



Publicação Semestral nº 4

**Perfil e dinâmica dos pequenos negócios em territórios do
Rio de Janeiro com UPP**

SEBRAE RJ/ IETS

Sumário

Perfil e dinâmica dos pequenos negócios em territórios do Rio de Janeiro com UPP - <i>Valéria Pero, Adriana Fontes e Fabrícia Guimarães</i>	4
DISCUSSÃO MAIS GERAL.....	33
Territórios da Paz: Territórios Produtivos? <i>Giuseppe Cocco</i>	33
Formas de regulação e de desenvolvimento nas favelas cariocas - <i>Jailson de Souza e Silva</i>	78
QUESTÕES TEMÁTICAS	122
A “virada” do Rio de Janeiro e a inclusão dos jovens - <i>Gustavo Morelli e Adriana Fontes</i>	122
Redes de inteligência empreendedora: uma proposta para estimular o empreendedorismo nas áreas das UPPs - <i>Marcos Cavalcanti</i>	164
Metrópole carioca: turismo, integração e unidades pacificadoras - <i>Mauro Osorio da Silva</i>	193
ESTUDO DE CASO	234
A Economia da Rocinha e do Alemão e Efeitos UPP - <i>Marcelo Cortes Neri</i>	234

Perfil e dinâmica dos pequenos negócios em territórios do Rio de Janeiro com UPP¹ - Valéria Pero², Adriana Fontes³ e Fabrícia Guimarães⁴

INTRODUÇÃO

Um dos movimentos importantes que tem caracterizado a “virada” do Rio de Janeiro é o processo de pacificação das favelas cariocas e a redução dos índices de violência. A ocupação desses territórios pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) abre novos horizontes para os moradores das favelas e os negócios ali presentes, assim como para a cidade como um todo, colocando também uma série de novos desafios.

A aproximação social entre os moradores das comunidades e dos bairros no seu entorno tende a se ampliar com a urbanização das favelas e maior integração à cidade, gerando mudanças na economia e no desenvolvimento local. Os mercados se abrem para os pequenos negócios nas favelas, assim como cresce a concorrência com os negócios fora da favela.

Nesse sentido, as informações sobre as características e dinâmicas dos pequenos negócios nas favelas com UPP são ferramentas importantes para compreender melhor a dinâmica econômica local e orientar políticas públicas. Assim sendo, a proposta deste artigo é contribuir para análise da situação a partir dos dados da Pesquisa Domiciliar sobre Empreendedorismo nas Favelas do Rio de Janeiro com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), realizada em 2012, pelo IETS-SEBRAE/RJ. Para fins de comparação com a média da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, utilizamos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2012.

O artigo está dividido em quatro seções, sendo que a primeira irá descrever brevemente aspectos da pesquisa realizada. Em seguida, abordamos as características dos microempreendedores e dos microempreendimentos nas favelas pacificadas. A terceira seção explora a questão da cidadania empresarial, através de dados sobre formalização e apoio ao microempreendedor, e na última são apresentadas características dos mercados e do potencial dos pequenos negócios em favelas pacificadas. Por fim, o artigo apresenta as considerações finais.

PRELIMINARES EMPÍRICOS

A Pesquisa Domiciliar sobre Empreendedorismo nas Favelas do Rio de Janeiro com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), realizada em 2012, buscou identificar as características

¹Este artigo tem como base o relatório da “Pesquisa sobre Microempreendedorismo em Domicílios nas Favelas com Unidades de Polícia Pacificadora” realizada pelo IETS em parceria com o SEBRAE/RJ. A versão completa está disponível em http://www.sebrae.com.br/uf/rio-de-janeiro/sebrae-no-rio-de-janeiro/estudos-e-pesquisas-1/empreendedorismo/SEBRAE_EMP_dez12_MicroEmp_UPP.pdf

² Professora do Instituto de Economia da UFRJ

³ Pesquisadora do IETS e consultora da Macroplan

⁴ Pesquisadora do IETS

socioeconômicas dos microempreendedores e a infraestrutura urbana destas localidades, além de investigar diferentes aspectos dos pequenos negócios e as percepções dos microempreendedores acerca da política de pacificação, do mercado e do futuro dos negócios nas favelas. O objetivo foi gerar informações que contribuam para análise da situação e das possibilidades de desenvolvimento dos micronegócios apontando os desafios e obstáculos enfrentados por estes microempreendedores.

A pesquisa foi realizada através de questionários e entrevistas com os microempreendedores de 20 favelas pacificadas conforme a tabela a seguir.

Unidades de Polícia Pacificadora pesquisadas, ano de instalação e percentual de microempreendedores da amostra		
UPP	Ano	% microempreendedores
Alemão	2012	33,9
Andaraí	2010	3,4
Babilônia e Chapéu Mangueira	2009	1,4
Batan	2009	1,1
Borel	2010	3,4
Cidade de Deus	2009	17,9
Coroa, Fallet e Fogueteiro	2011	1,3
Escondidinho e Prazeres	2011	1,0
Formiga	2010	1,2
Macacos	2011	1,6
Pavão-Pavãozinho e Cantagalo	2009	3,3
Providência	2010	1,8
Salgueiro	2010	1,5
Santa Marta	2008	2,4
São Carlos	2011	17,7

São João, Matriz e Quieto	2011	2,6
Tabajaras e Cabritos	2010	2,9
Turano	2010	1,6
TOTAL		100

Fonte: Site oficial da UPP (<http://www.uppri.com/>) e Pesquisa sobre empreendedorismo em favelas com UPP (SEBRAE/IETS) de 2012.

Nesse artigo analisaremos os dados da pesquisa quantitativa que foi aplicada em 109 setores censitários das 20 favelas listadas, com base nos questionários curtos, em que foram investigadas características socioeconômicas, infraestrutura da favela, aspectos da formalização e desenvolvimento dos negócios. A pesquisa de campo ocorreu do dia 6 de janeiro ao dia 24 de maio de 2012 e foram aplicados 3.906 questionários curtos (com margem de erro de 5%). Com a utilização de filtros, a representatividade adquiriu um caráter relativo, sendo aplicados testes de robustez que reduziram a amostra, no caso dos questionários curtos, a 2.793.⁵

Os microempreendedores são compostos pelos trabalhadores por conta própria e empregadores. A pesquisa define trabalhador por conta própria como a pessoa que trabalhava explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador não remunerado. Nesta categoria foram incluídos os cooperativados e os trabalhadores domésticos diaristas. O empregador é a pessoa que trabalhava explorando o seu próprio empreendimento, com número de funcionários que poderia variar de um a cinco empregados.

Os trabalhadores por conta própria representam, no universo da pesquisa, 91% dos microempreendedores entrevistados, enquanto os empregadores representam apenas 9% dos microempreendedores entrevistados. Logo, os dados acabam sendo influenciados pelas características dos trabalhadores por conta-própria. Isso também ocorre na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde a distribuição é a mesma de acordo com a PNAD/IBGE de 2012, 91% de trabalhadores por conta própria e 9% de empregadores.

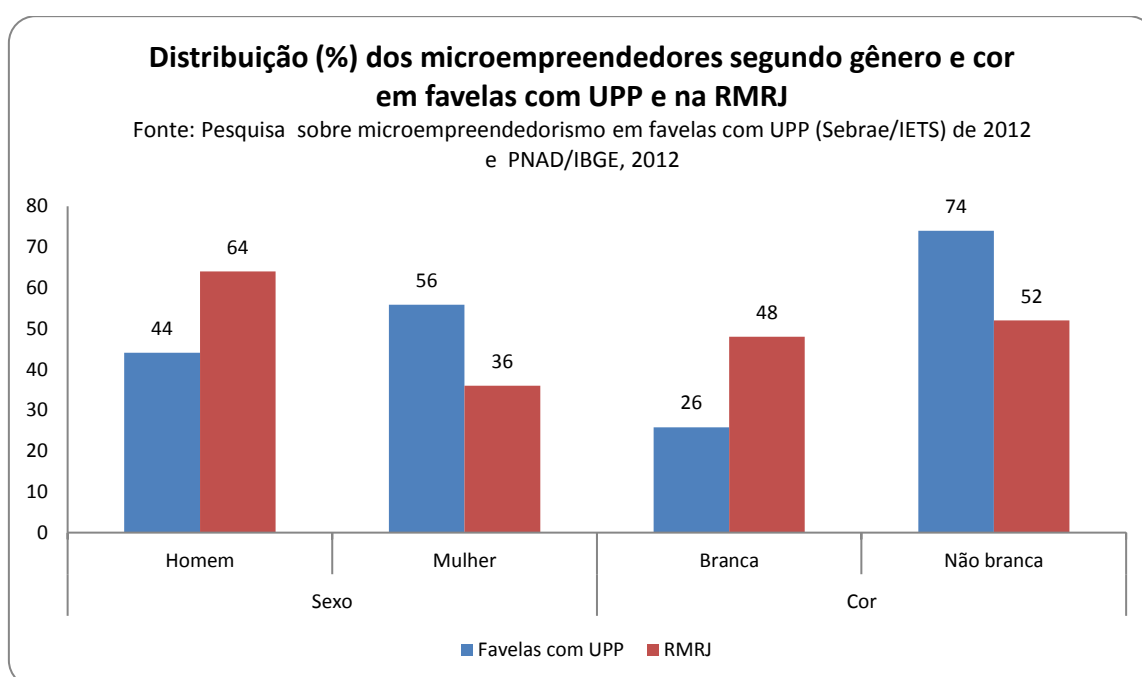
Todo esse esforço acabou por gerar uma grande quantidade de informações ricas e novas sobre a temática do microempreendedorismo para o conjunto de favelas pacificadas pesquisadas. Dessa forma, as próximas seções têm como objetivo explorar alguns pontos da pesquisa quantitativa que permitam traçar o perfil e a dinâmica do empreendedorismo nessas favelas pacificadas, assim como apontar os limites e potencialidades para o desenvolvimento dos pequenos negócios nesses territórios.

CARACTERÍSTICAS DOS MICROEMPREENDEDORES E DOS MICROEMPREENDIMENTOS

⁵Para maiores explicações sobre os aspectos empíricos e metodológicos da pesquisa e representatividade da amostra, ver o relatório citado na nota anterior.

Perfil do empreendedor

Com relação a aspectos demográficos dos microempreendedores nas favelas pacificadas, a pesquisa identificou algumas diferenças com relação à Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Nota-se que as mulheres microempreendedoras predominam em relação ao número de homens, 56% contra 44%. O contrário acontece na RMRJ, onde a grande maioria dos microempreendedores é masculina. No entanto, entre os empregadores, os homens são a maioria, com 58%, enquanto entre os trabalhadores por conta própria, as mulheres representam 57% nas favelas pesquisadas. No que se refere à cor/raça, observa-se no conjunto de favelas a predominância de não brancos (74%), enquanto na RMRJ é mais bem distribuído (48% brancos e 52% não brancos). Além disso, a representação desse tipo de inserção produtiva é relevante nas favelas com UPP, uma vez que praticamente sete a cada dez microempreendedores são responsáveis pelos seus domicílios.

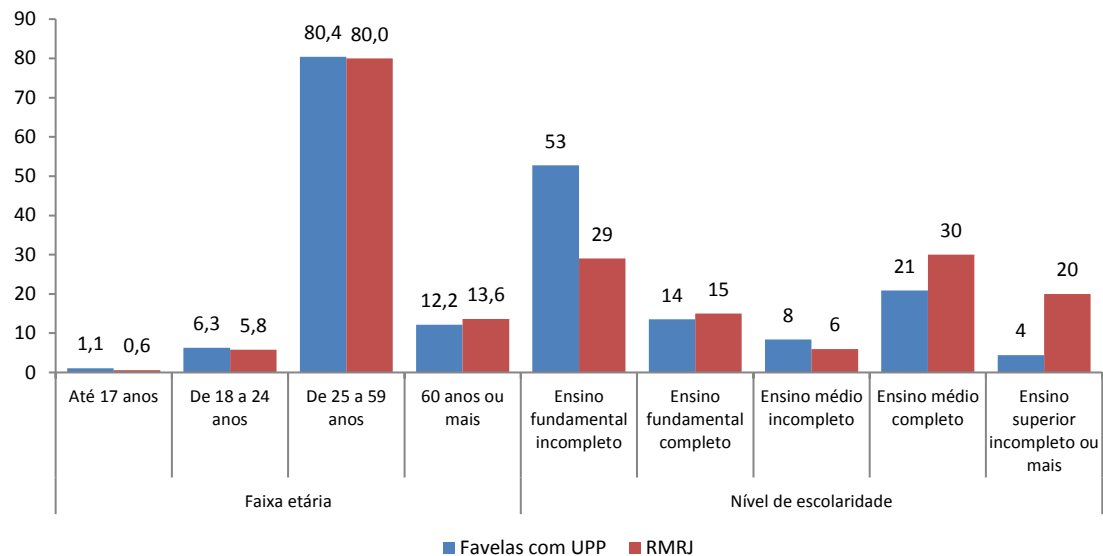


Em relação à faixa etária, a distribuição dos microempreendedores do conjunto de favelas pesquisadas é praticamente igual a da RMRJ, sendo que ambas concentram-se na faixa de 25 a 59 anos (80%). A escolaridade dos microempreendedores das favelas é mais baixa se comparada à RMRJ. No conjunto de favelas, 53% dos microempreendedores não completaram o ensino fundamental, enquanto na RMRJ esse percentual é de 29%. Apenas 25% microempreendedores nas favelas completaram o ensino básico, metade da proporção da RMRJ (50%). Esta é uma diferença significativa e que pode influenciar o desenvolvimento dos negócios e sua produtividade.

Um a cada cinco microempreendedores (19%) no conjunto de favelas pacificadas são considerados analfabetos funcionais (que não completaram a quarta série do ensino fundamental). A escolaridade média, medida pelos anos de estudo, no conjunto de favelas é de 6,8 anos de estudo.

Distribuição (%) dos microempreendedores por faixa etária e nível de escolaridade em favelas com UPP e na RMRJ

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012 e PNAD/IBGE, 2012

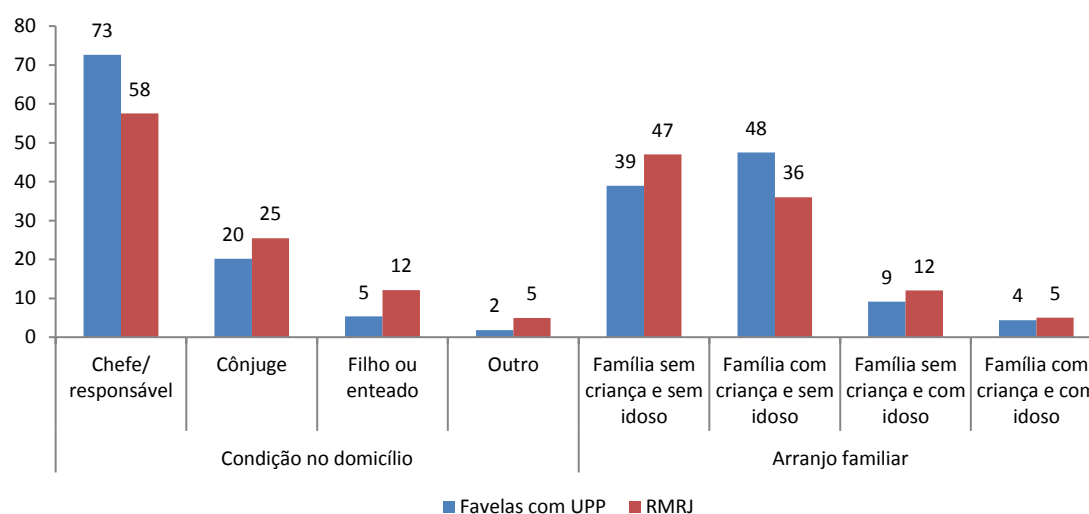


Em relação à condição de ocupação, o percentual de microempreendedores em domicílios próprios é 76%, percentual superior à média da cidade do Rio, segundo o Censo 2010, que é de 73%. Em relação aos domicílios alugados, o percentual é de 16%, inferior ao da média da cidade (22%). Microempreendedores em domicílio cedidos são 6% nas favelas com UPP e 4% na capital, enquanto 2% possuem domicílios em outra condição nas favelas com UPP e na cidade do Rio de Janeiro o percentual é de 1%.

No que se refere ao arranjo familiar, a maioria dos microempreendedores no conjunto de favelas com UPP faz parte de família com crianças (52%), sendo que em 39% das famílias não há crianças nem idosos. Na RMRJ, 41% dos microempreendedores estão em famílias com crianças e 47% fazem parte de famílias sem crianças e idosos. No conjunto de favelas, a idade média dos empreendedores é de 44 anos e o número médio de pessoas por domicílios é 3,5.

