modelo, aparece como fruto dos dados e resultados científicos que direcionam de forma quase automática a escolha das melhores alternativas.

Além disso, essa abordagem tradicional pressupõe uma neutralidade inerente ao processo decisório. Acredita-se que, ao basear as decisões em evidências é possível superar disputas político-ideológicas, mitos e subjetividades, conferindo legitimidade e autoridade simbólica às políticas adotadas. A objetividade da ciência torna-se, assim, o fundamento da superioridade das PPBE, representando um caminho técnico e imparcial para a solução de problemas públicos (Pinheiro, 2022).

No entanto "é implausível que o uso da racionalidade instrumental, meramente sobre as evidências científicas, seja suficiente para assegurar o progresso e o bem-estar sociais no longo prazo" (Koga et al., 2022, p. 35).

Desse modo, dada a multidimensionalidade do conceito de evidência, Pinheiro (2022), propõe um modelo moderado, intermediário que rejeita os extremos, sendo assim um modelo mais realista e pragmático, que reconheça a complexidade do mundo social sem abandonar a possibilidade de análise racional.

Os autores discorrem que o uso de evidências não ocorre de forma uniforme, mas é profundamente moldado pelo contexto em que as decisões são tomadas. Essas dimensões podem ser de esferas e níveis de governo: abrangem os três poderes nos níveis federativos (União, Estados e Municípios); áreas de política pública: políticas sociais, de saúde, educacionais, de controle e gestão, macroeconômicas, de infraestrutura, ambientais, de inclusão produtiva rural e de ciência, tecnologia e inovação e unidade de análise: A investigação ocorre em múltiplos níveis: o individual (focando em burocratas e gestores), o organizacional-institucional e o sistêmico (Koga et al., 2022).

Para os autores, o Estado – que não é apenas um consumidor de dados – aparece como um produtor de dados. Organizações públicas geram e sistematizam continuamente informações por meio de instrumentos como notas técnicas, registros administrativos, sistemas de monitoramento e avaliações internas. As fontes estatais, como as estatísticas oficiais e os registros administrativos (por exemplo, o Cadastro Único), têm sido elementos cruciais para o desenvolvimento social, permitindo o desenho, o acompanhamento e a avaliação de políticas (Koga et al., 2022).

De acordo com os autores a produção estatal de evidências não é um processo neutro ou técnico isolado. Ela é influenciada pela moldura contextual, marcada por interesses, valores políticos e disputas intra e interinstitucionais. Portanto, o conhecimento gerado pelo Estado não

emerge de um vácuo, mas reflete e é moldado pelo ambiente institucional e político no qual está inserido.

Outro importante instrumento para formulação e implementação de políticas públicas é a geoinformação.

Trabalhar com geoinformação significa, antes de mais nada, utilizar computadores como instrumentos de representação de dados espacialmente referenciados. Deste modo, o problema fundamental da Ciência da Geoinformação é o estudo e a implementação de diferentes formas de representação computacional do espaço geográfico. É costume dizer-se que Geoprocessamento é uma tecnologia interdisciplinar, que permite a convergência de diferentes disciplinas científicas para o estudo de fenômenos ambientais e urbanos. Ou ainda, que "o espaço é uma linguagem comum" para as diferentes disciplinas do conhecimento (Câmara & Monteiro, 2001, p. 21).

Desse modo, a geoinformação aparece enquanto uma solução inteligente e multidisciplinar que relaciona a formulação de políticas públicas com o planejamento e ordenamento territorial a fim de criar soluções mais eficientes para o entendimento e o uso dos espaços.

O programa Territórios Sociais, utiliza os dados coletados na busca ativa para selecionar as famílias mais vulneráveis nas comunidades do Rio de Janeiro. Esses dados – que são evidências – deixam claro quais são as múltiplas privações as quais essas famílias estão submetidas a fim de que a partir dessas informações, o poder público municipal consiga atendê-las em seus serviços essenciais para que elas possam ter o seu risco social diminuído e seu quadro de pobreza amenizado.

Todos os dados da busca ativa do programa são georreferenciados, então a partir disso, é possível caracterizar de forma espacial os territórios da cidade do Rio de Janeiro, evidenciando onde estão as famílias mais vulneráveis, os territórios e regiões mais vulneráveis da cidade, bem como um mapeamento de quais são essas privações. O que facilita a tomada de decisão da prefeitura e também o desenho das políticas públicas que visam atuar na solução dos problemas encontrados.

