



Marcelo Neri

O Rio de Janeiro busca combater o mal coletivo da insegurança com o lançamento das Unidades Policiais Pacificadoras (UPPs) nas áreas conflagradas da cidade, através da ocupação desses territórios pelo Estado. A lógica da UPP é a da conquista de espaços físicos em relação à bandidagem, de liberar a população destas comunidades do poder paralelo lá estabelecido pela ausência do poder público.

Confesso, como não especialista em violência, que a princípio desconfiei da eficácia das UPPs, pois o efeito mais palpável por mim percebido da primeira UPP estabelecida no Morro Dona Marta, em Botafogo, Zona Sul do Rio, foi o de exportar o seu principal traficante de drogas, primeiro para Rocinha e depois para o Morro dos Cabritos que fica atrás da minha casa na Ladeira

do Sacopã, com efeitos colaterais muito desagradáveis. Esta é uma abordagem de equilíbrio parcial, praguejava. Como uma solução local pode prover um equilíbrio geral?

Até que no final do ano passado, foi estabelecida uma UPP no Morro dos Cabritos. Pois bem, estou em lua-de-mel com a minha UPP. Afinal como economista não posso deixar de reconhecer que os imóveis de minha área sofreram forte valorização, recuperando pelo menos parte da perda de capital anterior causada pelo risco da violência. Nas minhas idas, agora frequentes, ao Morro dos Cabritos, aonde vou menos por questões sociais, mas para me exercitar e ao fim contemplar a sua vista única para a cidade com a Baía de Guanabara ao fundo, noto uma bela transformação em curso.

Percepção

Se eu como vizinho ganhei muito com a UPP, imagine quem mora lá na comunidade. Tenho ouvido relatos fantásticos das pessoas que lá residem de como suas respectivas vidas mudaram para melhor. Estes depoimentos são consistentes com o movimento das pessoas e dos negócios na comunidade. Há que se criar programa de ordenamento urbano para que as UPPs não engendrem mais construções irregulares e crescimento da desordem futura. Há que entender também as externalidades negativas geradas para fora da melhora do equilíbrio local. Recentemente vivemos no Rio um exemplo de violência na Rocinha que por não ter UPP ainda é reduto dos traficantes. Mas na medida em que a experiência das UPPs se expandir como têm sido citado

no debate eleitoral, estas externalidades serão internalizadas ao processo.

Já tive oportunidade de discutir neste espaço alguns dos chamados problemas coletivos brasileiros como inflação, desigualdade, informalidade que estão avançando ao longo do tempo. A bola da vez talvez seja a violência urbana e o instrumento novo a ser utilizado parece ser a UPP. Por exemplo, as agendas de combate à inflação e à violência são de naturezas distintas, uma nacional, outra local, mas guardam a promessa de gerar um ganho de qualidade de vida a quase todos os envolvidos mais do que proporcional aos custos envolvidos no processo (vide artigo aqui publicado em abril de 2008). Ambas envolvem a necessidade de coordenar ações. Se a UPP for adotada em outras áreas como modelo de combate à violência, observaremos sucessivos grandes choques em pequenas áreas, gerando mudança gradual nos indicadores de violência agregados e ganhos de capital e de arrecadação a todos o que pode mais do que compensar os custos fiscais da pacificação. Se isto for verdade, a expansão contínua destas áreas é sustentável.

A ocupação dos territórios anteriormente conflagrados pelo tráfico, ou pelas milícias, sejam morros no meio da cidade, sejam guetos da periferia, se mostra como saída à fonte primária de violência urbana que

afeta antes e acima de tudo aos moradores das comunidades. UPP para todos!