Distribuição (%) dos microempreendedores por faixa etária e arranjo familiar em favelas com UPP e na RMRJ

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012 e PNAD/IBGE, 2012

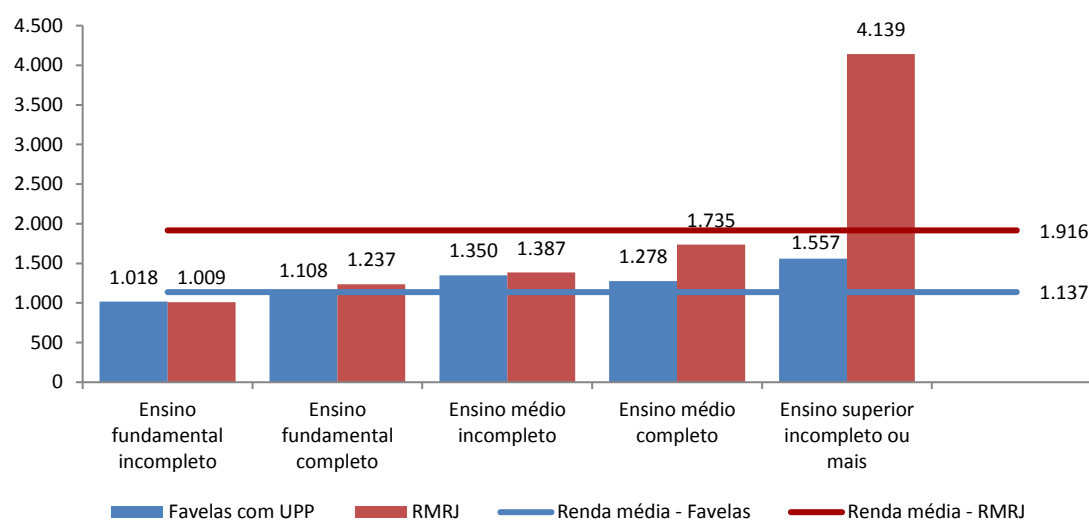


A maior parte dos microempreendedores nasceu no município do Rio de Janeiro (55%), sendo que 7% nasceram em outro município e 37% nasceram em outro Estado. Esse percentual de migrantes é maior do que na média da cidade (27%), segundo Censo 2010. Considerando os microempreendedores que nasceram no Rio de Janeiro, 67% provêm da própria comunidade.

A renda média da ocupação principal dos microempreendedores das favelas pacificadas foi de R\$ 1.137 ao mês, inferior à da média da RMRJ, que é de R\$1.916, segundo a PNAD de 2012. A renda média dos microempreendedores das favelas pacificadas é maior para os que estão no ensino médio ou acima dele, sendo a renda mais elevada entre os que possuem ensino superior incompleto ou mais, lembrando que neste nível educacional estão apenas 4% dos microempreendedores pesquisados. A comparação com a PNAD mostra que nos níveis de escolaridade mais baixos a renda da favela é parecida com a RMRJ. As diferenças de renda se mostram mais elevadas entre os que possuem o ensino médio e principalmente entre aqueles que têm algum nível superior. Ressalta-se que há um viés de seleção na amostra, uma vez que pessoas mais escolarizadas tendem a sair da favela.

Renda média da ocupação principal por faixa de escolaridade (em R\$/mês) em favelas com UPP e na RMRJ

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012 e PNAD/IBGE, 2012



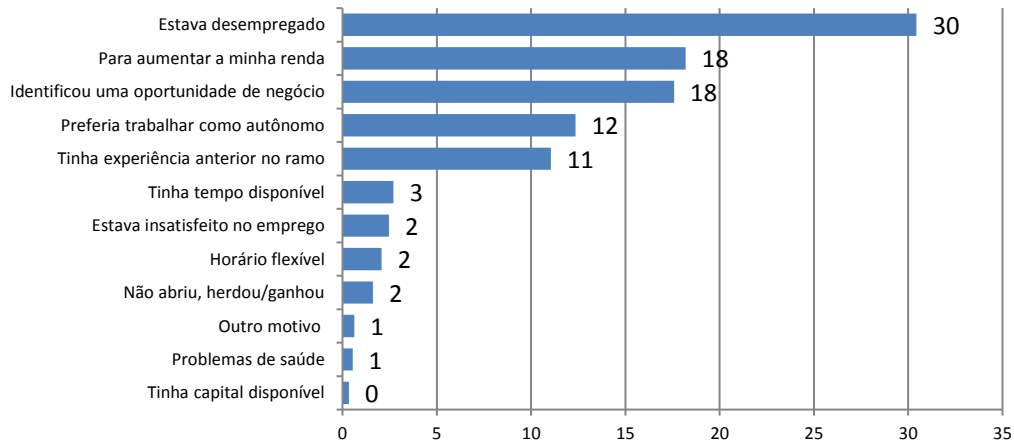
Motivo de abertura do negócio e experiência anterior

Em relação aos motivos apresentados para a abertura de um negócio, destaca-se, no conjunto de favelas com UPP, o fato de estar desempregado, opção escolhida por 30% dos microempreendedores. Para 18% dos microempreendedores, o mais importante foi a identificação de oportunidade de negócio e, também para 18%, o objetivo de aumentar a renda.⁶ A preferência pelo trabalho autônomo e a experiência no ramo aparecem em seguida com 12% e 11%, respectivamente.

⁶De acordo com a Pesquisa da Economia Informal e Urbana (ECINF/IBGE) realizada em 2003, o motivo para iniciar o negócio para 30% dos microempreendedores na RMRJ foi não ter encontrado emprego, para 20% foi independência e para 17% foi a complementação da renda familiar.

Distribuição (%) dos microempreendedores segundo principal motivo de abertura do negócio em favelas com UPP

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012



Agregando as respostas em empreendedorismo por necessidade ou por oportunidade⁷, a maioria dos empreendedores abriu o negócio por necessidade (62%), sendo que para os empregadores este percentual foi de 39% e para os trabalhadores por conta própria foi de 64%. Considerando o sexo dos microempreendedores, 68% das mulheres abriram o negócio por necessidade, enquanto para os homens este percentual foi de 54%.

Há uma relação entre renda e empreendedorismo por oportunidade. Observa-se que 23% dos microempreendedores que abriram seu negócio por oportunidade estão no quinto mais rico na distribuição de renda dos microempreendedores em favelas com UPP. Enquanto isso, dos microempreendedores por necessidade, apenas 14% estão entre as 20% maiores rendas.

No que se refere a negócios anteriores, 81% do total dos microempreendedores pesquisados nunca tiveram um negócio anterior. Este percentual é mais elevado entre trabalhadores por conta própria (81%) do que entre empregadores (68%). Porém, quando perguntados se tinham experiência ou conhecimento no ramo, a maioria respondeu que sim, sendo maior entre os microempreendedores que abriram seu negócio por oportunidade (72%) do que por necessidade (64%).

Renda, desigualdade e pobreza

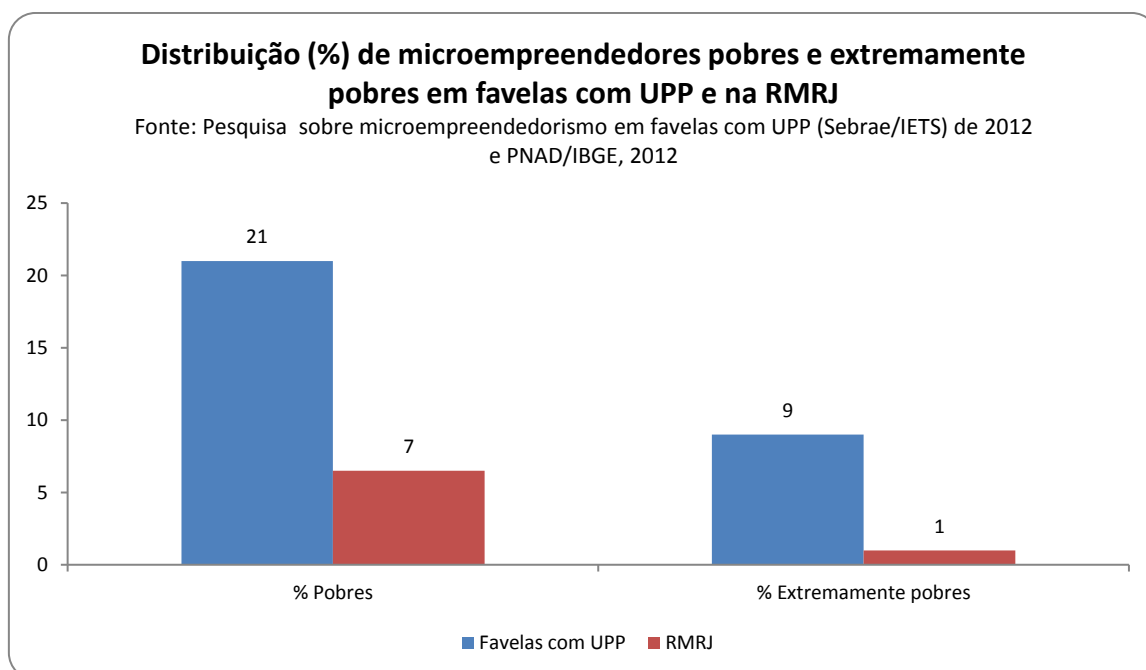
⁷O indicador foi inspirado no Relatório de Empreendedorismo (GEM) e construído a partir das respostas à pergunta sobre o principal motivo que o levou a abrir seu negócio. Foi criada a taxa de empreendedorismo por oportunidade, composta pelas respostas: tinha tempo disponível; tinha capital disponível; tinha experiência anterior no ramo; e identificou uma oportunidade de negócio. Taxa de empreendedorismo por necessidade incluía as respostas: estava desempregado; para aumentar a minha renda; horário flexível; e problemas de saúde.

A renda domiciliar per capita dos microempreendedores no conjunto das favelas com UPP é de R\$ 709, sendo bem inferior à média da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (R\$ 1.436), segundo a PNAD/IBGE de 2012.

Além do nível de renda, a desigualdade de renda também é importante para analisarmos o bem-estar e, para isto, foi utilizado o coeficiente de Gini⁸, que é de 0,465 para o conjunto de favelas com UPP. Esse índice é inferior ao dos microempreendedores da RMRJ, que é de 0,511, segundo a PNAD/IBGE de 2012.

Em relação aos indicadores de pobreza, o conjunto de favelas com UPP apresenta 21% de pobres, ou seja, microempreendedores que possuem renda domiciliar per capita inferior a R\$ 252,95/mês. A renda média dos pobres (em R\$/mês) para o conjunto de favelas é de R\$ 140. Os extremamente pobres, que são os que possuem renda domiciliar per capita inferior a R\$ 126,48/mês, constituem 9% dos microempreendedores e sua renda média mensal é de R\$ 63,7.

Os percentuais de pobres e extremamente pobres são superiores aos da RMRJ: 7% e 1%, respectivamente, de acordo com dados da PNAD/IBGE de 2012, para os quais as linhas de pobreza e pobreza extrema foram um pouco mais elevadas: R\$ 266,39 e R\$ 133,20, respectivamente.



A composição da renda domiciliar total revela que 88% da renda provém do trabalho (ocupação principal e outras ocupações), sendo este a principal fonte de renda em todas as

⁸ O coeficiente de Gini mede a desigualdade de renda e varia entre zero (igualdade perfeita) e um (desigualdade total).

favelas, o mesmo acontece na RMRJ, de acordo com a PNAD/IBGE de 2012. Destaca-se, ainda, a baixa participação dos programas sociais⁹ na composição da renda.

A respeito de benefícios sociais do governo, 15% dos microempreendedores residem em domicílios que recebem algum tipo de benefício social, sendo 13% referentes ao Programa Bolsa Família (PBF) e 2% ao Programa Família Carioca.

No que se refere à contribuição ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), 70% dos microempreendedores não contribuem para a Previdência Social, sendo que a situação é similar a da RMRJ, onde 67% dos microempreendedores não contribuem para a previdência, segundo a PNAD/IBGE de 2012.

No conjunto de favelas pacificadas os microempreendedores com apenas um trabalho, ou seja, que se dedicam exclusivamente ao microempreendedorismo é de 88%, enquanto na RMRJ este percentual é de 98%, segundo a PME de 2011¹⁰.

Tempo de funcionamento do negócio e setor de atividade

O tempo médio de funcionamento dos negócios é 10 anos. A pesquisa revelou ainda que cerca de 70% dos microempreendedores já atuam no mercado há mais de 42 meses (3,5 anos), o que significa que estão estabelecidos¹¹. Entre os empregadores, 73% estão com o negócio estabelecido e, entre os trabalhadores por conta própria 66% estão neste estágio do empreendimento.

Entre os microempreendedores que estão em fase inicial no negócio (menos de 3,5 anos), a grande maioria é do sexo feminino (64%). Para os microempreendedores já estabelecidos, a participação feminina (52%) é ligeiramente superior à masculina (48%).

No que se refere à faixa etária, nota-se uma presença relativamente maior de jovens entre os empreendedores em fase inicial. Em relação ao nível de escolaridade, a proporção de microempreendedores sem o ensino fundamental em negócio estabelecido é superior (56%) àquele em fase inicial (46%). A maior escolaridade entre os empreendedores em fase inicial está possivelmente relacionada à maior presença relativa de jovens.

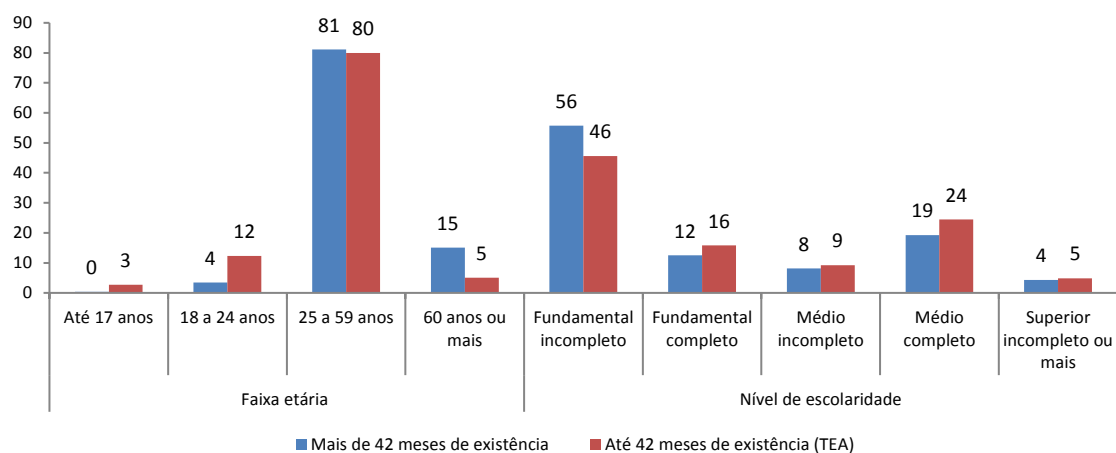
⁹ Não estão incluídas na definição de programas sociais, pensões e aposentadorias de qualquer natureza.

¹⁰ Dados retirados da Nota conjuntural nº.6 de 2011 do Observatório do SEBRAE/RJ.

¹¹ O Indicador de estágio de negócio teve como base o Indicador *Total Early-Stage Entrepreneurial Activity*, ou Taxa de Empreendedores em Estágio Inicial (TEA), do Relatório Global Entrepreneurship Monitor de 2011.

Distribuição (%) dos microempreendedores segundo estágio do negócio por faixa etária e nível de escolaridade nas favelas com UPP

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012



Em relação às atividades dos empreendimentos, o comércio reúne a maioria dos negócios dos microempreendedores, independente do tipo e gênero. Para os empregadores homens, 25% estão no comércio atacadista e varejista e 23% na construção civil, enquanto para as empregadoras mulheres, a maior parte está no comércio atacadista e varejista (31%), seguido de 26%, que estão no serviço de alojamento e alimentação. Em relação aos trabalhadores por conta própria, eles também estão concentrados no comércio atacadista e varejista (23%) e na construção civil (25%) e as mulheres no comércio (31%), serviços domésticos (23%) e Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais (21%)¹².