Apresentação dos dados

Nesta seção serão apresentados parte dos dados em tabelas e mapas resultantes da Busca Ativa do Programa Territórios Sociais. A espacialização desses dados permite não apenas a visualização da distribuição territorial dos indicadores, mas também reconhecer as áreas de maior incidência. Assim, será possível compreender, de forma mais precisa, tanto a localização, como a concentração de diferentes vulnerabilidades identificadas na área de estudo.

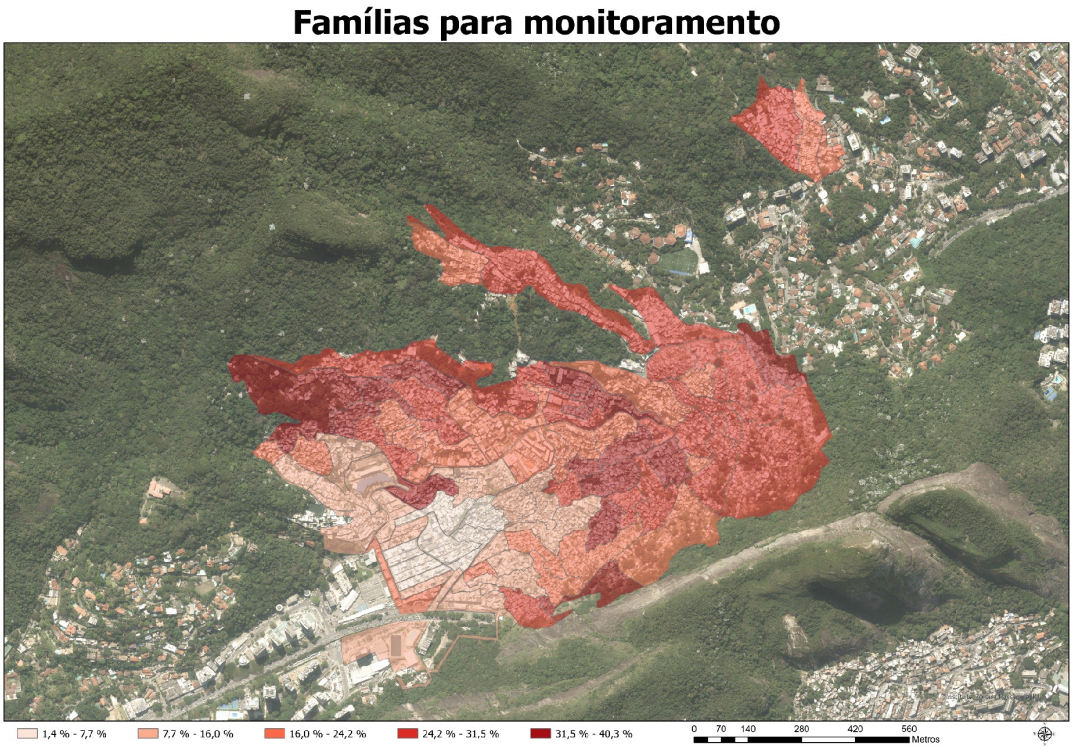
Durante a pesquisa da busca ativa na Rocinha foi apurado o dado de que 21.095 famílias possuem renda menor que três salários mínimos, o que significa cerca de 85% das entrevistadas. Além disso, 7.951 núcleos familiares viviam com renda per capita menor que meio salário mínimo - o que as classifica como famílias de baixa renda – isto é, aproximadamente 32% das famílias responderam o questionário.

O mapa da Figura 2 revela a distribuição das famílias classificadas para monitoramento. A partir dele, percebe-se que elas estão presentes por todo o território, mas há uma concentração significativa nos setores mais elevados e distantes das principais vias de acesso à comunidade. Nesse âmbito, alguns setores que estão nos limites da favela, com exceção dos que se localizam nas partes baixas, destacam-se por concentrarem as maiores porcentagens de famílias com

maior risco social, de acordo com a classificação do programa. Enquanto isso, a maior parte dos setores que se encontram próximos a logradouros pertencentes a chamada "cidade formal" experienciam, de modo geral, uma menor vulnerabilidade social.

Figura 2

Famílias para monitoramento



Nota. Fonte: Instituto Pereira Passos, 2025.

