

# Choque de progresso na cidade partida

**Marcelo Neri**

---

Em 1994, Zuenir Ventura eternizou a visão do Rio de Janeiro como da “cidade partida”, dividida entre o asfalto e o morro, mesmo que plano. Seguindo nesta perspectiva, São Paulo seria uma “cidade cercada” por periferias pobres. Diversos estudos demonstram a existência de diferenciais das condições de trabalho e renda entre favelas cariocas e o restante da cidade. Agora, como tem evoluído o diferencial asfalto-favela nesta década? A cidade partida está se integrando, ou desintegrando? Qual o papel do choque de ordem neste processo? Como chegar ao choque de progresso?

No Censo 2000, metade dos diferenciais de renda *per capita* nas cinco maiores comunidades de baixa renda cariocas, vis-à-vis os bairros de rendas mais altas, são ex-

plicadas pela variável favela mesmo quando controlamos por outras variáveis observáveis, como educação do chefe do domicílio, sexo, idade e raça. Resultado consistente com a existência de um viés de renda contra os favelados, porém de natureza desconhecida: segmentação ou discriminação? Eis a questão. Dados mais recentes da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) até 2008, nos permitem avaliar a evolução recente de indicadores de renda e trabalho nos aglomerados subnormais cariocas e no restante da cidade aqui chamados genericamente de favelas e asfalto cariocas. Em termos de evolução da renda do trabalho, os dois grupos de localidades apresentaram quedas absolutas desde o início das séries. A redução de salário dos cariocas foi

de 18,5% entre 1996 e 2007, esta menos sentida nas favelas (caem 15,7% contra de 20,4% dos outros locais). Ou seja, a cidade está se integrando não pela melhora da favela, mas pela queda mais acentuada do asfalto, em particular entre 1998 e 2003.

No que tange a educação não há qualquer aproximação das séries, pelo contrário, o que indica, ou sugere, a escassez crônica do Estado nas favelas.

## **Renda**

Seguindo na ótica da dicotomia entre ações públicas e privadas, qual a importância de diferentes fontes de renda *per capita* entre os ocupados cariocas? Os dados mostram que a renda do trabalho é relativamente mais importante nas favelas (87,7% contra

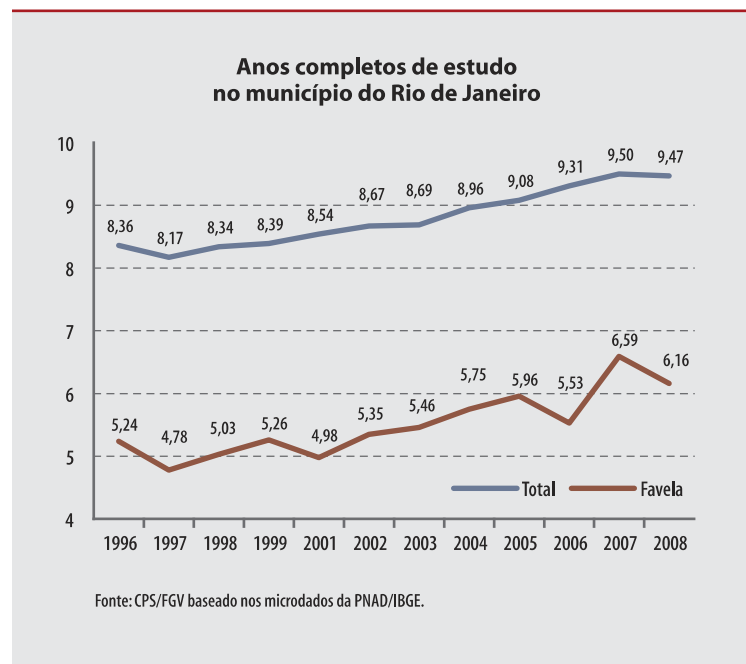
83,7% nas demais localidades). A renda da previdência com benefícios individuais até um salário mínimo contribui com 4,5% nas favelas, contra 1,06% das demais áreas, enquanto os benefícios da previdência acima de um salário mínimo destacamos as demais localidades com 6,6% nas favelas cariocas contra 13,3% do asfalto. Finalmente, ao olharmos para o resíduo de renda composto basicamente das transferências públicas, como o Bolsa Família, os programas sociais respondem por 0,52% da renda nas favelas cariocas contra 0,59% no restante da cidade. O Rio de Janeiro de todas as 27 capitais Brasileiras é a que tem menor proporção de renda advinda de programas sociais e esta situação é ainda mais crônica nas favelas. Se este resultado preocupa pela baixa penetração destes programas sociais nas áreas cariocas, por outro ele sugere a oportunidade de gerar uma melhora diferenciada na busca de maior isonomia de acesso a programas sociais com outras localidades.

Os dados mais recentes analisados confirmam que apesar de toda precariedade trabalhista, precariedade ainda maior se refere à presença do setor público nos aglomerados subnormais. Mas será que esta diferença tem-se mantido, aumentado

ou diminuído no período recente? Aplicamos exercícios de diferença em diferença a fim de captar o desempenho relativo das favelas cariocas frente às demais localidades do município do Rio de Janeiro. Analisamos a renda domiciliar *per capita* carioca em diferentes pontos do tempo: 1996, 1999, 2001, 2005 e 2008.