Distribuição (%) dos microempreendedores segundo atividades do empreendimento por gênero e tipo de microempreendedor em favelas com UPP

Atividades	Homens		Mulheres	
	Empregador	Conta Própria	Empregador	Conta Própria
Comércio atacadista e varejista	25	23	31	31
Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais	8	8	17	21
Serviços Domésticos	0	1	5	23
Serviços de Alojamento e Alimentação	17	7	26	16
Construção Civil	23	25	0	0
Indústria de Transformação	10	7	8	4
Transporte, Armazenagem e Comunicações	5	12	3	1

¹² Nesta categoria, estão incluídas as atividades relacionadas à beleza.

Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas	1	4	5	1
Educação, Saúde e Serviços Sociais	0	1	0	1
Outros	1	1	5	1
Comércio e Reparação de veículos automotores e motocicletas	4	6	0	0
Reparação e manutenção de equipamentos eletroeletrônicos de uso pessoal e doméstico	2	4	0	0
NS/NR	2	0	0	1

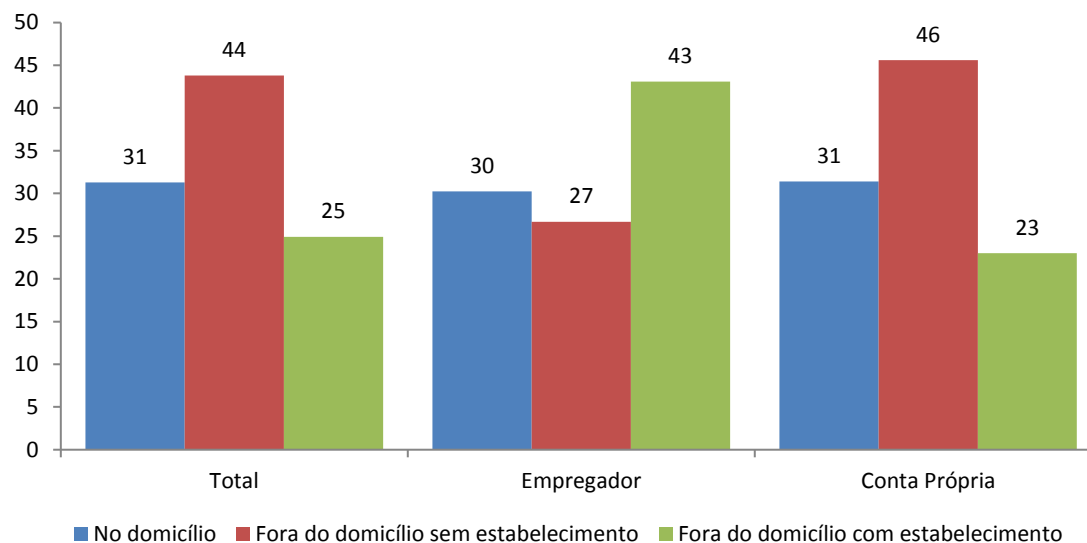
Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (SEBRAE/IETS) de 2012

Características dos negócios e Infraestrutura da favela

A infraestrutura da favela é importante na medida em que pode influenciar positiva ou negativamente as atividades produtivas dos microempreendedores. Em primeiro lugar, cabe destacar que o local de negócio nas favelas é variado. Aproximadamente 31% dos microempreendedores exercem sua atividade dentro do próprio domicílio, 44% fora deste, mas sem estabelecimento, e 25% o fazem em estabelecimento específico fora do domicílio. Entre os empregadores, o percentual mais elevado está entre os que trabalham fora do domicílio com estabelecimento específico (43%), enquanto para os trabalhadores por conta própria a concentração está entre os que trabalham fora do domicílio e sem estabelecimento (46%), o que pode ser explicado pela natureza da atividade desses trabalhadores. Não há diferença significativa entre os tipos de microempreendedores que realizam a atividade no próprio domicílio, sendo 30% dos empregadores e 31% entre os trabalhadores por conta própria.

Distribuição (%) dos microempreendedores por localização do negócio em favelas com UPP

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012



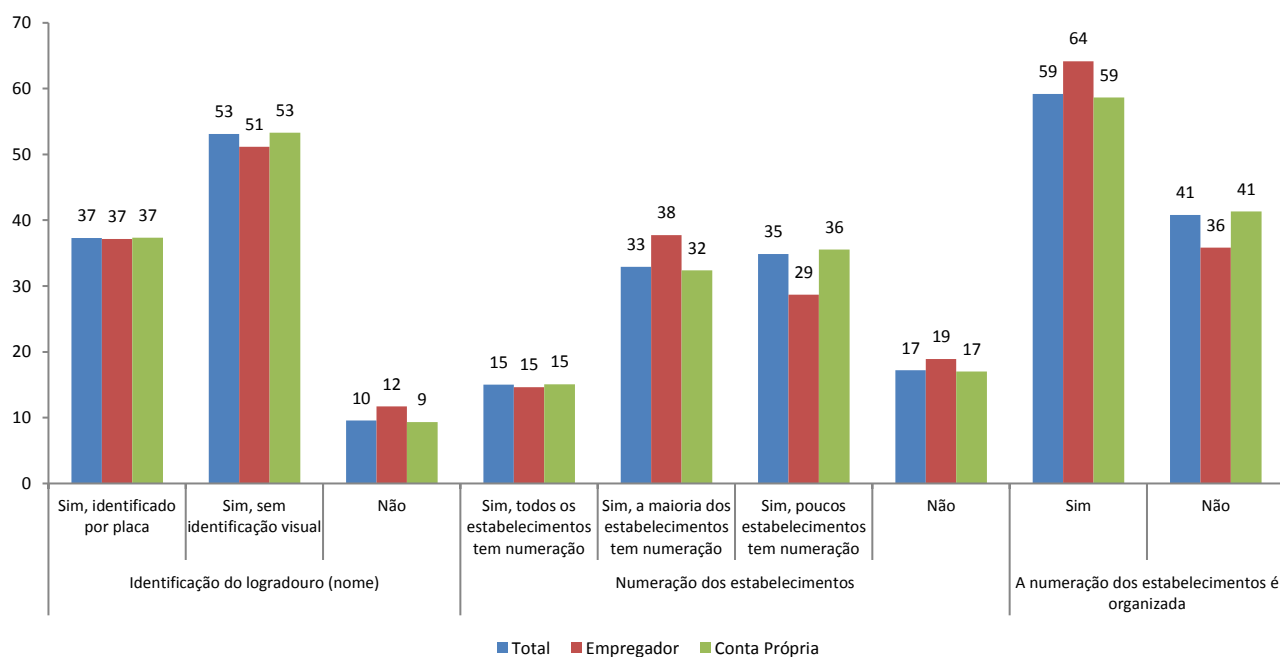
Considerando os 31% de microempreendedores cujo negócio está localizado no domicílio, foram analisadas algumas características do logradouro: 48% são ruas e 52% becos, vielas ou escadarias. Comparando por tipo de microempreendedor, 53% dos empregadores têm domicílios localizados em ruas enquanto 48% dos trabalhadores por conta própria localizam-se no referido logradouro.

A acessibilidade aos estabelecimentos pode ser analisada pelo percentual de residência que não possuem acesso de automóveis e pela inclinação do terreno. Desta forma, 53% dos microempreendedores não possuem acesso a automóveis, sendo 47% no caso de empregadores e 54% para os trabalhadores por conta própria. Por outro lado, a inclinação do terreno é um problema para 56% dos empregadores e 59% dos trabalhadores por conta própria. Estes fatores limitam o desempenho do negócio, uma vez que prejudicam a entrada de bens e pessoas.

Outro ponto que poderia influenciar na expansão dos negócios é o reconhecimento das vias, tanto para formalização quanto para comunicação (correios, divulgação e relacionamento com fornecedores de fora da comunidade, por exemplo), sendo um problema para 10% dos microempreendedores que se encontram em vias sem identificação por nome e para 53% que estão em vias sem identificação visível. Para 17% dos microempreendedores, a numeração dos estabelecimentos é inexistente e 41% deles estão em locais onde a numeração não é organizada.

Distribuição (%) dos microempreendedores segundo reconhecimento das vias por tipo de microempreendedor em favelas com UPP

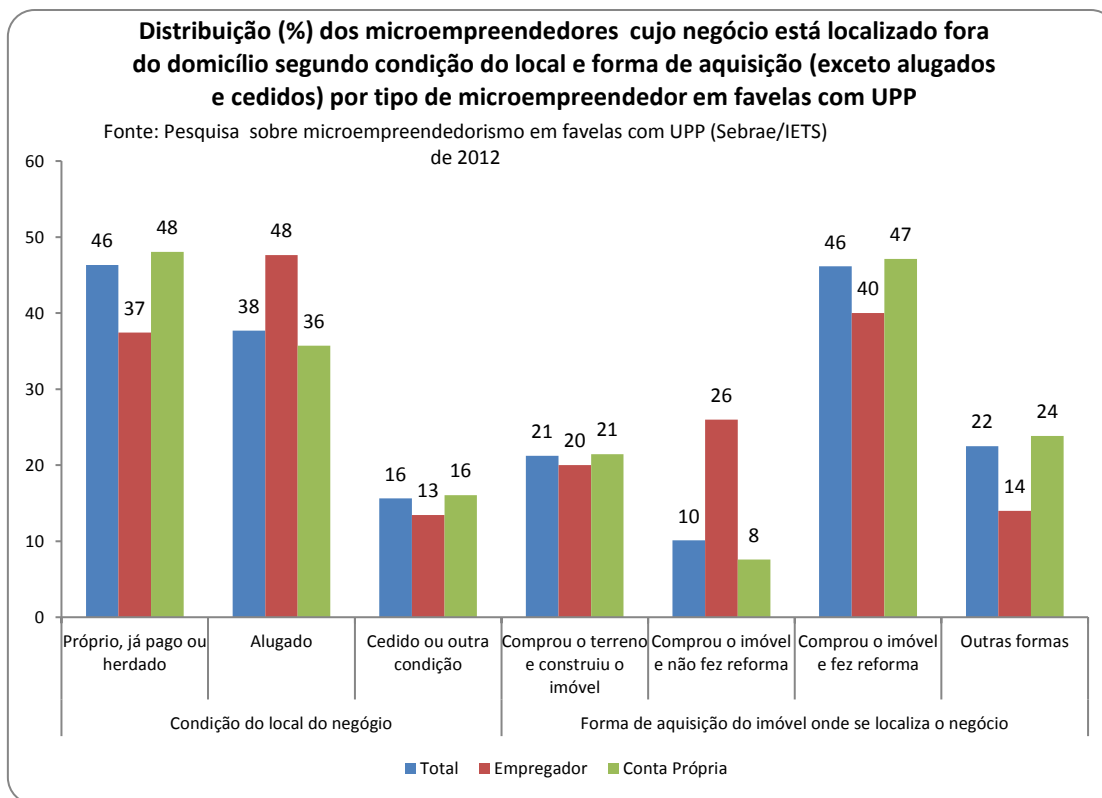
Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012



Em relação à iluminação pública, 83% dos microempreendedores possuem acesso à iluminação pública em suas residências/locais de trabalho, enquanto 10% usufruem de algum tipo de iluminação improvisada e 7% não têm iluminação nas vias onde residem. Entre os empregadores, 14% não têm acesso à iluminação nas vias, enquanto para os trabalhadores por conta própria este percentual é de 7%. Esta é uma questão relevante, uma vez que proporciona maior segurança e permite que a população usufrua melhor dos espaços públicos à noite.

Propriedade do negócio

Abordaremos, agora, a situação dos 25% de microempreendedores cujo negócio está em estabelecimento localizado fora do domicílio no que se refere ao tipo de propriedade e infraestrutura do negócio. Dessa forma, 46% trabalham em locais próprios e quitados, enquanto os que alugam correspondem a 38%. Estes percentuais são bem próximos aos dos trabalhadores por conta própria, porém no caso dos empregadores é maior o percentual dos que alugam (48%) frente aos que são proprietários (37%).

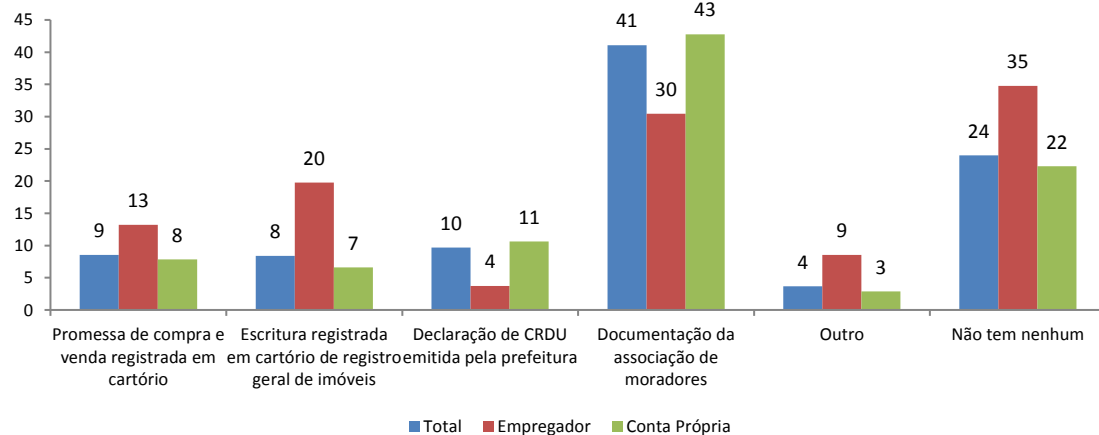


Sobre a forma de aquisição do imóvel, é interessante verificar que 47% dos trabalhadores por conta própria fizeram reforma após a compra, enquanto 40% dos empregadores tiveram este tipo de investimento.

Em relação ao tipo de documento de propriedade, destaca-se que 24% dos microempreendedores não possuem qualquer documento que comprove a propriedade do imóvel onde se localiza o negócio. Entre os que possuem documento, o mais utilizado é fornecido pela associação de moradores enquanto o registro em cartório é o documento de 20% dos empregadores e 7% dos trabalhadores por conta própria.

Percentual de microempreendedores com estabelecimento para o negócio, excetos alugados e cedidos, por tipo de documento que possui e tipo de microempreendedor em favelas com UPP

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS)



FORMALIZAÇÃO E APOIO AO MICROEMPREENDEDOR

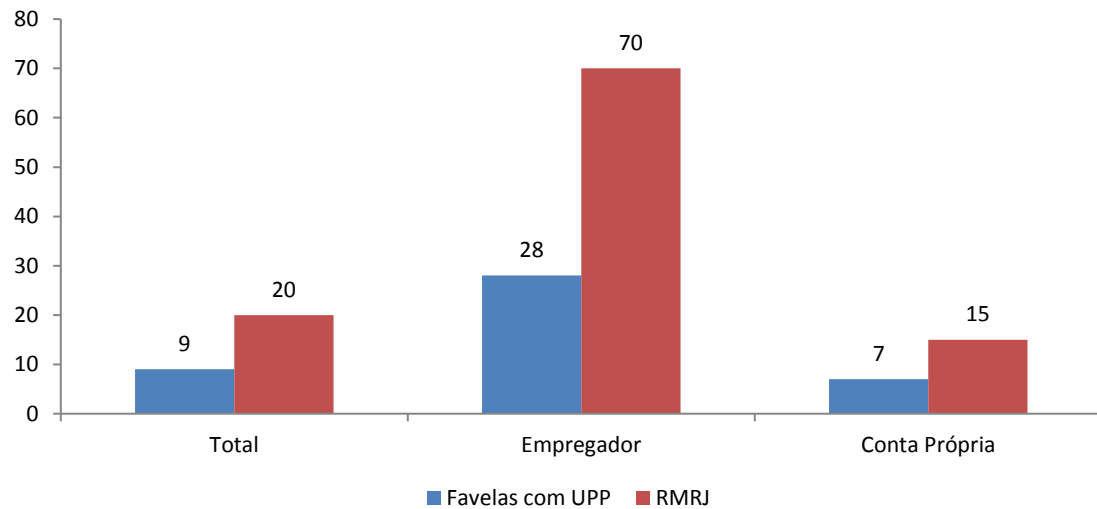
Formas de formalização

A ampliação da cidadania empresarial passa pela formalização, pois permite o acesso a uma série de benefícios, tais como cobertura previdenciária, melhor acesso a serviços bancários e um ambiente mais seguro para o crescimento e o desenvolvimento dos negócios, assim como uma série de deveres, como pagamento de impostos, contribuição previdenciária etc.

Nas favelas pacificadas, 9% dos microempreendedores possuem CNPJ, enquanto na RMRJ este percentual é de 20%, segundo a PNAD/IBGE de 2012. Entre os trabalhadores por conta própria, a formalização segundo a posse de CNPJ é de 15% na RMRJ e 7% nas favelas pacificadas. Analisando apenas os empregadores, o grau de formalização é de 28% nas favelas pacificadas, enquanto na RMRJ é de 70%.