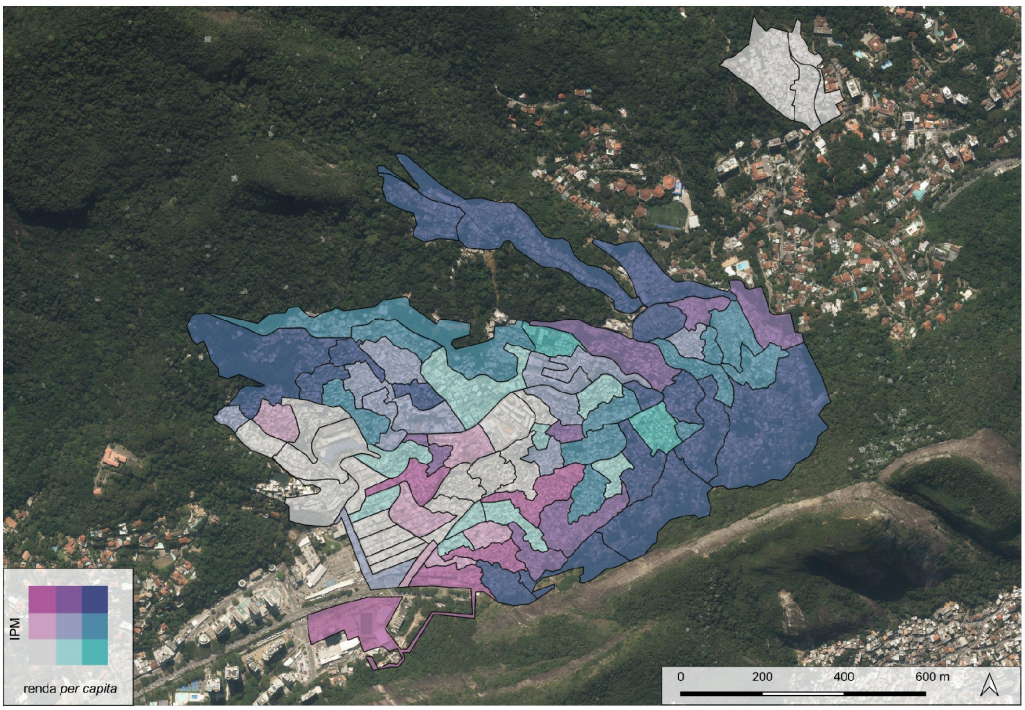
O Programa Territórios Sociais, apesar de considerar o quesito monetário, tem seu questionário baseado no Índice de Pobreza Multidimensional. Assim, outras privações são consideradas na identificação das famílias em risco social. No mapa da Figura 3, é possível observar os níveis de correlação entre IPM e renda per capita. Há uma forte correlação entre esses dois indicadores nos setores que margeiam todo o limite leste e sudeste da Rocinha passando pelos sub-bairros Faz Depressa, Capado, Terreirão, Macega e Roupa Suja. Além disso, os setores mais ao norte e alguns do extremo noroeste também evidenciam essa alta correlação entre IPM e renda per capita. Em síntese, nessas áreas mencionadas, o IPM é inversamente proporcional à renda per capita, ou seja, quanto menor a renda per capita maior o IPM.

No quesito emprego, foram identificados, nesse território, 7.447 maiores de idade sem emprego e 4.382 jovens sem trabalhar e sem estudar. No mapa da Figura 4, é possível visualizar a espacialização de pessoas maiores de dezoito anos sem emprego e percebe-se que o padrão espacial, visto anteriormente nos outros mapas, se repete para as áreas limítrofes da favela. Desse modo, observou-se uma concentração significativa desse grupo nas áreas mais altas da favela, sobretudo nas margens leste, nordeste e norte. Novamente, na parte baixa da favela, as porcentagens de desempregados são, em geral, menores.

O acesso à documentação também é um ponto de atenção na identificação de famílias vulneráveis, pois possuir documentação é um pré-requisito para acessar diversos serviços essen-

Figura 3

Mapa bivariado de renda per capita e IPM



Nota. Fonte: Instituto Pereira Passos, 2025.

ciais, além do próprio mercado de trabalho. Na Rocinha, foram localizados 1.157 indivíduos maiores de dezoito anos sem carteira de trabalho. Além disso, 1.241 maiores de idade não possuíam carteira de identidade e 1.076 não tinham cadastro de pessoa física (CPF). Também havia 550 pessoas sem certidão de nascimento.