Agora, aplicando a minha área de especialidade que é testar o impacto de políticas públicas na área social, a UPP é um autêntico experimento para testar as idéias de Hernan De Soto, entre outros, sobre como a recuperação de direitos de propriedade sob o império da lei e da ordem pode induzir ganhos econômicos instantâneos e duradouros. Infelizmente ainda não conseguimos fazer isso por falta de dados. O Censo Demográfico é a base quantitativa mais usual para a análise social das favelas, mas a última versão disponível é de 2000 o que a esta altura já são águas passadas. O desafio aqui é atualizá-lo através da Pesquisa Nacional de Amostragem a Domicílio (PNAD) cuja última edição é de 2008. Com isso, pretendemos atualizar em oito anos o retrato das favelas, mas não analisar os impactos da UPP que são mais recentes. O próximo censo que está em campo vai permitir, quando for liberado em cerca de dois anos, captar os efeitos UPPs.

Avaliação

A estratégia aqui é acompanhar a evolução no município do Rio dos chamados aglomerados subnormais, cujo nome se refere a setores censitários considerados precários. A fim de validar esta

Há que se criar programa de ordenamento urbano para que as UPPs não engendrem construções irregulares e crescimento desordenado

estratégia comparamos as cinco grandes comunidades de baixa renda que são Regiões Administrativas (RAs), aos aglomerados subnormais do IBGE. Estudos do Instituto Pereira Passos da Prefeitura do Rio de Janeiro avaliaram que, em 2000, havia uma coincidência entre os aglomerados subnormais do IBGE e nas favelas cadastradas na prefeitura de 92% da sua população.

Mas e o perfil das respectivas populações? A escolaridade média da população é consistente nos dois cortes de análise, convergindo em exatamente 5,52 anos completos de estudo nos aglomerados subnormais e nas cinco RAs selecionadas. O diferencial de escolaridade

Se os ganhos de capital e bem-estar forem maior que os custos fiscais a expansão das UPPs é sustentável. UPP para todos!

asfalto/favela era maior na cidade do Rio do que nas cinco principais metrópoles brasileiras. Na renda *per capita* de todas as fontes auferidas por mês, há comportamento similar entre RAs de baixa renda e aglomerados subnormais. Mais uma vez, os valores cariocas e os diferenciais favela/asfalto são superiores aos da média das demais cidades. Estes dados sugerem a validade de uso da PNAD para monitorar as favelas e com isso levar os dados até a fase logo antes da evolução da UPP.

O jornalista Zuenir Ventura criou a visão do Rio de Janeiro como “cidade partida”, dividida entre o asfalto e o morro. Agora, como têm evoluído diferentes lugares da cidade desde 2000, data do

último levantamento censitário disponível? Em que dimensões a “cidade partida” está se integrando, e em que dimensões está se apartando. Por exemplo: educação, trabalho, saúde, habitação, acesso a programas sociais e a bens privados?

Pobreza

Entre 1996 e 2008, a proporção de pessoas com renda inferior a R\$ 140 mensais cai de 18,58% para 15,07% nas favelas cariocas, mas a pobreza sobe de 7,87% para 9,43% no resto da cidade. Ou seja, a cidade se tornou menos dividida tanto pela melhora nas favelas como pela deterioração do resto da cidade.

Desigualdade

O índice de Gini que mede a desigualdade geral de renda, já marcadamente menor nos aglomerados subnormais, cai ainda um pouco mais, passando de 0,3971 para 0,384, enquanto nos demais setores censitários a desigualdade sobe de 0,5645 para 0,5709. Ou seja, aumenta a desigualdade da cidade dentro dos setores que não são favela.

Trabalho

Mais uma vez a renda trabalhista nas favelas aumenta e a do asfalto cai no período 1996 a 2008. Todos os indicadores clássicos de mercado de traba-