Distribuição (%) dos microempreendedores que possuem CNPJ em favelas com UPP e RMRJ

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012 e PNAD/IBGE, 2012

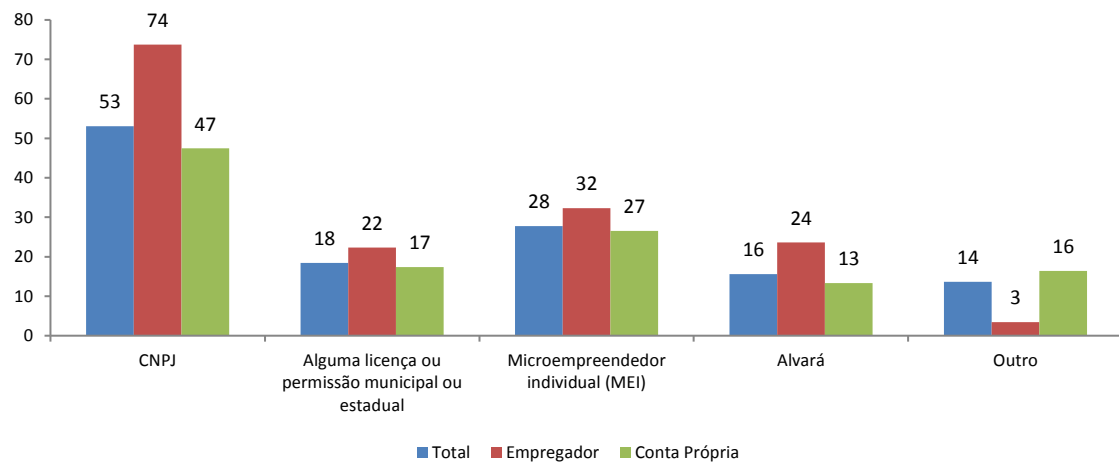


Ampliando o conceito de formalização para qualquer tipo de registro, independente do pagamento de impostos, encontramos nas favelas pacificadas o percentual de 17% com algum tipo de registro. Entre os empregadores, 38% possuem alguma forma de formalização, sendo 14% para os trabalhadores por conta própria.

Como pode ser visto no gráfico a seguir, a maior parte dos microempreendedores formalizados possui registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), seguido do cadastro de microempreendedor individual, enquanto as licenças municipais e estaduais e os alvarás são bem menos frequentes.

Distribuição dos microempreendedores que possuem registro por tipo de registro de negócio e por tipo de microempreendedor em favelas com UPP

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012



A pesquisa explorou o pagamento de tributos entre os que possuem registro, a contribuição ao INSS e os empregadores que pagam INSS dos empregados. No que se refere aos microempreendedores que possuem registro e pagam impostos, o percentual de empregadores é de 20%, enquanto o de trabalhadores por conta própria é de 6%. Ou seja, 54% e 43% dos que possuem algum registro, respectivamente, pagam impostos. Porém, quando restringimos o universo aos microempreendedores que possuem CNPJ, verificamos uma inadimplência menor. Entre os empregadores com CNPJ, 60% costumam pagar tributos e entre os trabalhadores por conta própria o percentual é de 52%.

Em relação à formalização dos empregados, a pesquisa verificou que apenas 15% dos microempreendedores informaram que mais de 2/3 de seus funcionários são contribuintes do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ao ampliar para mais da metade de funcionários contribuintes, o percentual passa para 17%. Isso sinaliza um baixo percentual de funcionários que trabalham com carteira assinada nos microempreendimentos nas favelas com UPPs.

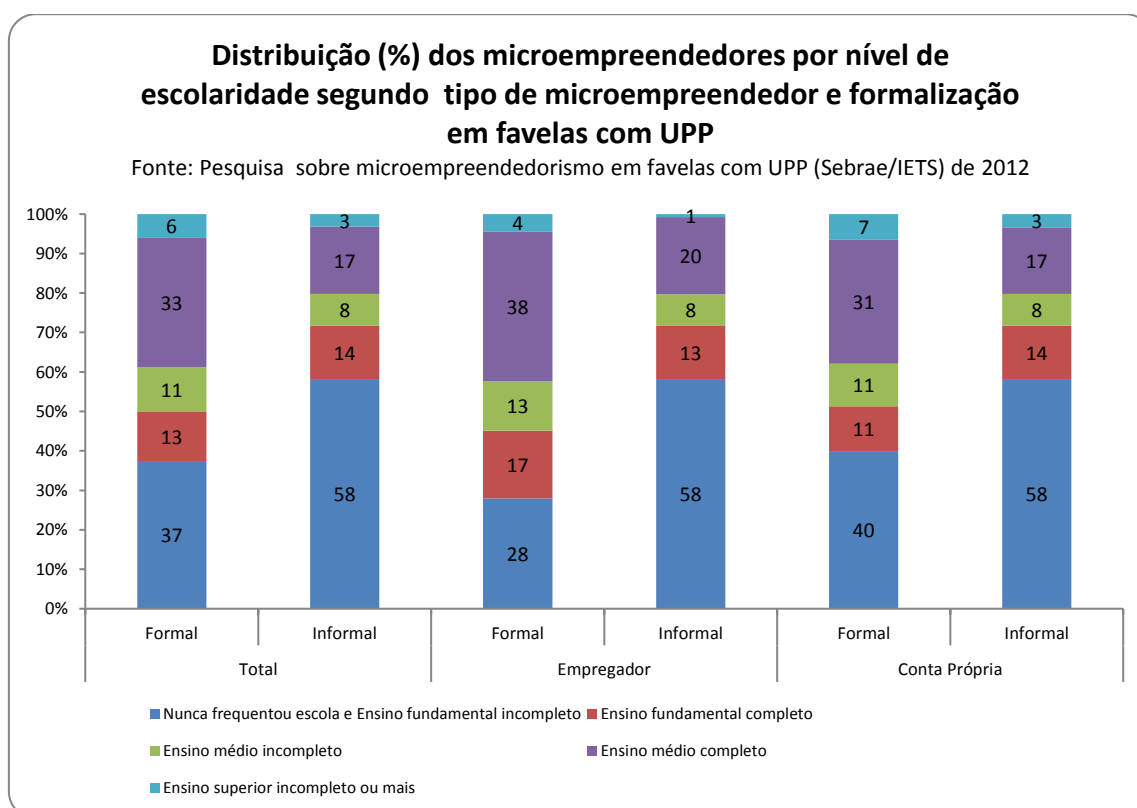
Perfil dos formais e informais

Nesta seção abordamos as características dos microempreendedores e de seus negócios sob a ótica da informalidade, considerada aqui como microempreendedores sem qualquer tipo de registro. Dessa forma, a partir do recorte entre microempreendedores formais e informais, busca-se identificar particularidades individuais que podem influenciar, ou não, a formalização do seu negócio.

A análise da formalização em relação à idade mostra que não há muita diferença entre os microempreendedores formais e informais, sendo que em ambos os grupos mais de 80% dos

microempreendedores estão concentrados nas faixas etárias economicamente ativas de 25 a 60 anos.

Em relação à escolaridade, os microempreendedores formais das favelas pacificadas estão concentrados no ensino fundamental incompleto (36%) e no ensino médio completo (33%), já entre os informais o percentual no ensino fundamental incompleto é 56% e apenas 17% possuem o médio completo. A taxa de analfabetismo total é também bem maior entre os microempreendedores informais (7,9%) do que entre os formalizados (3,1%).



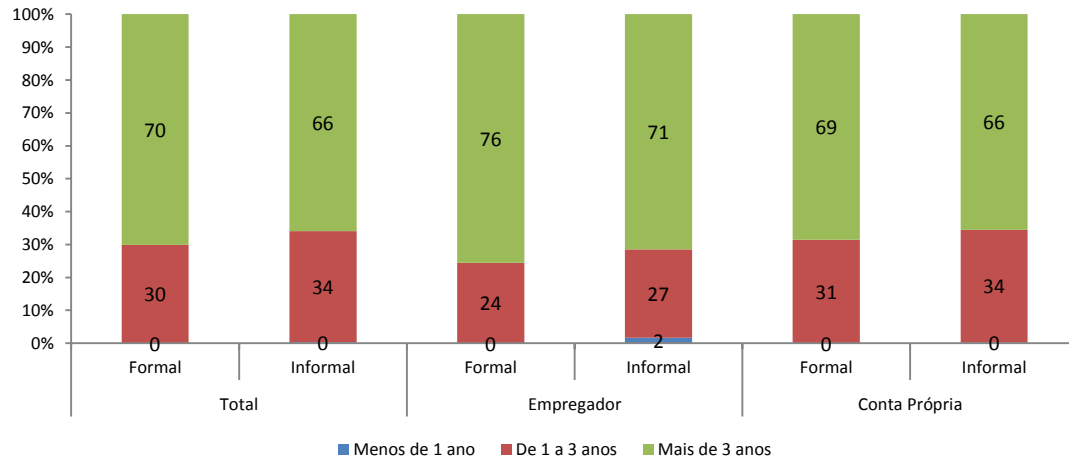
A pesquisa revelou que 73% dos microempreendedores são chefes de família, com pouca diferença tanto em relação à formalização, quanto ao tipo de empreendedor, se empregador ou trabalhador por conta própria. Entre os empregadores formais, 81% são chefes de família, já entre os trabalhadores por conta própria informais este percentual é de 72%.

No que se refere ao tempo de funcionamento do negócio, 70% dos formais estão em atividade por mais de 3 anos, 30% operam entre 1 a 3 anos e nenhum possui menos de 1 ano. Já para os negócios informais, o percentual de microempreendimentos com mais de 3 anos é menor, de 66%, e com menos de 1 ano é insignificante, alcançando 2%.

Comparando por tipo de microempreendedor, observa-se que entre os trabalhadores por conta própria o percentual de negócios que funcionam de 1 a 3 anos é maior do que entre os empregadores. Já, os negócios formais com mais de 3 anos apresentam percentuais, por tipo de microempreendedor, ligeiramente superiores aos informais.

Distribuição (%) dos microempreendedores segundo tempo de funcionamento do negócio por formalização e tipo de microempreendedor em favelas com UPP

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012



Através de um modelo estatístico, buscou-se identificar os condicionantes pessoais dos microempreendedores e dos seus negócios localizados nas favelas pesquisadas no que diz respeito à formalização tanto a ter algum tipo de registro quanto a ter algum tipo de registro e pagar impostos¹³.

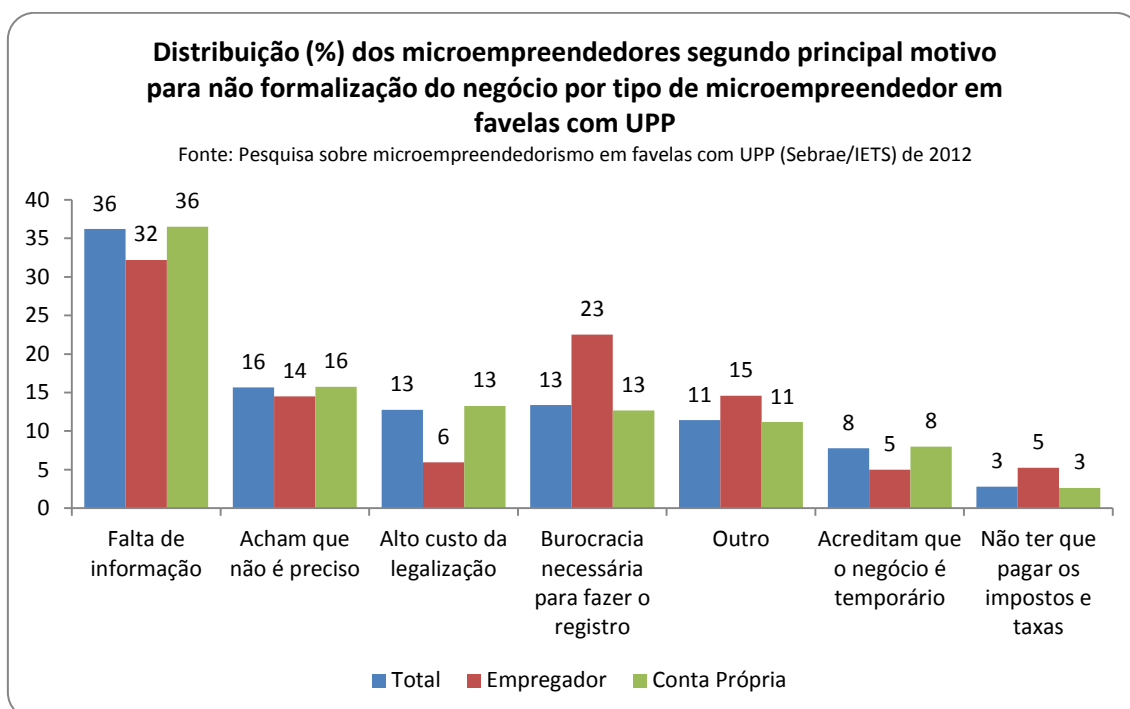
O modelo demonstrou a existência de uma relação positiva entre o registro dos negócios e o fato do empreendedor ser empregador, chefe de família e a sua escolaridade. A assistência jurídica também apresentou correlação positiva com a formalização do negócio. Idade e tempo de funcionamento do negócio não chegam a ser variáveis significativas entre os registrados que pagam impostos. Por fim, as atividades caracterizadas como “Outros serviços coletivos, sociais e pessoais”, “Serviços domésticos”, “Serviços de alojamento e alimentação” e “Indústria de transformação e extrativa” têm menor probabilidade de serem formalizadas do que no “Comércio atacadista e varejista”.

Motivos para informalidade

Entre os empreendedores que não possuem registro das suas atividades, 46% dos microempreendedores pensaram em se formalizar, com um percentual bem mais alto entre os empregadores (74%) do que entre os trabalhadores por conta própria (44%). Entre os motivos para não se formalizar, foi apontada como principal razão a falta de informação sobre como proceder para registrar o negócio. O segundo motivo apontado pelos empregadores foi a burocracia necessária, e para os trabalhadores por conta própria o fato de acharem que não é

¹³ Esta análise envolve um modelo de regressão logística (*logit*). Para maiores detalhes da metodologia e dos resultados, consultar o relatório completo disponível no link http://www.iets.org.br/article.php3?id_article=1997.

preciso. Ou seja, uma vez que o problema da informação se resolve a questão da burocracia surge como um entrave à formalização entre os empregadores.



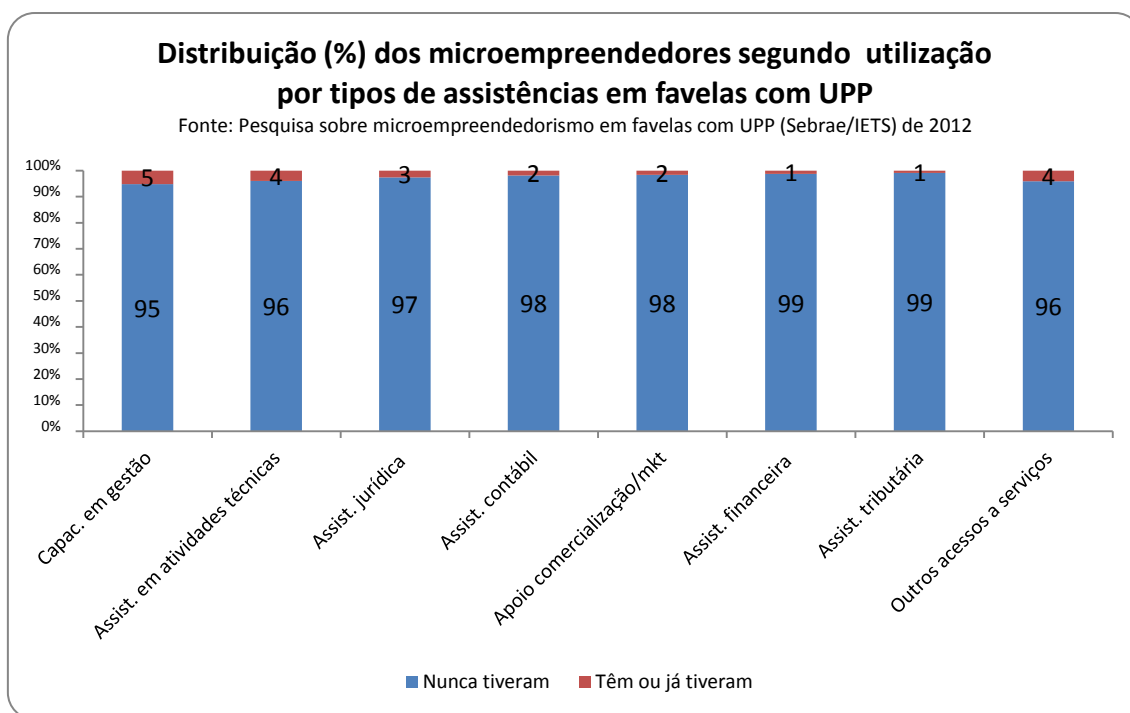
Acesso a serviços financeiros e não financeiros

Mais de 90% dos microempreendedores não utilizou nenhuma fonte de recursos (empréstimo, crédito ou financiamento) em 2011. Para os poucos que fizeram uso, 54% utilizaram bancos privados, 21% usaram como fonte de recursos parentes e amigos, 10% recorreram à Caixa Econômica Federal, 6% ao Banco do Brasil e 9% ao próprio fornecedor, outras empresas ou pessoas, microfinanceiras ou outras fontes. O principal uso do financiamento é para compra de matérias-primas e/ou mercadorias, independente do tipo de microempreendedor.