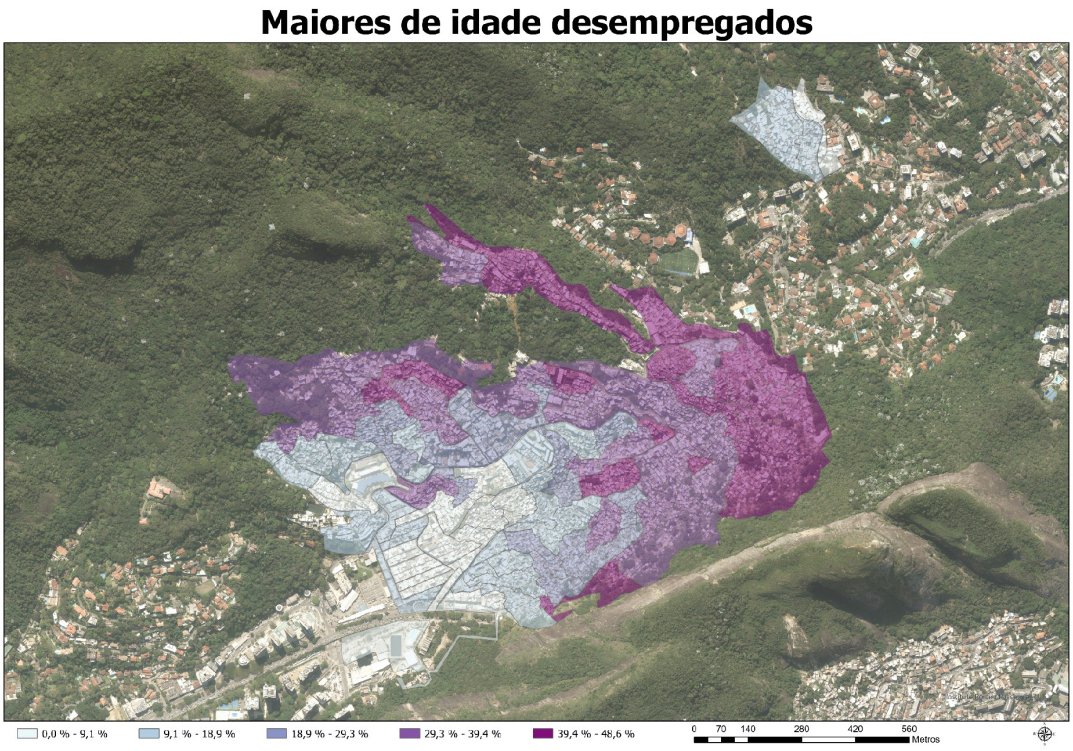
No mapa da Figura 5, observa-se como está distribuído no território o acesso a documentação. Os setores com tonalidade mais clara são os que possuem mais acesso a documentação e os setores que apresentam tonalidade em rosa mais escuro são aqueles que têm maior número de indivíduos sem algum tipo de documento. Nesse viés, observa-se que há núcleos sem acesso eficaz à documentação tanto na parte baixa da favela, quanto na porção alta. Todavia, é na área mais ao sul onde encontram-se os setores mais destacados.

Quanto às edificações presentes na Rocinha, essas, em sua maioria, foram construídas fora do padrão urbanístico definido para a cidade do Rio de Janeiro. Tal fato é muito comum não somente nessa área, mas na maior parte das favelas e comunidades urbanas do município. Assim, ao visualizar o mapa das características da edificação (Figura 6), compreende-se que os domicílios com aspectos mais precários encontram-se nas áreas limítrofes da favela, especialmente nos sub-bairros Vila Cruzado, Faz Depressa, Capado, Terreirão e Macega.

Os dados sobre as condições habitacionais (Tabela 3) evidenciam carências que impactam diretamente o bem-estar, a saúde e a dignidade das famílias. Eles mostram a presença de 1.322 famílias sem acesso à água ou rede de esgoto, representando 5,4% do total de famílias entrevistadas. A situação de 312 famílias sem chuveiro ou vaso sanitário, equivalente a 1,3%, expressa a

Figura 4

Maiores de idade desempregados



Nota. Fonte: Instituto Pereira Passos, 2025.

falta de dignidade dessas famílias. A ausência de banheiro adequado indica precariedade, com impactos sobre saúde e condições mínimas de higiene.

Tabela 3

Condições habitacionais

Indicador	Famílias
Famílias sem acesso a água ou esgoto da rede	1.322
Famílias sem piso ou parede de alvenaria	278
Famílias sem chuveiro ou vaso sanitário	312
Famílias sem fogão ou geladeira	643

Nota. Fonte: Instituto Pereira Passos.