Estimamos equação de renda domiciliar *per capita* total e do trabalho com vários controles sócio-demográficos e entre as variáveis de tratamento o fato de a pessoa estar ou não residindo em uma residência situada num agregado subnormal, como aproximação possível de favela. Corroborando o que vimos

É necessário  
construir uma  
ponte do  
“ilegal, e aí?”  
ao “legal, e  
aí!”, superando  
percalços entre  
o choque de  
ordem e o  
choque de  
progresso



## A cidade do Rio de Janeiro se integrou não pela melhora da renda na favela, mas pela queda da ocorrência no asfalto

antes, a renda controlada dos agregados subnormal é menor (-0,49), porém ela está menos distante da renda das outras localidades quando observamos a renda proveniente do trabalho (-0,40). Este resultado é robusto quando analisamos a renda individual para as pessoas ocupadas em idade ativa, ou seja, sem a hipótese de socialização intradomiciliar. A análise de diferença em diferença indica que há um crescimento relativo da renda do trabalho nos aglomerados subnormais em relação aos demais em particular a partir de 2005, quando era de 0,06, chegando a 0,14, em 2008. A renda de todas as fontes tem desempenho qualitativamente similar, porém com

menor crescimento relativo nos últimos anos apesar da chegada de novos programas assistenciais, como o Bolsa Família. Eles parecem não ter chegado às comunidades de baixa renda da cidade do Rio de Janeiro.

Os resultados mostram acúmulo relativo favorável às favelas ao longo dos anos. Analisando por partes os resultados da regressão, percebemos: 1 — renda da favela inferior às demais localidades (-0,49); 2 — maiores níveis de renda em 1996 (apesar da queda, houve alguma recuperação a partir de 2005); 3 — ocorre crescimento relativo das favelas vis-à-vis ao asfalto ao longo dos anos. Há a menor distância entre as favelas e o restante da cidade, chegando a 0,93, em 2008. Os efeitos são parecidos quando analisamos a renda do trabalho. Mais uma vez, o crescimento relativo das favelas advém da renda do trabalho.

Em suma, seja na fotografia atual das rendas, seja na sua evolução nesta década, a maior parte do binômio nível/melhora relativa das favelas deve-se ao trabalho e não às transferências de renda por parte do Estado. As duas partes da cidade partida parecem ter-se aproximado em termos de renda nos últimos 12 anos. E esta maior aproximação se deu pela queda de poder de compra do asfalto, e não por

uma melhora absoluta da renda nas favelas cariocas. Como partir para o ataque?

### Retrocesso

O que fazer? A relação entre Estado e sociedade no Rio de Janeiro retrocedeu nos últimos anos. Enquanto o país viveu nos últimos dez anos um processo de formalização crescente, o Rio navegou na contramão. Entre 1997 e 2003 todos os medidores de formalidade dos pequenos negócios que caracterizam o tecido produtivo local caíram à metade, idem para formalização previdenciária dos trabalhadores em geral.

A prefeitura do Rio começou emblematicamente o seu mandato há 13 meses 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 “ilegal, e aí?” ao “legal, e aí!”, superando os percalços existentes entre o choque de ordem, de um lado, e o choque de progresso, de outro.

O sucesso da série do jornal *O Globo* intitulado “Ilegal, e daí?” ilustra o clamor carioca contra o caos, ouvido pelo prefeito, e traduzido em ação nas favelas, nas ruas, campos, construções, sob o codinome de choque de ordem. As três

esferas governamentais (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 (UPP). As primeiras iniciativas ocorreram em favelas na Zona Sul — Morro Dona Marta (Botafogo), Chapéu Mangueira (Leme), Ladeira dos Tabajaras (Copacabana) e Morro dos Cabritos (Lagoa) —, o que talvez se justifique caso o critério seja produzir ganhos de capital para a cidade como um todo. Seguindo uma variante da linha de argumentação a *La de Soto*, nestas áreas a presença do Estado, através da provisão de segurança, produziria a maior valorização imobiliária, pois nelas as perdas de valor pela ausência de ordem são maiores. Ou seja, a perda de eficiência gerada pela ausência de direitos de propriedade bem definidos (pela insegurança) se faz mais presente.

## PAC

No âmbito do governo federal, as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) se concentram em favelas, como a do Complexo do Alemão, Rocinha e Mangueiras. Há ainda que se lembrar da pioneira vinda do

CrediAmigo ligado ao Banco do Nordeste (Federal) para o Rio de Janeiro, cuja área de atuação inicial são Rocinha, Alemão, Maré, entre outras. O que há de comum nestas ações não é que o Estado está deslocando o mercado, mas, pelo contrário, está tentando complementá-lo de maneira sinérgica. A ênfase na formalidade vai para além da arrecadação tributária pelo simples efeito de completar mercados.

Nos últimos anos, o Brasil e o Rio em alguma medida “deu 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”. Como fazer o mercado chegar até onde nunca chegou? Argumentamos aqui que a presença do Estado faz-se necessária no sentido de pavimentar este trajeto. Não de implementar as ações, mas de fazê-las possíveis entre entes privados, através da garantia do direito de propriedade *lato sensu*, no sentido não dos ativos físicos, mas da preservação da vida. Em segundo lugar, há preocupação estrutural para além do curto prazo das transferências de renda. Procura-se se afetar o capital das pessoas, transformar os fluxos de renda de maneira permanente por meio do reforço dos estoques de

Nos últimos anos, o Brasil e o Rio “deram os pobres aos mercados”, agora é preciso “dar o mercado aos pobres”

ativos e pela sua valorização pela presença de mercados mais completos.

Finalmente, há um viés para os mais pobres, justamente onde os ativos e os mercados se fazem mais rarefeitos. Isto é, se está pensando não só no crescimento do bolo, mas num processo de redução de desigualdades. Não apenas no sentido de chegar ao mais pobre dos pobres, mas de fazê-lo protagonizar a sua ascensão na sociedade. Ou seja, procura-se um processo de crescimento inclusivo sustentável. ▣

---

Marcelo Neri é Economista-Chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE e da EPGE/FGV (mcneri@fgv.br)