Sobre a fonte de recursos, mais de 90% dos microempreendedores, sem diferenciação significativa entre empregadores e trabalhadores por conta própria, utilizam recursos próprios para a expansão do negócio, investimentos e compras de equipamento. Somente 8% dos empregadores e 5% dos trabalhadores por conta própria fizeram uso de financiamento externo para seu empreendimento. Entre os que utilizaram recursos de terceiros, mais da metade foram obtidos em bancos privados (54%) e seu uso se concentrou, principalmente, para a compra de matérias primas e mercadorias e para o pagamento de dívidas junto a fornecedores ou funcionários.

Quanto ao acesso a serviços não financeiros, destacamos a capacitação em gestão com os maiores percentuais de microempreendedores capacitados, tanto entre empregadores (15%) quanto entre trabalhadores por conta própria (4%). Os serviços de assistência em atividades técnicas atingiram 10% dos empregadores e 4% dos trabalhadores por conta própria. Entre os

empregadores, 7% tiveram ou têm assistência jurídica e assistência contábil. Analisando o total de microempreendedores, destaca-se que menos de 3% tiveram ou têm acesso a assessoria contábil, de comercialização e marketing, financeira ou tributária.



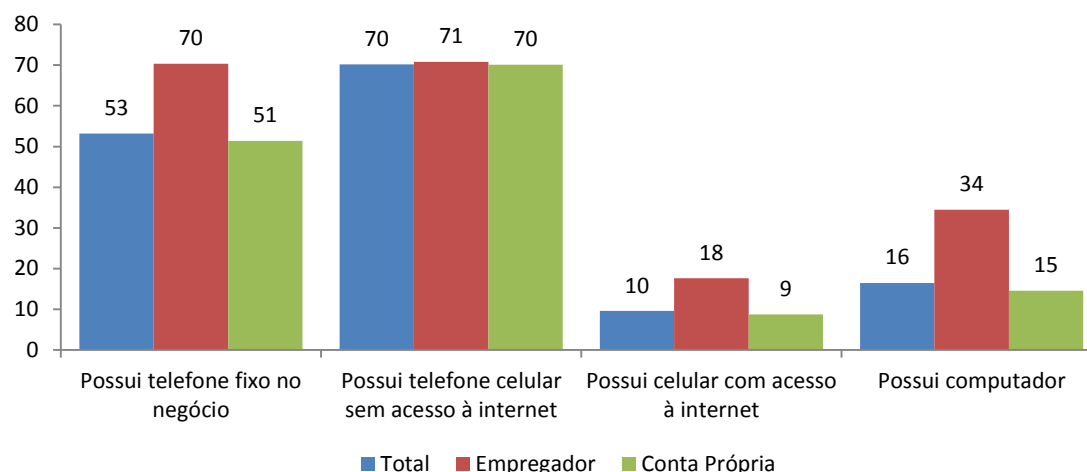
Acesso a tecnologias de comunicação e informação

Quanto ao acesso aos meios de comunicação, divulgação e inovação tecnológica, a pesquisa revelou que o uso de celular com acesso à internet e uso de computadores são utilizados por uma parcela pequena dos microempreendedores, com maior destaque para os empregadores.

Especificamente sobre a telefonia, 53% dos microempreendedores possuem telefone fixo no local de negócio, sendo que entre os empregadores o percentual é de 70% e para os trabalhadores por conta própria é de 51%. Em torno de 70% dos microempreendedores possuem celular sem acesso à internet, sendo o percentual praticamente o mesmo tanto para empregador quanto para trabalhador por conta própria. Mais de 90% dos microempreendedores utilizam o celular para fazer contato com clientes, fornecedores ou funcionários, e a frequência para utilização é diária para aproximadamente 60% deles, embora apenas 10% deles possuam celular com acesso à internet. Em relação ao computador, 84% dos microempreendedores não possuem, sendo o percentual dos que não possuem menor entre empregadores (66%) do que entre trabalhadores por conta própria (85%). Entre as finalidades apontadas destacam-se o acesso à internet, pesquisa de mercado e divulgação.

Distribuição (%) dos microempreendedores por posse de tecnologias de informação e comunicação e tipo de microempreendedor em favelas com UPP

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012



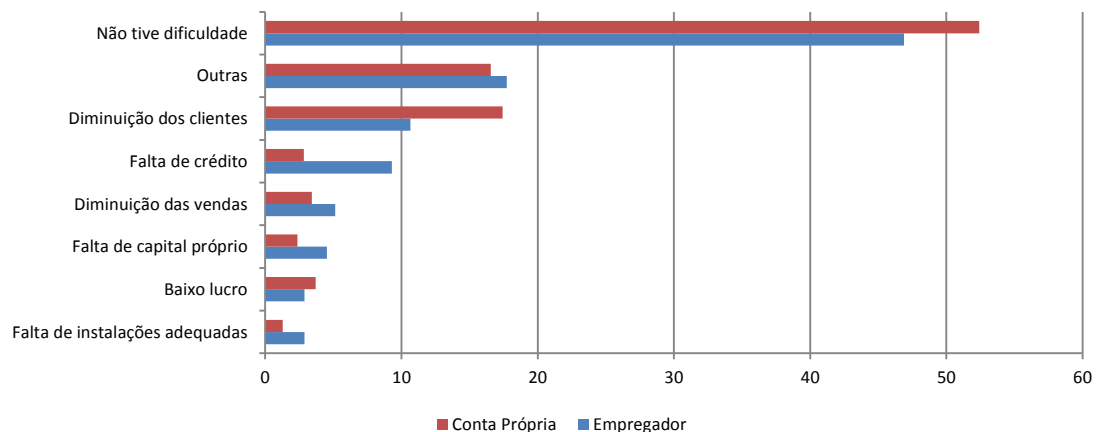
Principais dificuldades enfrentadas e assessorias demandadas

Quando questionados sobre qual a principal dificuldade que afetou o desenvolvimento do negócio no último ano, cerca de metade dos microempreendedores respondeu que não teve dificuldade, independente do tipo de empreendedor. Entre os que apontaram alguma dificuldade, a falta de clientes foi a que mais afetou o desenvolvimento dos negócios no último ano tanto para empregadores (10%) quanto para trabalhadores por conta própria (17%). Para os empregadores, a falta de crédito aparece em seguida (9%), e para os trabalhadores por conta própria, o segundo motivo foi o baixo lucro (4%). Cerca de 10% dos microempreendedores apresentaram outras dificuldades, fora as opções listadas.¹⁴

¹⁴ Segundo a ECINF (2003), as principais dificuldades encontradas pelos informais foram falta de clientes (32%), concorrência muito grande (23%) e baixo lucro (12%), tanto para empregadores quanto para conta própria.

Distribuição (%) dos microempreendedores por principais dificuldades que afetaram o desenvolvimento dos negócios no último ano por tipo de microempreendedor em favelas com UPP

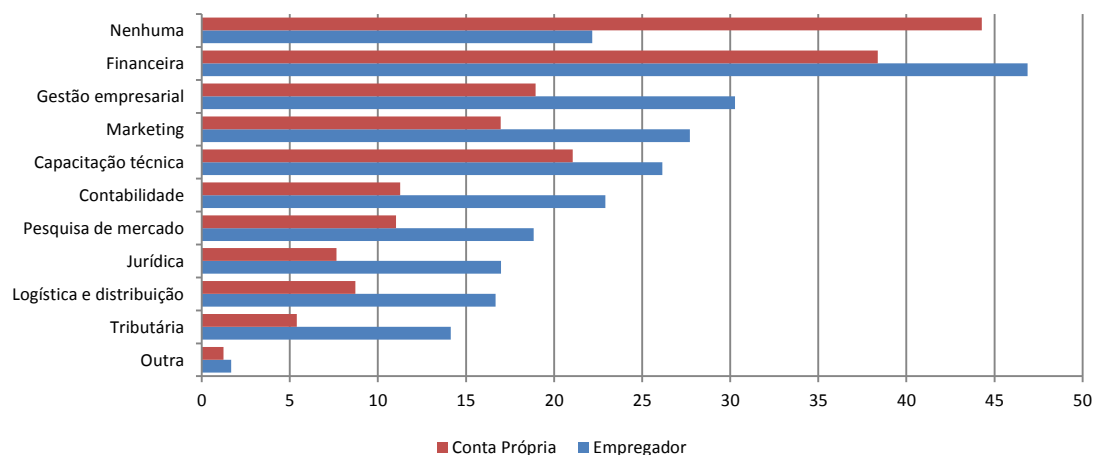
Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de



A maior parte não identifica problema na condução do negócio, tampouco demanda assessoria, sobretudo entre os trabalhadores por conta própria. Cerca de 44% dos trabalhadores por conta própria e 22% não identificam uma assessoria útil para o negócio. Os serviços financeiros se sobressaem nas assessorias úteis para o desenvolvimento dos negócios, tanto trabalhadores por conta própria (38%) quanto empregadores (47%). Em seguida, aparece a gestão empresarial para os empregadores (30%) e capacitação técnica para os trabalhadores por conta própria (21%).

Distribuição (%) dos microempreendedores segundo tipos de assessoria que consideram úteis para a melhoria do negócio por tipo de microempreendedor em favelas com UPP

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012.



CARACTERÍSTICAS DOS MERCADOS E POTENCIAL DOS PEQUENOS NEGÓCIOS EM FAVELAS PACIFICADAS DO RIO DE JANEIRO

Estrutura do mercado

A demanda pelos bens e serviços nos pequenos negócios locais é composta majoritariamente por pessoas físicas que residem nas favelas e pouca presença de clientes que sejam pessoas jurídicas (empresas ou órgãos públicos), o que de certa forma é esperado considerando a elevada informalidade existente. Se por um lado, moradores da própria comunidade garantem uma clientela fixa permitindo certa estabilidade do negócio, por outro lado, pode representar um limite para capacidade para o crescimento da demanda.

É interessante verificar as diferentes estratégias de preços de acordo com o ramo da atividade econômica. Nos setores de comércio e de alimentos, considerados mercados mais competitivos e/ou com grande segmentação das atividades econômicas, os principais fatores foram os custos de aquisição de mercadorias e matérias primas associado a um custo fixo e os preços cobrados no próprio mercado. No ramo do setor de serviços coletivos, sociais e pessoais, onde se destacam os profissionais do setor de beleza, a principal estratégia é o preço dos concorrentes. Nos setores doméstico e de construção civil a principal estratégia é a negociação diferenciada segundo cada tipo de cliente.

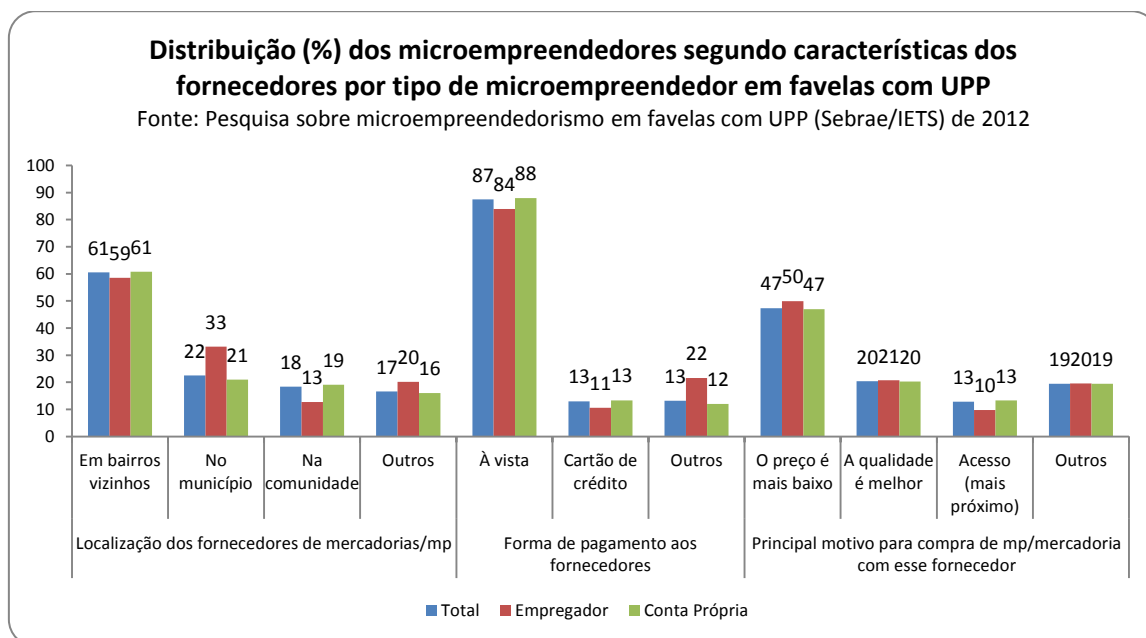
No que se refere aos clientes, 56% responderam que a maioria dos clientes reside na comunidade e 94% são pessoa física. Os empregadores afirmaram que 89% dos seus clientes são pessoa física, para os trabalhadores por conta própria o percentual foi de 95%. A forma de pagamento da maioria dos clientes é à vista (69%), seguido dos que pagam a prazo (22%), 9% pagam somente a prazo e fiado. Com relação ao pagamento à vista, 71% dos clientes dos trabalhadores por conta própria utilizam essa forma de pagamento, enquanto para os empregadores este percentual é de 49%. Já o percentual dos que pagam à vista e a prazo é maior entre os empregadores (39%) do que entre os trabalhadores por conta própria (21%).

Em relação aos fornecedores de matérias primas e mercadorias, são em maioria de médio e grande porte e se localizam em bairros vizinhos, sendo que 1/3 dos trabalhadores por conta própria não realizam compras com alguma regularidade. A grande maioria dos microempreendedores utiliza o pagamento à vista, característica essa reforçada pelo fato de que as compras nesses fornecedores são motivadas pelo menor preço que oferecem.

Um fator que poderia contribuir para o desenvolvimento do negócio é a divulgação dos produtos e serviços ofertados. Nesse aspecto, 56% dos empregadores e 42% dos trabalhadores por conta própria realizam alguma divulgação para seu negócio. Vale destacar que para os microempreendedores o custo do investimento em propaganda não é um motivo significativo para a não utilização da propaganda.

A propaganda “boca a boca” foi citada por 71% dos trabalhadores por conta própria e 44% por empregadores como forma eficaz de divulgação, destacando que para uma parcela

significativa dos microempreendedores este tipo de divulgação não foi considerado propaganda. Em segundo lugar está a mídia impressa, utilizada por 16% do total de microempreendedores, sendo que o percentual é mais elevado entre os empregadores (31%) do que entre os trabalhadores por conta própria (14%).



Em relação à concorrência, cerca de 80% dos empregadores afirmaram que seu produto ou serviço sofre algum tipo de concorrência, enquanto para os trabalhadores por conta própria o percentual foi inferior, 64%. É possível que este baixo percentual dos trabalhadores por conta própria, indicando baixo conhecimento da concorrência, ocorra em função da pouca utilização de meios de divulgação entre os microempreendedores.