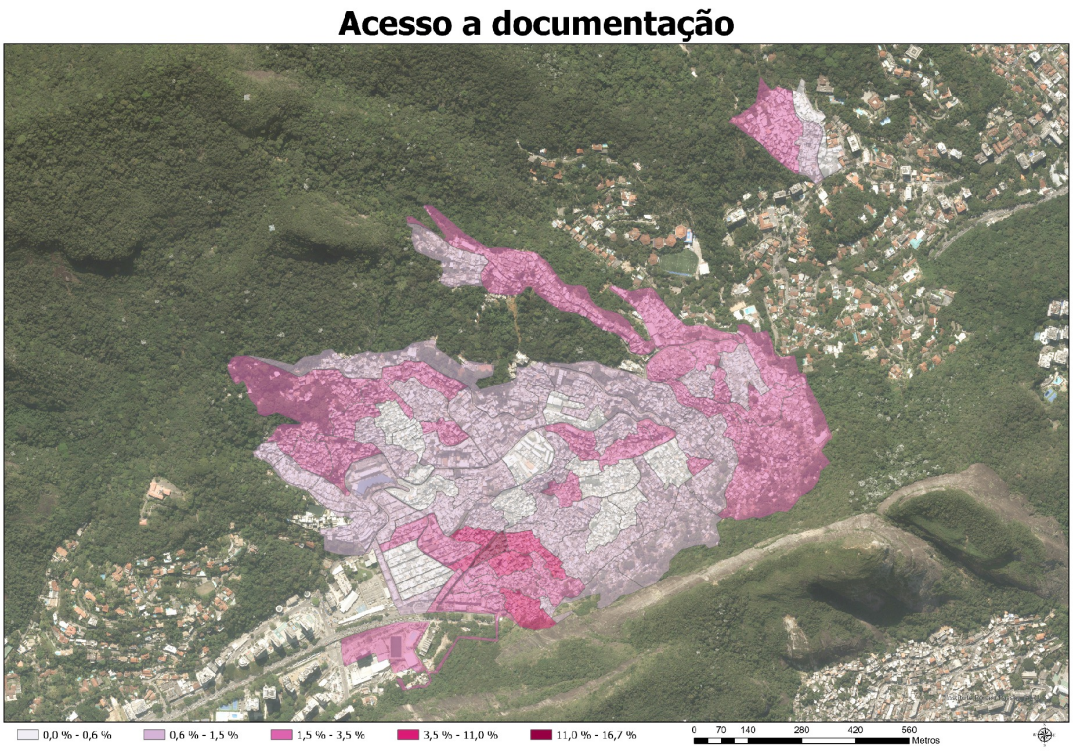
Esse dado, quando associado aos dados sobre falta de água e falta de acesso a rede de esgoto, evidenciam um conjunto de vulnerabilidades que uma alimenta a outra.

Outro indicador relevante é o de 278 famílias vivendo em moradias sem piso ou parede de alvenaria, o que corresponde a 1,1%. Embora o percentual seja relativamente baixo, ele revela a existência de construções possivelmente frágeis e vulneráveis a chuvas, infiltrações ou ao risco de desabamento.

Por fim, há 643 famílias sem fogão ou geladeira, cerca de 2,6% das famílias. Esse indicador demonstra limitações no acesso a bens domésticos básicos que permitem preparo e conservação de alimentos.

Figura 5

Acesso a documentação



Nota. Fonte: Instituto Pereira Passos, 2025.

No âmbito da educação (Tabela 4 e Figura 7), a existência de crianças fora da escola é um aspecto que desperta grande preocupação, pois essa situação contribui diretamente para o aumento da vulnerabilidade desses indivíduos, a evasão ou não inserção escolar na infância tende a gerar impactos no desenvolvimento social, emocional e profissional dessas crianças. Na Rocinha, foram encontradas 295 crianças e adolescentes, de 4 a 14 anos (faixa etária com obrigatoriedade de vaga pela rede municipal de ensino) que não frequentavam a escola, durante a pesquisa de busca ativa. Esses indivíduos estavam concentrados, sobretudo, nas localidades do Faz Depressa, Capado e em partes da Vila Verde, Cachopa e Cachopinha. Além disso, parte do Bairro Barcelos, o sub-bairro da Rua 4 e alguns setores próximos a ele também se destacam no número de indivíduos fora da escola.