Olhar das favelas

Pesquisa recente do governo do Estado mostra percepções e realidades de algumas comunidades do Rio de Janeiro (Rocinha, Complexo do Alemão e Manguinhos). O abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica são os mais bem avaliados em geral. Transformadas em nota de 1 a 5, na Rocinha a avaliação média dos serviços de água e energia são 3,35 e 3,37; no Complexo do Alemão, 3,34 e 3,39; e em Manguinhos, 3,25 e 3,01. Chamamos atenção à avaliação no recolhimento/tratamento do lixo na visão dos moradores das duas últimas comunidades, com 3,37 no Complexo do Alemão e 3,17 em Manguinhos, estão bem acima da Rocinha (2,79). Os itens ligados à segurança pública e aqueles relacionados a desastres, como incêndios e deslizamentos, são avaliados como piores. A nota média atribuída à segurança pública pelos moradores é 2,38, na Rocinha; 2,52, no Complexo do Alemão; e 1,87, em Manguinhos. Com relação às oportunidades de trabalho e renda, a Rocinha está acima 2,78 (contra 2,1 e 1,89 das demais comunidades).

lho, aí incluindo a educação e o retorno da educação, a jornada de trabalho e a taxa dos demais setores.

Serviços públicos

No município do Rio de Janeiro, eletricidade e água já estão

disponíveis para praticamente toda a população. Os índices de atendimento giram em torno de 100% para energia elétrica desde a década passada, enquanto que o abastecimento de água chega a pouco mais de 98% dos habitantes. Vale notar o salto apresentado pelo atendimento nas favelas na virada da década (sobem de 90,1%, no biênio 1996-97, para 98,4%, em 2007-08). A coleta direta do lixo nas favelas é ainda hoje bastante inferior ao restante da cidade (67,41% contra 92,17%), apesar de ter crescido 10,5 pontos de percentagem desde o início da série. Em termos de avanço relativo de uma localidade frente à outra, o maior ganho foi das favelas.

Financiamento habitacional

Há uma grande distância no acesso ao financiamento da casa própria (0,64% contra 4%). Essa distância diminuiu ao longo do tempo, não pelo aumento desta modalidade de crédito para os moradores das favelas, e sim pela diminuição vista no restante da cidade.

Educação

A discrepância educacional das favelas ainda apresenta no último biênio escolaridade 3,5 anos inferior ao restante da cidade. Em 2007-08, a escolaridade média do carioca ocupado que

reside em aglomerados subnormais atinge 6,38 anos de estudos (9,89 entre os moradores de setores não especiais). A evolução relativa das duas regiões nos apontam para um ligeiro avanço relativo das favelas.

Ação integrada

As três esferas de governo (municipal, estadual e federal) têm atuado, atipicamente para os padrões locais, de forma integrada. Algumas das principais favelas cariocas estão sendo objeto de ações do governo do Estado, como a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). E no âmbito do governo federal, por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), concentrando-se em favelas como Complexo do Alemão, Rocinha e Mangueinhos.

Por sua vez, a prefeitura do Rio começou emblematicamente o seu mandato com um choque de ordem. Estamos talvez ainda em meio aos meios e não nos fins; nas condições necessárias e não nas suficientes. Aí entra a necessidade de se construir uma ponte do social ao econômico tal como as UPPs sociais vez por todas os dois lados da cidade partida.

Há ainda que se lembrar da pioneira vinda do CrediAmigo ligado ao Banco do Nordeste (Federal) para o Rio de Janeiro, apoiado pela prefeitura, cuja área de atuação inicial

Nos últimos anos, o Brasil e o Rio “deram os pobres aos mercados”. Falta intensificar o processo reverso: “dar o mercado aos pobres”

são Rocinha, Alemão, Maré, entre outras. O que há de comum nestas ações não é que o Estado esteja deslocando o mercado, mas, pelo contrário, ele está tentando complementá-lo de maneira sinérgica. Nos últimos anos, o Brasil e o Rio, em alguma medida, “deram os pobres aos mercados”. Agora, a travessia está incompleta, não só por que estamos no meio do caminho, como falta intensificar o processo reverso, qual seja, “dar o mercado aos pobres”. ■

Marcelo Neri – Centro de Políticas Sociais e Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV (mcneri@fgv.br).

O sítio www.fgv.br/cps/favela oferece pesquisa completa e banco de dados sobre o tema aqui discutido.