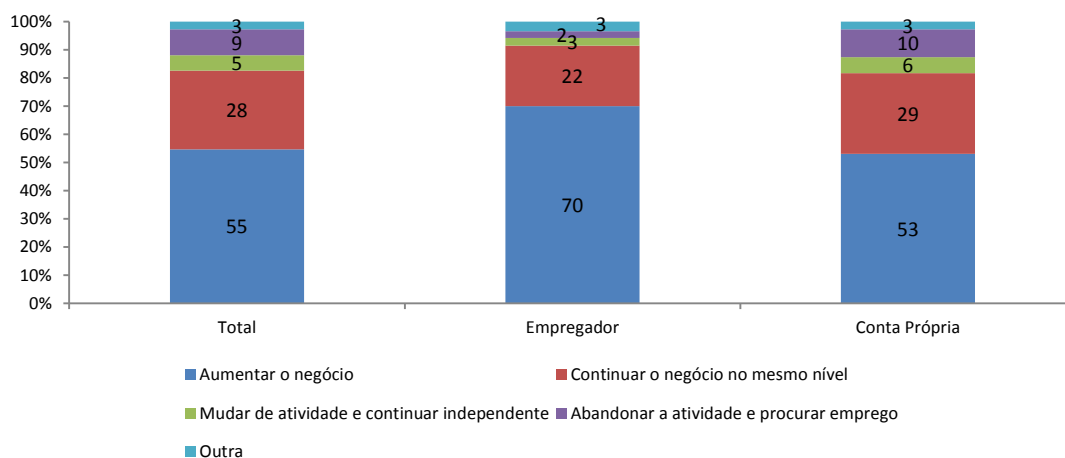
No entanto, vale ressaltar que entre os que reconhecem a concorrência, mais de 70% dos microempreendedores afirmou conhecer bem os negócios daqueles que atuam no mesmo ramo de atividade, independente de serem empregadores (79%) ou trabalhadores por conta própria (75%).

Expectativas para o futuro

Os empreendedores se declaram otimistas com relação ao futuro dos seus negócios: 55% desejam expandir os seus negócios e 28% têm a intenção de pelo menos mantê-los no mesmo nível. Apenas 9% declaram ter a intenção de abandonar o negócio e buscar um emprego, percentual mais elevado entre os trabalhadores por conta própria (10% contra 2% entre os empregadores).

Distribuição (%) dos microempreendedores segundo planos para o futuro do negócio por tipo de microempreendedor em favelas com UPP

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012

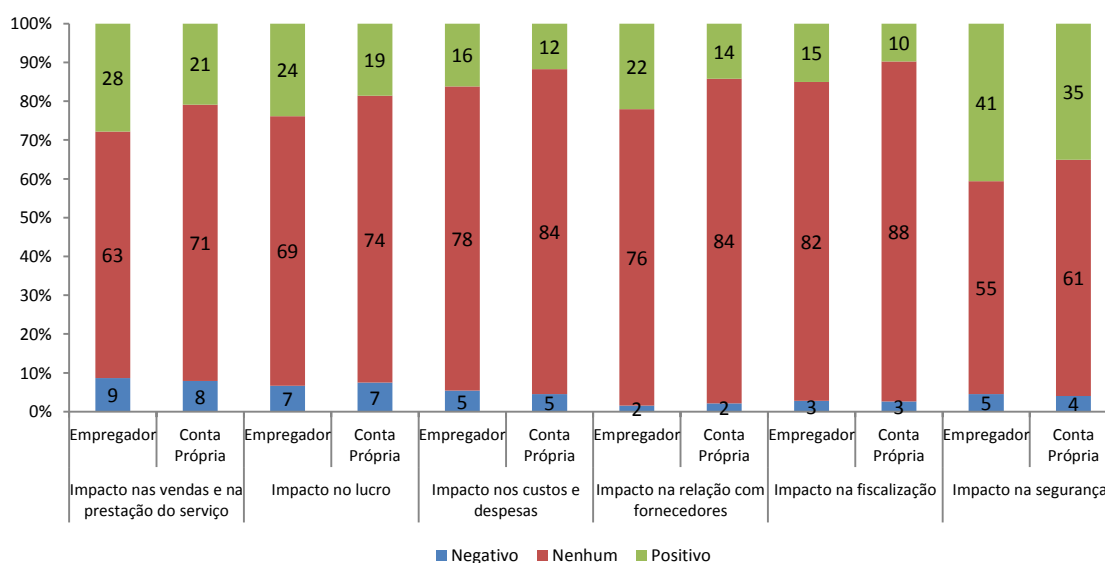


Percepção do impacto das UPP nos negócios

Sobre a percepção do impacto das UPPs nos negócios, mesmo considerando que estas ações foram bastante heterogêneas entre as favelas pesquisadas, a grande maioria aponta indiferença, independente do tipo de empreendedor. Mais de 60% dos entrevistados responderam que não houve nenhum impacto das UPPs nas vendas, na prestação do serviço, no lucro, nos custos e despesas, na relação com fornecedores e na fiscalização. Na questão sobre o impacto na segurança, o percentual que avaliou como positivo foi mais significativo, com 41% dos empregadores e 35% dos trabalhadores por conta própria.

Distribuição (%) dos microempreendedores segundo a avaliação do impacto da UPP sobre o negócio, por tipo de microempreendedor em favelas com UPP

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contribuição deste artigo foi analisar as características dos microempreendimentos nas favelas com UPP, levantando o seu perfil, motivações, expectativas, dificuldades e o acesso desse público aos diferentes mercados de serviços de desenvolvimento empresarial. Sempre que possível foram feitas comparações com a média da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, utilizando dados da PNAD/IBGE, revelando diferenças, mas também semelhanças entre elas.

O perfil dos microempreendedores dessas comunidades difere da média da RMRJ em alguns aspectos. Há maior presença relativa de mulheres e de não brancos e o nível de escolaridade, que já é baixo entre os microempreendedores da RMRJ, é ainda menor nas favelas.

Um fator relevante na análise dos microempreendedores é a importância dos negócios para a sobrevivência das famílias, uma vez que praticamente sete a cada dez são responsáveis pelos seus domicílios. Destaca-se também o elevado grau de pobreza entre os microempreendedores.

A heterogeneidade é marca dos pequenos negócios e nas favelas não é diferente. Apesar de a grande maioria atuar no comércio, são atividades muito distintas e o local de funcionamento é variado. Os microempreendedores que possuem negócio localizado no domicílio também enfrentam obstáculos como acesso de automóveis e localização em becos, vielas e escadarias. Vale destacar que os negócios estão estabelecidos, tendo em média 10 anos no mercado.

A decisão de ser empreendedor é influenciada em grande parte por condições do mercado de trabalho. Porém apesar de ser, principalmente, uma saída ao desemprego (30%) ou apenas a possibilidade de conseguir alguma renda para a sobrevivência (18%), também parece ser uma estratégia de vida para alguns que identificam uma oportunidade de negócios (18%) ou preferem o trabalho autônomo (12%). Se por um lado são atividades cujos riscos e incertezas são mais elevados, por outro possuem vantagens como a flexibilidade de horário. A maior parte tem expectativas positivas quanto ao futuro.

O nível de formalização previdenciária é próximo à média da RMRJ, enquanto a proporção de negócios registrados é inferior. A falta de informação é principal motivo para não formalizar o negócio. O aumento da formalização só ocorrerá se as vantagens da formalização estiverem claras e se o registro permitir expansão dos mercados, dos canais de comercialização que poderiam levar ao aumento da receita e do lucro.

Nesse sentido, a comercialização parece uma questão central no desempenho desses negócios, sendo que estas dificuldades estão relacionadas à falta de acesso aos canais de comercialização, mas também a baixa qualidade do produto ou serviço, sendo essencial aumentar o acesso a serviços de desenvolvimento empresarial.

Os principais problemas destacados pelos empreendedores das favelas com UPP são relativos à falta de clientes e falta de crédito. De fato, os dados evidenciam a exclusão dos microempreendimentos de vários mercados de serviços de desenvolvimento empresarial. O

acesso ao crédito e à tecnologia da informação é muito baixo. Percentuais ínfimos têm acesso a algum tipo de assessoria na condução do negócio e a grande maioria não está formalizada. No entanto, a grande maioria não identifica uma dificuldade e um percentual considerável, especialmente, entre os trabalhadores por conta própria, afirmou não considerar nenhuma assessoria útil para o desenvolvimento do negócio.

Atender esse público de baixa escolaridade, que não identifica problema, tem baixa informação, pouco acesso à TIC e não demandam assessoria é um grande desafio para as políticas públicas.

A melhoria desses negócios em um ambiente de elevada informalidade requer uma ação combinada de diferentes atores e políticas. Por ser um processo recente, é fundamental o monitoramento dessas informações a fim de identificar possíveis efeitos da pacificação e das ações de desenvolvimento empresarial nesses territórios, ampliando assim a sua efetividade.

Políticas voltadas aos microempreendimentos em favelas com UPP podem ser fundamentais no processo de sustentabilidade da pacificação. Se por um lado, a instalação das UPPs pode propiciar externalidades positivas para a expansão do microempreendedorismo local; por outro, o empreendedorismo pode ser fundamental para a consolidação de um ambiente mais dinâmico e favorável aos negócios e à vida do bairro.

DISCUSSÃO MAIS GERAL

Territórios da Paz: Territórios Produtivos? *Giuseppe Cocco*¹

“... aqueles que, reservando à massa dos pobres os vícios próprios de todos os mortais, dizem que o povo é completamente desregrado, que dá medo quando não tem medo, dizem que os pobres (...) não são feitos para a verdade. Ao contrário, a natureza é uma só e ela é comum a todos”
Spinoza

Introdução

As reflexões que apresentamos a seguir se articulam em três partes: uma primeira parte diz respeito à discussão específica sobre o processo de “pacificação” das favelas do Rio de Janeiro; a segunda propõe uma reflexão mais teórica sobre as “jazidas” de crescimento pró-pobres, entre capitalismo contemporâneo e milícias; a terceira parte propõe enfim, algumas linhas de políticas de mobilização produtiva das favelas pacificadas.

1. Transição: Paz, exceção e segurança

A transição pode qualificar (ou desqualificar) a pacificação como uma política que visa (ou não) aumentar a justiça social, bem nos termos da afirmação de Amartya Sen (1992): toda procura de justiça exige um aprofundamento da deliberação democrática e nesse sentido da liberdade².

O que está acontecendo na política de segurança é uma mudança do paradigma. Contudo, ainda não se definiu qual será o próximo modelo, e muitos caminhos possíveis estão em disputa. Grosso modo, o regime discursivo que acompanha (e se alimenta de) a implementação das UPPs é o seguinte: havia “territórios” (favelas ou complexos de favelas) dominados por um “poder paralelo” e a novidade estaria no fato de o Estado retomar (ou tomar) o controle, expulsando o comando do narcotráfico e (re)estabelecendo o monopólio do uso da força. O episódio da Vila Cruzeiro (Complexo

¹ Professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

² SEN, Amartya. *Inequality Reexamined*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

do Alemão) é emblemático desse discurso: embora naquele momento não se tratasse de uma UPP, a “ocupação” se caracterizou pela mobilização maciça e massiva de forças (exército, marinha, polícias) e meios (helicópteros, tanques, blindados), bem como uma série impressionante de clichês midiáticos e políticos. Falou-se de guerra (a manchete de *O Globo* foi “O dia D”, lembrando o desembarque dos “aliados” na Normandia em 1945!); de uma guerra do “bem” contra o “mal” (na manchete do *Extra* o “bem” tinha como imagem alguns policiais atirando e o “mal” era ilustrado pela foto de dezenas de jovens traficantes fugindo da Vila Cruzeiro). Em outro jornal, os mesmos eram adjetivados de “baratas” (sic). Falou-se enfim de reconquista do território, o que foi simbolizado pela cerimônia de hasteamento da bandeira nacional (que se tornaria rotina nas ocupações seguintes). Trata-se de um regime discursivo, para além das diferenças de tons, fundamentalmente consensual e que consiste na aplicação à questão da violência nas favelas do paradigma clássico (liberal) da teoria política. Como ironiza Adair Rocha, chega a parecer que se queira “levar a ‘civilização’ para a favela”. Ou seja, as favelas são tratadas como se constituíssem um “estado de natureza”, um “estado de selvageria”. As favelas (e territórios aparentados) se caracterizariam por uma ausência, a ausência do Estado. Por Consequentemente, sem monopólio estatal do uso da força, esses territórios estariam (ou “estavam”) na situação mítica da “guerra de todos contra todos”. Dito de outra maneira, as favelas ocupadas (e/ou a serem ocupadas) seriam, do ponto de vista institucional e político, realidades “vazias” (no plano da presença do Estado) e totalmente negativas (no plano das formas institucionais e sociais que as caracterizariam e se resumiriam à barbárie dos comandos e dos soldados do tráfico e, mais em geral, do crime e seu “poder paralelo”). Enfim, estaríamos assistindo “à chegada da república” nas favelas³.

Sem entrar no mérito e sem pretender uma avaliação positiva ou negativa das externalidades desse regime discursivo, precisamos logo dizer que o próprio processo de implementação da nova política de segurança (a “pacificação”) nos diz que ele é **falso**. Dizer que é um regime discursivo inadequado (e, portanto, falso) não significa “condenar” as UPPs, mas indicar que esse discurso pode paradoxalmente construir mais obstáculos do que apoios à consolidação dessa política tão inovadora.

1.1 A reorganização da presença de uma ausência

³ Cf. Ricardo Henriques e Silvia Ramos, *UPPs Sociais: Ações Sociais para consolidar a pacificação*, in: André Urani e Fabio Giambiagi, *Rio: a Hora da virada*, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2001, p. 245.

Trata-se de um discurso falso com relação ao papel das forças de segurança do Estado. Sem querer ir muito longe na reflexão, podemos ficar na própria evolução do episódio cardinal constituído pela ocupação ultra-midiatizada do Complexo do Alemão: um ano depois, não sobrou (quase) nenhum dos membros das forças do Estado que protagonizaram aquela operação de “desembarque do bem”, a não ser o Secretário de Segurança (José Mariano Beltrame, que inclusive não é carioca). Aliás, o tal do “bem” que estava chegando apareceu – com base nas operações da Polícia Federal – como sendo uma parte do... “mal”⁴.

Episódio emblemático disso foi a prisão pela PF de policiais cariocas envolvidos nas operações no Complexo do Alemão de 2010 e de 2007, por ocasião dos preparativos para o PAN. Na época, a operação policial tinha mobilizado 1350 agentes e matado dezenove pessoas⁵. A figura de um policial nos dá uma imagem adequada do trágico paradoxo em que mergulham os discursos sobre segurança no Rio de Janeiro: em junho de 2007 o principal jornal do Rio de Janeiro dedicava a este policial matéria de página inteira, estampando duas fotos nas quais ele aparecia uniformizado e fumando glamorosamente um charuto depois da “batalha”. O editorial do mesmo jornal tinha como título “Vitória policial”. O conteúdo da vitória foram dezessete “autos de resistência”, ou seja, dezessete mortes de supostos traficantes, comemoradas como se fosse jogo de futebol: “não há registro de uma ação policial no Rio de tamanha dimensão e com resultados à primeira vista tão positivos”. O editorial também expressa a esperança de “que a operação inaugure um *estilo de atuação policial (...)*”⁶. É com essa legitimidade que o mesmo policial e a mesma polícia foram afirmando seu “estilo” em 2010, no “dia D”, da guerra do “bem contra o mal”, inicialmente na Vila Cruzeiro e depois no Complexo do Alemão. Porém, no dia 12 de fevereiro de 2011, o mesmo jornal publica a foto do mesmo policial. Desta vez numa página interna, são listados os crimes e delitos dos quais é acusado, boa parte deles tendo acontecido durante a midiática ocupação do Alemão, sob os olhos das câmeras de TV do mundo todo. Desta vez o editorial consiste em um sóbrio e prudente comentário sobre a “crise policial” e a

⁴ Veja-se a “Operação Guilhotina” da Polícia Federal, que culminou com a prisão de vários policiais do Rio de Janeiro. Cf. “Os Alvos da Guilhotina”, jornal *O Globo*, 12 de fevereiro de 2011. Para uma análise crítica das políticas de segurança no Rio de Janeiro, cf. José Cláudio Alves, “O crime organizado, pelo Estado, no Rio de Janeiro”, entrevista ao *IHU-On Line*, 16 de setembro de 2011.

⁵ Jornal *O Globo*, “Polícia invade Alemão e mata 19”, 28 de junho de 2007.

⁶ *O Globo*, “Vitória policial”, 29 de junho de 2007.