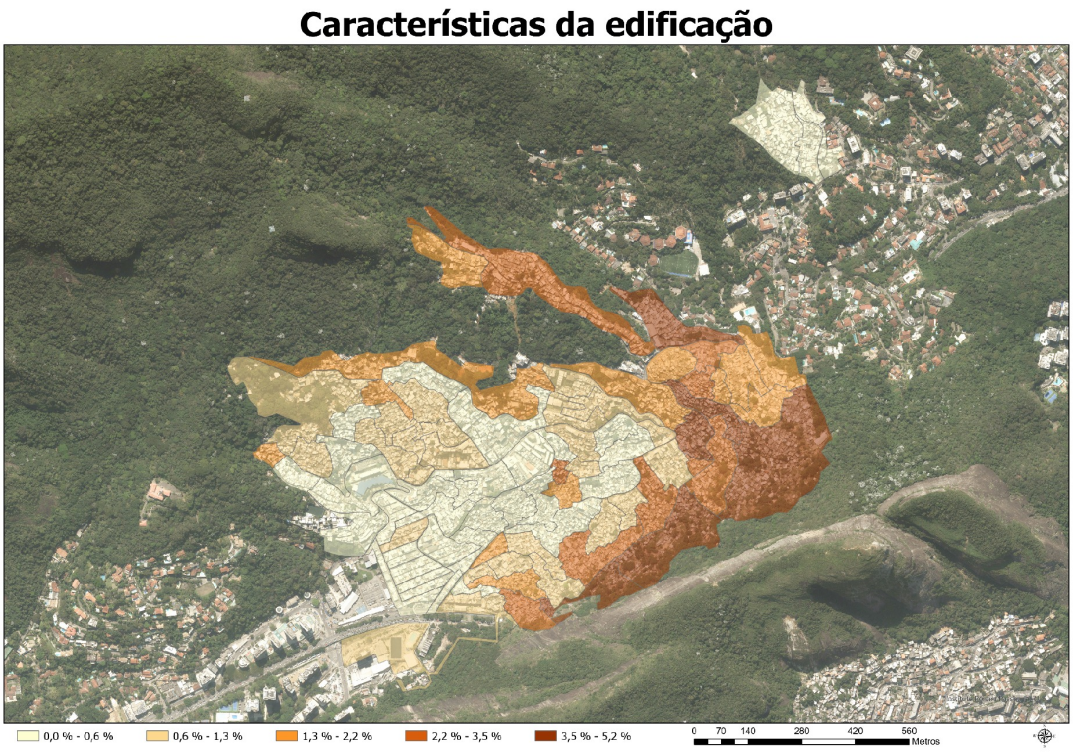
Entre os adultos há 17.370 pessoas maiores de idade sem o Ensino Fundamental completo, sugerindo que uma parte da população não conseguiu concluir as etapas básicas da escolarização, o que limita oportunidades de trabalho, ou seja, reduz a renda potencial. Esse cenário é agravado pelo número ainda maior de 26.537 adultos sem o Ensino Médio completo, revelando que grande parte da população enfrenta barreiras educacionais.

Em conjunto, esses dados mostram que a educação na Rocinha enfrenta desafios intergeracionais: crianças com acesso insuficiente à educação formal e à educação infantil convivem com adultos que carregam um histórico de escolarização interrompida. Esse ambiente perpetua o ciclo de desigualdade e reduz as possibilidades de ascensão social.

Os dados de saúde (Tabela 5) evidenciam vulnerabilidades que afetam diretamente a qualidade de vida das famílias da Rocinha. Os dados revelam 1.183 pessoas com deficiência e se

Figura 6

Características da edificação



Nota. Fonte: Instituto Pereira Passos, 2025.

tratando de um território com limitações urbanas, isso pode aumentar barreiras no acesso à educação, trabalho e mobilidade.

Os dados revelam também que 39 famílias vivenciaram mortalidade de crianças menores de seis anos. Mesmo sendo um número relativamente pequeno, ele pode vir acompanhado de situações de extrema fragilidade social. O dado de 45 adolescentes grávidas reforça desafios relacionados à educação sexual. Além disso, a gravidez na adolescência tende a interromper os estudos e gerar dependência econômica.

A situação alimentar das famílias também é preocupante: 5.326 delas, ou 21,5%, enfrentam insegurança alimentar, o que implica dificuldades reais em garantir refeições adequadas e suficientes. Esse indicador reforça a gravidade da pobreza registrada e evidencia impactos diretos na saúde, no bem-estar e no desenvolvimento, especialmente, de crianças e adolescentes.