“banda podre da polícia”⁷. Não cabe nenhuma autocrítica por ter glamurizado e legitimado a prática do roubo e do homicídio por parte dos que deveriam defender a lei. Que tipo de cidade essa imprensa quer? Será que esqueceram os episódios anteriores? Como aqueles que acompanharam a “Operação Rio” do exército em 1994: Juliana Resende, jornalista de *O Estado de São Paulo*, relata o massacre, com requintes de crueldade e sadismo, de treze pessoas, durante invasão policial no dia 13 de outubro de 1994 no Complexo do Alemão, dias antes de Operação Rio⁸. Da mesma jornalista e sempre no complexo do Alemão, temos mais um relato sobre outra chacina policial no dia 8 de maio de 1995, quando quatorze pessoas foram mortas – a maioria com tiros na cabeça, como anteriormente – disparados por quinze policiais civis⁹. Não interessa aqui discutir a elegância com a qual a imprensa se “auto-absolve”, mas a constatação evidente de que o regime discursivo que ela produz e veicula sobre a questão da segurança no Rio (e no Brasil) é – muito simplesmente – falso e tem impacto nefasto sobre a própria segurança¹⁰.

Voltando à nossa preocupação inicial, esse episódio nos mostra que a pacificação não diz respeito ao preenchimento de uma “ausência” por uma “presença”, mas a uma **reorganização** dos modos e dos sujeitos da presença de uma ausência que se tornou obsoleta e inadequada. De outra maneira, diremos que a pacificação é a face mais visível – e talvez mais importante no curto prazo – de uma reorganização do Estado e particularmente de suas forças policiais diante da emergência de uma nova realidade sócio-econômica. Reorganização que está longe de se resumir a uma medida administrativa, pois se apresenta como um processo complexo e extremamente conflituoso **dentro** da própria instituição policial. Os alertas lançados pelo Secretário de Segurança sobre a necessidade de as UPPs serem acompanhadas por políticas complementares mostram que mesmo a presença “renovada” (pelos novos contingentes de “policiais novos” que compõem a Polícia Pacificadora) corre o risco de vir a ser homologada pelas práticas que está tentando debelar. Paradoxalmente, o que estava

⁷ *O Globo*, “Alemão ensina na crise policial”, 17 de fevereiro de 2011.

⁸ A delegada-corregedora daquela época era a atual chefe da Polícia Civil, Martha Rocha. Cf. Juliana Resende, *Operação Rio: relatos de uma guerra brasileira*, 1995, p. 82.

⁹ “Os quatorze corpos foram retirados da favela na carroceria aberta de uma Kombi da Comlurb” (ibidem, p.86).

¹⁰ Lembramos que o tão execrado ex-governador Leonel Brizola, perguntado sobre quais seriam “suas maiores vitórias no campo da segurança pública”, respondia de maneira civilizada: “A palavra é inadequada. Não há vitória quando o poder público enfrenta a criminalidade” (*Paraíso Armado: interpretações da violência no Rio de Janeiro*, Aziz Filho e Francisco Alves Filho (orgs.), São Paulo: Garçon, 2003, p.283).

ausente (e continua estando) é a cidadania das populações pobres. A duração e o conteúdo da paz dependerá da reversão ou não desse quadro.

A presença do Estado nos bolsões de exclusão que são as favelas era (e continua sendo) caracterizada por um objetivo de regulação norteada pela expectativa de um roteiro de “inclusão”. Quanto mais essa inclusão demorava a se objetivar, nem que fosse no plano de uma possibilidade futura, mais a regulação dos favelados (dos “pobres”, moradores dos bairros “subnormais”, como define o IBGE) ficava pura e simplesmente delegada à Polícia e aos próprios favelados. Por um lado, os pobres multiplicaram suas táticas e estratégias de resistência e de produção (a começar pela auto-construção de suas moradias e de seus espaços urbanos). Pelo outro, a presença estatal (das diferentes polícias) foi “tomando conta” dos negócios. Quanto mais precários, informais, ilícitos, ilegais e até criminais os negócios se tornavam nesses bolsões de exclusão, mais sua regulação institucional e econômica tornava-se uma atividade policial¹¹. Contudo, esta dimensão policial adquiriu níveis econômicos de penetração e consolidação proporcionais aos níveis de violência e arbítrio delegados às polícias. O que havia de “paralelo” não era o poder dos narcotraficantes (um poder bem miserável, pois eles nem têm para onde fugir, como demonstrou o recente episódio da captura do “chefão” da Rocinha, o Nem), mas o modo de funcionamento das polícias, inclusive de sua hierarquia (como as diferentes operações da Polícia Federal e os desdobramentos do assassinato da juíza Accioli mostraram). A base desse poder – paralelo mas **interno** ao Estado – foi (e continua sendo em grande medida) o “direito de vida e de morte” sobre os pobres (cuja definição legal é “auto de resistência”). Enquanto a Polícia puder justificar a morte de um pobre de maneira administrativa (quer dizer decidindo administrativamente que era traficante, marginal ou mais simplesmente que se encontrava no caminho de uma das muitas “balas perdidas”) esse poder irá se reproduzindo e o pobre será *Homo Sacer*, aquela figura ambígua do “sagrado” no Direito Romano. Relembrando Maquiavel, o homem “sagrado” é aquele que pode ser morto, porém não sacrificado; o pobre pode ser morto, mas sem passar por um tribunal. A ambiguidade da figura jurídica do Direito Romano se revela no paradoxo da condição do “pobre” no Rio de Janeiro: protegido pela Constituição (que não prevê a “pena de morte” e contem o ECA) e pelas Convenções internacionais sobre Direitos Humanos,

¹¹ Um papel fundamental, naturalmente, teve e tem a proibição de determinadas substâncias cujo consumo foi se massificando. Por que não lembrar que a não proibição da cerveja faz de seu produtor o legalíssimo “homem mais rico” do Brasil.

ele é mesmo assim assassinado e até torturado sumariamente, uma realidade que já não encontramos apenas nas nuas estatísticas sobre homicídios e atos de resistência, mas também na estética cinematográfica de sucesso nacional e internacional, em filmes como *Tropa de Elite 1 e 2* ou *Cidade de Deus*¹². José Cláudio Alves fala de uma “cultura que, de um lado, é homicida e, de outro, é suicida: a polícia que mais mata é também a que mais morre”.¹³

Resumindo, podemos dizer que a política de pacificação não é o fato da “intervenção” das forças do Estado onde elas não estavam presentes, mas de uma **reorganização** dessas mesmas forças, uma reorganização que passa pela pacificação. Dizer isso não diz respeito (apenas) a uma preocupação moral ou política, mas ao fato de enxergar com clareza que o maior desafio da consolidação (em geral fala-se de “sustentabilidade”) dessa política depende do sucesso dessa reorganização, sabendo que a condição de sua duração é mesmo a paz.

1.2 Cidadania e “favelania”

Como já foi dito, o regime discursivo sobre a não-presença do Estado nas favelas é falso em relação às questões da segurança (presença e/ou ausência das forças de Polícia na afirmação do “monopólio estatal da força”), mas também no que diz respeito à situação social e institucional dos territórios que estão sendo “ocupados”. Dizer que é falso não significa estigmatizar automaticamente todo tipo de discurso deste tipo. Pelo contrário, por falso que seja, esse regime discursivo é fortemente hegemônico e não usar seu registro implica aceitar um certo grau de “marginalidade” por parte de quem desrespeita essa hegemonia. Ter o cuidado de observar esse tipo de constrangimento não significa relativizar a crítica, mas afirmar que as dimensões quase consensuais deste regime não podem ser usadas como base para a sua aceitação na reflexão sobre os desafios para a inovação e democratização das políticas junto às

¹² Creio que toda a reflexão sobre “pacificação” deve sempre fazer referência ao contexto geral do Brasil, a nova “sexta potência” econômica do mundo que defende com folga sua posição de campeão mundial na ocorrência de homicídios, com o maior número absoluto de mortes violentas (43.909 em 2009). Em termos relativos (taxa de homicídios por cada 100.000 habitantes), o Brasil apenas se deixa superar por países que passam (ou acabaram de passar) por uma guerra civil aberta, tais como El Salvador, Costa do Marfim, Honduras. Fonte: Departamento de Drogas e Crimes da ONU (UNDOC), Estudo Global sobre Homicídios, 2011.

¹³ Os níveis de violência em geral e de violência policial em específico continuam muito altos no Rio de Janeiro e não deixam de repercutir na imprensa internacional. Na matéria da *The Economist* de 3 de setembro de 2011, “Doing business in Brazil. Rio or São Paulo?”, podemos ler que a taxa de homicídios no Rio de Janeiro “is still very high at 26 per 100,000 people per year (2.5 times São Paulo’s)”.

favelas e, mais em geral, junto aos pobres.

Obviamente, é pleonástico lembrar que há muita gente morando nas favelas para dizer que não existe nenhum “vazio”. Contudo, as favelas são enxergadas como sendo, nas palavras de Adair Rocha (2005), um “não-lugar da cidade”.¹⁴ Mas, como o próprio autor lembra, nas favelas tampouco há vazios institucionais. O fato de as instituições não serem formais e/ou legais não significa que não existam e que não tenham sua legitimidade. Uma governança pode existir e ser ela mesma regressiva ou opressiva. O desafio não é, pois, alcançar qualquer nível de governança, mas saber qual é a governança “boa”. Não é pouca coisa dizer isso. As boas práticas das agências internacionais de fomento implicam critérios e indicadores (muitas vezes quantitativos) que respondem a lógicas oriundas das ideias (ideologias) que essas instituições mobilizam (individualismo, iniciativa privada, *accountability*) a partir de um determinado corpus burocrático e técnico (com sua economia política). Assim, o que interessa é o “corpus” mobilizado, ou seja, “quem” define os critérios de implementação e eficácia das instâncias de governança da pacificação. Trata-se, portanto, de saber se ela (a pacificação) é função do aprofundamento da democratização ou se, ao contrário, em nome dela, é a participação democrática que será “sacrificada”.

É evidente que a pacificação e a formalização se sobrepõem a uma camada de instituições já existentes. O Fórum da UPP dos Morros da Mangueira e do Telégrafo (em 18 de novembro de 2011) oferece um exemplo bem simples. Depois das várias falas mais ou menos institucionais, lá pelo final, um jovem tomou a palavra e usou uma metáfora bem explícita: “Se eu for na Prefeitura, tenho que pedir permissão para falar. Mas aqui o BOPE vem, não pede permissão para ninguém e abre uma rua que sempre ficou fechada” e emendou: “é preciso falar com a associação, saber o que a gente faz aqui, quais são as nossas regras”. Adair Rocha enfatiza a necessidade de se respeitar “a história de organização, de criação e resistência de tantas décadas pelos moradores (...) que dão vida pra Rocinha e selo pro Rio”¹⁵. As dificuldades de leitura e homologação desta institucionalidade de fato (o jurista Roberto Lyra Filho falava de “direito achado na rua”) são muitas vezes resolvidas pelos responsáveis políticos e até pelos pesquisadores pela emissão de dúvidas ou outras críticas quanto a sua representatividade. Como se esses problemas não atravessassem toda forma de

¹⁴ Adair Rocha. *Cidade Cerzida: a Costura da Cidadania no Morro Santa Marta*. 2. ed. Rio de Janeiro: Museu da República, 2005.

¹⁵ Adair Rocha, *Alguns desafios atuais para a cultura urbana*, s/d.

representação, inclusive aquelas mais formais e legais que existem (ou que podemos imaginar).

Como não lembrar a criminalização consensual que foi feita do movimento conhecido como “*favelania*”, nos idos de 2000?! “Manifestação de favelados põe PM do Rio em alerta” podíamos ler na manchete do *Jornal do Brasil* de 29 de agosto de 2000. No mesmo dia, o então Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro tinha espaço para escrever uma coluna cujo título era: “Manifestar para quê?”, onde podíamos ler que “(...) os moradores das comunidades de favelas não precisam de agitações com objetivos pouco definidos, mas da presença cada vez mais constante da proteção (sic) do poder público” (*Jornal do Brasil*, 29/08/2000, p. 21). Não é de democracia que se precisa, é de “mais” poder público! No mesmo dia, o diário de maior difusão do Rio publicava um artigo com título ainda mais extravagante (do ponto de vista do democrático direito de manifestar): “PM estará de prontidão para evitar baderna no ato marcado para hoje”.

Manifestação de pobres é “baderna” e podemos estar tranquilos, pois “filmagens ajudarão polícia a identificar participação de traficantes” (*O Globo*, 29/08/2000). Rumba, líder do Jacarezinho (que aparece em foto com o secretário Josias Quintal), acabará tendo problemas judiciários. A mesma imprensa comemorou o fracasso da tentativa democrática, base de qualquer horizonte de governança: “Manifestação convocada por líderes de favelas reúne apenas 400 no Centro”. Nisso, o jornal se apóia na declaração do Secretário de Segurança que “assiste a passeata de seu gabinete e diz que ato foi um fiasco”. O próprio jornal não pode sonegar a informação (embora coloque em caixa bem baixa o subtítulo) de que a tal passeata era para “(...) lembrar os sete anos de Vigário Geral” (*O Globo*, 30/08/2000). A passeata é associada à baderna, mas a chacina de moradores realizada por policiais tem apenas um nome que continua estigmatizando a favela onde aconteceu. Quando falamos de governança não devemos esquecer a extrema atualidade deste caso ainda representativo de como a prática da democracia não faz parte do horizonte político e discursivo do conjunto da cidade do Rio de Janeiro¹⁶.

Da mesma maneira que se admite tranquilamente que o Estado precisa de operações de guerra (de baixa intensidade, mas experimentadas no Haiti) para expulsar

¹⁶ Mais uma vez, o tão execrado Leonel Brizola fala disso de maneira adequada: “Nosso povo não pode reclamar contra a violência que lhe cai em cima quando matam as suas crianças e seus jovens. Seus protestos são apresentados sempre como movimento de traficantes” (AZIZ FILHO e ALVES FILHO, 2003, p. 247).

um suposto “poder paralelo”, acredita-se inadmissível a existência de negociações entre as realidades institucionais dos moradores e aquelas do tráfico que – em articulação com forças públicas (da polícia) –constituíram aquele território como base operacional (para o atacado e o varejo do comércio de drogas e outras atividades ilegais e até criminais). Mas não se trata apenas disso. Sabe-se que nas favelas há um dinâmico mercado imobiliário e de aluguel e que a legitimidade das Associações de Moradores muitas vezes deriva do fato de elas preencherem o papel de cartório, registrando os atos de compra e venda. Os trabalhos de Pedro Abramo confirmam não apenas a vitalidade desse mercado imobiliário dentro das favelas, mas também a interdependência entre esse mercado interno e aquele do entorno. Por sua vez, a pesquisa histórica e jurídica de Rafael Soares Gonçalves nos mostra que do ponto de vista do direito formal (da “legalidade”) nunca houve vazio na relação com as favelas, mas políticas propositais de tolerância precária. Uma articulação legal do “precário” com o “provisório” que, aliás, se desdobrou por um período na classificação territorial e funcional das favelas em úteis (aquelas situadas na Zona Norte que deviam abrigar trabalhadores industriais e, por isso, podiam passar a usar alvenaria); e parasitárias (as da Zona Sul, que se mantinham em madeira por causa da precariedade jurídica que inibia os investimentos de melhoria). Longe de estar ausente, o Estado sempre articulou **tolerância** e **marginalização**. Mesmo quando os alvarás eram concedidos, eles sempre eram títulos precários.¹⁷

Nesse sentido, precisamos problematizar as relações entre “informalidade” e “formalização”: haja vista o “choque de formalização” que está sendo proposto e que implica, desde a primeira hora, “entregar deveres (juntamente) com os direitos (segurança, propriedade etc.)”.¹⁸ Algo que devemos discutir também com relação ao processo de regularização fundiária da propriedade.

1.3 Pacificação: qual exceção?

Assim chegamos a apreender uma das primeiras questões estratégicas colocadas às políticas de consolidação do processo de pacificação, ou seja, a questão da “transição”. A pacificação não é uma intervenção no vazio, mas num pleno social, econômico e institucional e deve ser enxergada como uma mudança de governança que, para durar e ser democrática, precisa associar sua efetividade (a ocupação) a certo grau

¹⁷ Rafael Soares Gonçalves, *Les favelas de Rio de Janeiro: histoire et droit, XIX et XX siècle*, Paris: L’Harmattan, 2010.