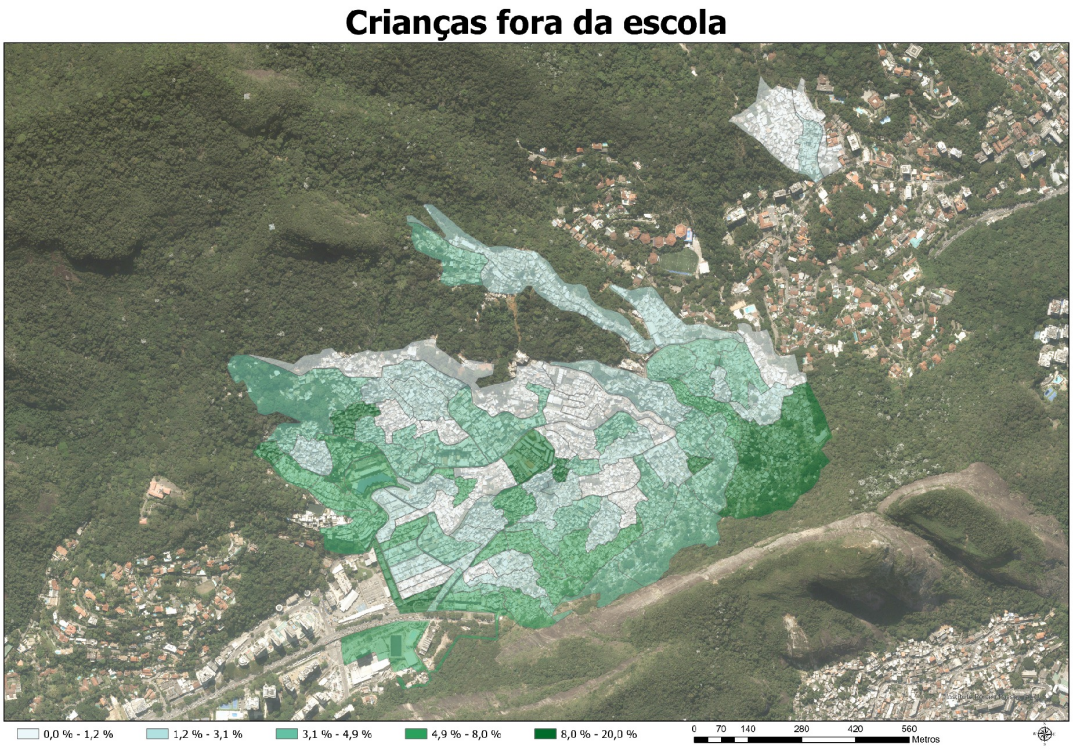
Por fim, o número de 5.239 famílias sem filtro de água. A falta de filtragem da água indica risco elevado de consumo de água inadequada, favorecendo doenças, como diarreias e infecções intestinais.

Em linhas gerais, os dados georreferenciados permitiram a espacialização da informação através dos produtos cartográficos apresentados. A partir desse processo, foi possível identificar que a vulnerabilidade, apesar de estar presente em todo território, não está distribuída de forma homogênea. Em síntese, observou-se que, na maioria dos aspectos analisados, a carência é maior nas localidades mais altas e menor em sub-bairros localizados na parte baixa da favela.

Esse fato evidencia, portanto, um contraste dentro da própria Rocinha. Assim, domicílios e famílias que estão nas áreas mais próximas às entradas e saídas da favela acessam com mais

Figura 7

Crianças fora da escola



Nota. Fonte: Instituto Pereira Passos, 2025.

facilidade infraestruturas e serviços, enquanto aquelas que habitam zonas de mais difícil acesso expressam maiores insuficiências no alcance de serviços e infraestruturas que favorecem melhores condições de vida.

Considerações finais

As análises desenvolvidas neste artigo reforçam que o uso de dados na formulação e na gestão de políticas públicas não apenas é relevante, mas constitui um elemento fundamental para a construção de intervenções mais eficazes. Seja na concepção de novas iniciativas, seja no aprimoramento de programas já existentes, os dados devem orientar o planejamento, a tomada de decisão e a alocação dos recursos públicos.

A gestão eficiente de políticas públicas em contextos urbanos exige o reconhecimento da heterogeneidade que caracteriza as cidades. Compreender suas potencialidades e fragilidades e desenvolver respostas ajustadas às especificidades locais são passos indispensáveis para que os objetivos sejam alcançados de forma mais precisa.

O estudo apresentado contribui para o entendimento de que políticas públicas baseadas em evidências apresentam maior potencial de efetividade. Quando se trata de reduzir vulnerabilidades sociais, essa ponderação ganha ainda mais relevância: é imprescindível considerar a diversidade interna dos territórios, reconhecendo que eles não constituem unidades homogêneas, mas sim espaços marcados por desigualdades e dinâmicas próprias. Assim, o uso qualificado de dados territorializados se mostra não apenas útil, mas essencial para a formulação de políticas mais equitativas.

O investimento em pesquisas capazes de captar demandas locais, assim como em tecnologias da informação, deve ser estimulado, pois ambos têm impacto direto na produção de informações qualificadas. Programas como Territórios Sociais, desenvolvido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, são importantes para retratar as condições de vida da população em uma escala territorial que chega ao nível do setor censitário.

Esse grau de desagregação permite um olhar mais detalhado sobre a complexa realidade dos territórios mais precarizados da cidade, revelando nuances que são frequentemente invisibilizadas por indicadores agregados.

Os registros da Rocinha, aqui apresentados, ilustram bem essa consideração. É uma favela localizada na zona sul do Rio de Janeiro, frequentemente visitada por turistas. Na totalidade, possui melhores resultados em vários indicadores quando comparada a outras favelas da cidade. No entanto, quando há o aprofundamento sobre as especificidades territoriais, saltam aos olhos as desigualdades internas. Áreas conhecidas como Laboriaux, Cachola, Dioneia e 199, nas partes mais altas da comunidade, têm piores resultados em indicadores diversos, que evidenciam maior concentração de pessoas em situação de pobreza multidimensional.

As informações produzidas por Territórios Sociais vão além do simples retrato da vulnerabilidade das comunidades atendidas. Elas se desdobram em ações concretas, como a priorização de atendimentos por parte das políticas setoriais que compõem a iniciativa. Os dados gerados pelo Programa são utilizados como diagnóstico inicial e têm subsidiado projetos de melhorias habitacionais, iniciativas de urbanização e a ampliação da rede de atenção básica em saúde.

Referências

AMAGÁVEA [Associação de Moradores e Amigos da Gávea]. (2019). *Uma história da Gávea* (extraído da coleção Bairros do Rio, Editora Fraiha). https://www.amagavea.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Uma-hist%C3%B3ria-da-G%C3%A1vea-extraido-da-cole%C3%A7%C3%A3o-Bairros-do-Rio-Editora-Frahia.pdf

Bucci, M. P. D. (2023). A abordagem direito e políticas públicas no Brasil: Quadros analíticos. *Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências*, *2*(1). https://www.trf3.jus.br/documentos/emag/Cursos/2023400057__Seminario_Demandas_Estruturais/2023.08.16_-_Revista_Campo_de_Publicas_-_A_abordagem_Maria_Paula.pdf

Câmara, G., & Monteiro, A. M. V. (2001). Conceitos básicos da ciência da geoinformação. In G. Câmara et al. (Orgs.), *Introdução à ciência da geoinformação*. INPE.

Costa, M. B. C. da. (2019). *A Rocinha em construção: A história social de uma favela na primeira metade do século XX* [Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro].

Dias, R., & Matos, F. (2017). *Políticas públicas: Princípios, propósitos e processos*. Atlas.

Fraiha, S., & Lobo, T. (2002). *Bairros do Rio* (*neighborhoods*)*: Gávea, Rocinha e São Conrado*. Editora Fraiha.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. (s.d.). *SIDRA: Sistema IBGE de Recuperação Automática*. Recuperado em 4 de dezembro de 2025, de https://sidra.ibge.gov.br/home/cnt/brasil

IPP [Instituto Pereira Passos]. (s.d.). *SABREN: Sistema de Assentamentos de Baixa Renda*. Recuperado em 3 de dezembro de 2025, de https://sabren-pcrj.hub.arcgis.com/

Koga, N. M., et al. (2022). Apresentação. In N. M. Koga et al. (Orgs.), *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: Conceitos, métodos, contextos e práticas*. IPEA.

Museu Sankofa. (s.d.). *Museu Sankofa – Memória e História da Rocinha*. Recuperado em 3 de dezembro de 2025, de https://museusankofarocinha.com.br/

Pinheiro, M. M. S. (2022). Políticas públicas baseadas em evidências: Um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. In N. M. Koga et al. (Orgs.), *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: Conceitos, métodos, contextos e práticas*. IPEA.

Valladares, L. P., & Medeiros, L. (2003). *Pensando as favelas do Rio de Janeiro, 1906–2000: Uma bibliografia analítica*. Relume Dumará; FAPERJ.