¹⁸ Marcelo Neri, “As consequências econômicas da paz”, *Valor*, 22 de novembro de 2011.

de legitimidade (e vice versa). Um dos grandes desafios é, pois, o de definir o conteúdo desta fase de transição, seu funcionamento e sua definição. Um primeiro desdobramento diz respeito à situação paradoxal do poder de **exceção** que a UPP acaba criando. Mesmo admitindo (o que contestamos acima) a presença nas favelas de um “poder paralelo” de exceção (o poder do “crime”), o papel das UPPs no lugar desse poder paralelo não deixa de ser, ele também, um poder de exceção. Aliás, um tipo de poder que ninguém sabe como substituir. Isso apareceu, por exemplo, na proposta de definir uma “autoridade local”: há um certo consenso sobre a situação de “anormalidade”, mas total indefinição quanto ao caminho que pode ser trilhado para a governança das favelas pacificadas, ou para uma governança da pacificação. As dificuldades da UPP Social são bem emblemáticas desses impasses.

Como “construir um novo poder?”, pergunta-se. Quem decide como se negociam os ajustes de conduta? Quem regula, por exemplo, uma companhia de moto-táxi num determinado morro? Quais os parâmetros da “regulação” de um serviço de táxi por motos? Quem avalia os “incômodos” para a vizinhança de um baile funk? É preciso ter autoridade local e/ou de transição? Essa autoridade seria definida como? Ela é mesmo necessária? E se for, qual seu alcance? Qual seria a melhor modelagem? É mesmo papel da polícia pacificadora organizar bailes de debutantes, casamentos e batizados coletivos? Trata-se de uma série de perguntas que por enquanto não encontram resposta, a não ser na prática dos Fóruns das UPPs promovidos pelo IPP com o mote “*Vamos combinar?!?*”.

Parece-nos que a resposta poderia ser construída em quatro momentos (ou níveis):

(i) – Reconhecimento do “estado de exceção”: por incrível que pareça, encontramos uma indicação parecida com a nossa em um editorial do jornal *O Globo*. Discorrendo sobre como manter “os soldados (das UPPs) blindados contra esperadas investidas corruptoras do tráfico e da banda podre (...)”, o editorial afirma que “*o bom gerenciamento das UPPs pressupõe mantê-los no terreno da exceção*”¹⁹. Mas isso implica uma mudança radical do regime discursivo e assumir o fato de que a exceção comporta dois lados: um, ruim mas já dado, com relação ao Estado de direito (ou seja, o não respeito do Estado de direito); um outro, que pode ser “positivo” de afirmação de uma nova legitimidade, de uma nova governança rumo à “produção de direitos”. O

¹⁹ “O Desafio de gerenciar as UPPs”. Editorial, jornal *O Globo*, 17 de novembro de 2011, p. 6.

reconhecimento do estado de exceção permite colocar as políticas de governança numa perspectiva **constituente** (que retomaremos na terceira parte deste artigo, tentando conectá-la às dimensões constituintes dos próprios territórios produtivos).

(ii) – Assumir todas as implicações da “presença de uma ausência”, ou seja, da representação dentro (e com relação a) desses territórios “intersticiais” (do ponto de vista dos direitos e da legalidade), mas que constituíram na década de 2000 jazidas potentíssimas de crescimento e valor: nos termos de Marcelo Neri, trata-se de jazidas que contêm alto potencial para o desenvolvimento de políticas pró-pobres.

(iii) – O mapeamento do “direito achado na rua”, ou seja, das formas de governança que já existiam (e ainda existem) para tê-las como bases de referência para uma nova governança. Talvez seja nesse sentido que poderemos entender as reflexões de Cezar Vasquez: “É preciso acabar com os mitos da pós-pacificação. O primeiro é a idéia de que, sem choque de serviços e programas sociais, os criminosos recuperarão os territórios. É preciso inverter a equação. É o fim do controle armado e as UPPs que possibilitam o acesso facilitam a oferta de serviços. Não são os serviços que garantirão as UPPs, mas a liberdade por elas instalada que abre o caminho para a melhoria nessas comunidades”.²⁰ Duas questões se colocam aqui: o que é essa liberdade da qual fala Vasquez? Qual pode ser a governança que pode definir “novas normas”? Parece-nos que a resposta deve ser encontrada na “história (...) das comunidades” e também naquilo que funciona e já está funcionando e que pode passar, no novo marco da PAZ, para outro patamar. De maneira mais específica, precisamos retomar o debate sobre transição do ponto de vista da economia que já está funcionando nas favelas pacificadas, sobretudo no que diz respeito ao processo de “formalização” e à política tarifária que acompanha a cobrança dos serviços de eletricidade, água, esgoto, TV e internet.

(iv) – Problematizar as dimensões espaciais dos territórios envolvidos. Se as favelas nunca foram um vazio, tampouco constituem uma realidade paralela e/ou separada do conjunto metropolitano. Os temas da integração do “morro” e do “asfalto” popularizados por Zuenir Ventura são certamente positivos e estão na base das mudanças que levaram até as UPPs. Mas em termos de uma análise material, tendem a colocar o problema pelo avesso. As favelas já são integradas (ou “cerzidas”, como diz Adair Rocha) à cidade “legal”. O que temos pela frente è o desafio de reorganizar, redesenhar essa integração, rumo a outro tipo de integração. Isso implica, por

²⁰ Cezar Vasquez, *O Ovo de Colombo*, s/d.

consequência, que um dos objetivos para as políticas de fomento das UPPs Produtivas é a definição de uma escala territorial adequada: (a) quando falamos da Rocinha/Vidigal falamos necessariamente também de São Conrado, Leblon e Ipanema, por um lado, e da Gávea, por outro; (b) quando falamos do Chapéu Mangueira, falamos – no mínimo – também do Leme, Copacabana, Botafogo e Flamengo como um todo. O que isso significa? Que pensar a pacificação como mudança do paradigma de segurança simplesmente **no** morro (como se este fosse o único espaço a se caracterizar pelo modo de funcionamento espúrio do aparelho do Estado) acaba deixando de lado que esta é uma realidade de **todo** o território e que a mudança precisa encontrar sua métrica territorial, metropolitana.

2.As novas jazidas do capitalismo cognitivo na Sociedade Pólen

Antes de desdobrar a reflexão sobre pacificação e favelas produtivas naquela sobre desenvolvimento local, parece-nos fundamental atualizá-la do ponto de vista do que seria o novo regime de acumulação, ou seja, o tipo de capitalismo que foi se tornando hegemônico a partir do final da década de 1970.

2.1 Territórios: o novo papel dos serviços

Parece-nos fundamental saber em qual regime de acumulação a mobilização produtiva dos “territórios da paz” vai se inserindo (e com quais contradições esse mesmo regime já está lidando mundo afora). Podemos caracterizar o capitalismo contemporâneo a partir de dois de seus grandes traços estruturais: (a) seu “valor” é cognitivo (intangível, cultural); (b) sua base é “uma sociedade pólen” (novo tipo de trabalho).

(a) O valor cognitivo/cultural: as jazidas de sentido estão nas favelas

Além desses três traços estruturais, diremos também que esta economia (ou este “regime” de acumulação) é articulado entre o local e o global por meio de redes e, até os dias de hoje, governado por meio da expansão exponencial do crédito (as finanças). Esse capitalismo apresenta-se hoje, visto do Brasil, de maneira paradoxal: a crise profunda e de época (“nada será como antes” depois da crise dos *subprimes* de 2007-8 e agora da dívida soberana europeia) transforma os emergentes e o próprio Brasil na mais

nova fronteira de crescimento (e acumulação)²¹. As classes médias do Norte estão em curva descendente (a pobreza aumentou de 15,1% em 2010 nos Estados Unidos, no nível mais alto nos últimos 17 anos, para um total de 43,6 milhões de pessoas). No Brasil, é um movimento oposto que está acontecendo: a base da pirâmide está mostrando, usando as palavras de Marcelo Neri, seu lado brilhante. Ora, essa fronteira de crescimento brasileira não se resume, como dizia André Urani, ao petróleo ou mais em geral à vasta produção de *commodities* da qual o Brasil é o teatro. Na realidade, a nova fronteira são os pobres e, sobretudo, os territórios metropolitanos que concentram seus grandes contingentes: as periferias e as favelas. Os pobres que, nos últimos anos passaram a ser chamados de Classe C e de “nova classe média”. Assim, a TIM anuncia a expansão na banda larga, que terá como local inaugural do serviço de *Wifi* a Rocinha. Assim, encontramos na Rocinha ocupada (antes da UPP) um panfleto de mobilização da população com base na telefonia celular da TIM.

A nova fronteira representada pelos pobres não é apenas uma reserva de mercado de consumo, mas também uma reserva de “geração” (em geral fala-se de criação, mas o termo geração me parece mais adequado). Uma vez que a cultura é hoje a base de todo e qualquer valor, os pobres constituem uma jazida bem mais estratégica do que se está acostumado a aceitar. E esta não é uma especificidade brasileira: é também na periferia de Paris que se procura pela “arte contemporânea”;²² é do bairro marginal que era SoHo que vem o bairro mais chique de Nova York. Algo muito próximo do Projeto Bela que está em desenvolvimento no Complexo da Maré. Encontramos outro exemplo de como a favela pode constituir uma jazida de “sentido” na proposta de estratégia urbana para a Rocinha apresentada pelo arquiteto Kyle Beneventi no *Arch Daily*. Trata-se de uma “estratégia destinada a transformar a Rocinha em uma cidade particularmente adequada a uma nova urbanidade”.²³

Retornemos ao regime de acumulação. Dissemos que estamos num regime que acumula valor cognitivo e/ou intangível (alguns autores falam de economia do conhecimento, outros de um capitalismo cognitivo²⁴). Podemos exemplificar essa

²¹ Sobre a crise cf. Giuseppe Cocco, “The Crisis of Cognitive Capitalism from the Point of View of Amerindian Perspectivism”, in: Sarita Albagli e Maria Lucia Maciel (eds.), *Information, Power and Politics*, Lanham: Lexington Books, 2010.

²² Cf. Emmanuelle Lequeux, “La banlieue, friche bénie pour l’art contemporain”, *Le Monde*, 27 de setembro de 2011.

²³ Allison Furuto, “Rocinha Urban Strategy/Kyle Beneventi”, *ArchDaily*, 10 de setembro de 2011.

²⁴ Ver em Giuseppe Cocco et al. (orgs), *Capitalismo Cognitivo*, Rio de Janeiro: DP&A, 2005. Andrea Fumagalli, *Bioeconomia e capitalismo cognitivo*, Milão: Carocci, 2007.

definição em três níveis, a partir de três grupos de autores-trabalhos: (i) o peso do cognitivo na composição dos preços dos bens²⁵; (ii) o papel crescente da economia ou classes “criativas”²⁶ ou, mais em geral, das atividades culturais²⁷; (iii) e finalmente o tornar-se “terciário” das economias (KALETSKY, 2010, p. 33)²⁸:

(i) - A economia do conhecimento ou capitalismo cognitivo não se define, obviamente, apenas por usar o conhecimento. A mudança está no fato de que, enquanto no capitalismo industrial produziam-se bens por meio de conhecimento, no capitalismo contemporâneo, produz-se conhecimento por meio de conhecimento. O valor do conhecimento antes era incorporado no bem manufaturado. Hoje, é o bem que é, poderíamos dizer, desincorporado no valor do conhecimento. Em vários trabalhos pioneiros, o economista evolucionista (ou neoschumpeteriano) Enzo Rullani definiu a economia do conhecimento a partir da descrição da composição do preço de bens manufaturados tradicionais, por exemplo, um par de óculos, um sapato ou uma água de toalete. Ele diz que 95% do preço que o consumidor paga é destinado a remunerar as atividades de design, marketing, merchandising, logística, distribuição, propaganda, gestão. Os 5% restantes são destinados a remunerar a produção do suporte material do bem (a armação onde serão colocadas as lentes), sendo que – cada vez mais – esta produção material é terceirizada e muitas vezes numa cadeia de *global sourcing*. Ou seja, pode ser fabricada em qualquer lugar... na China ou no Brasil. Ao mesmo tempo, se a essa armação se junta a imagem de uma grande marca de luxo (da *haute couture* parisiense por exemplo ou do prêt-à-porter de Milão), o valor do intangível pode ser multiplicado por dois. Fala-se também de *mass customization*, no sentido de que hoje a tecnologia de produção permite tornar compatível a padronização e a personalização: a personalização em massa destrói as especificidades que diferenciavam as grandes empresas das pequenas, mas também os países desenvolvidos dos países em desenvolvimento, pois permitem a “redução do grau de infraestrutura industrial convencional”.²⁹ Para os incrédulos, o episódio da repressão de trabalho escravo em

²⁵ Enzo Rullani, *La fabbrica dell'immateriale. Produrre valore con la conoscenza*, Milão: Carocci, 2004 e Peter Drucker, *Post-Capitalist Society*, Nova York: Harper/Collins, 1993.

²⁶ Richard Florida, *The Rise of the Creative Class*, Nova York: Basic Books, 2002.

²⁷ Maurice Lévy e Jean-Pierre Jouyet *L'économie de l'immateriel: la croissance de demain*, Rapport de la Commission sur l'économie de l'immatériel, Ministère de l'Économie et des Finances, Paris, 2006.

²⁸ Anatole Kaletsky, *Capitalism 4.0. The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis*, Nova York: Public Affairs, 2010.

²⁹ Peter Marsh, “Novos processos tentam resolver dilemas da produção”, *Financial Times* (Tradução publicada no jornal *Valor* de 5 de janeiro de 2012, p. B3).

fornecedoras paulistas da multinacional Zara será explicativo.³⁰

(ii) - Mas então, o que é esse valor cognitivo que não está mais embutido no tempo de trabalho (seja esse trabalho humano ou das máquinas)? É um valor relacional, quer dizer, cultural (e criativo neste sentido). De maneira genérica, mas nem por isso imprecisa, podemos dizer que se trata de “mundos”, o glamour de uma grife. No entanto, o “mundo da Nike”, por exemplo, precisa de investimentos *sui generis*. Para vender aos jovens da nova classe média e das periferias a Nike poderá contratar Mano Brown ou a CUFA, da mesma maneira que a Nextel fará sua propaganda com MV Bill ou Neymar, jovens de sucesso, para adequar sua telefonia aos gostos da periferia. O banco Santander fará sua propaganda com Junior do AfroReggae, para abrir duas agência no Complexo do Alemão antes da pacificação³¹. Esses “mundos” (modas, estilos, tecnologias, redes) dos quais estamos falando são, na realidade, “formas de vida” e as formas de vida só se produzem a partir de outras formas de vida. É nessa inflexão que se inseriram uma série de contribuições sobre a “economia das singularidades”³², as “classes criativas” (Florida) e a economia do intangível. Muitas vezes, tudo isso é novamente “setorializado” (fala-se então de cadeias da indústria criativa ou de setor da economia criativa) num movimento que integra o novo paradigma e o reduz. O valor cognitivo não é algo que diz respeito a um determinado setor, mas ao processo de acumulação como um todo. Assim, a cultura e a comunicação não são apenas mais importantes em tamanho, mas porque elas passam a estar na base do valor de qualquer bem, sendo que os bens são cada vez mais serviços: relações (cultura!).

Em 2006, em relatório encomendado pelo governo francês podíamos ler: “Seria errado reduzir o imaterial a determinados setores (...). Com efeito, a lógica do imaterial (...) se difunde bem além desses setores específicos e envolve hoje a quase totalidade das atividades econômicas” (LÉVY e JOUYET, 2006). É exatamente o contrário da definição de economia criativa proposta no Plano da Secretaria da Economia Criativa do

³⁰ Em junho de 2011, a grande mídia brasileira noticiou a operação de uma equipe de fiscalização do Ministério do Trabalho contra o trabalho escravo (de imigrantes bolivianos ilegais) numa fábrica da multinacional espanhola do vestuário Zara localizada em São Paulo. As investigações apontam exatamente para essas proporções: o dono das fornecedoras da grife Zara recebia R\$ 7 por peça, enquanto os trabalhadores recebiam R\$ 2 a R\$ 3 reais por item costurado, em média. A mesma roupa tem um preço de venda de R\$ 139,00. Imaginemos quando esse preço for convertido em dólares ou euros.

³¹ Eduardo Sá entrevista José Junior, “AfroReggae só atua onde ninguém quer atuar”, *Caros Amigos*, setembro de 2012, p.42.

³² Lucien Karpik, *L'économie des singularités*, Paris: Gallimard, 2007.

MinC. E isso porque não estamos diante da emergência de “uma” economia criativa, mas das dimensões culturais (e nesse sentido criativas) da economia como um todo.³³ Um bom exemplo disso seria as sandálias Havaianas, um produto *commodity* (foi item de cesta básica em alguns estados do Nordeste nos anos 1980, quando já vendia 80 milhões de pares!) que é o suporte de um valor intangível: as praias do Rio, as cores do Brasil, as ondas do Havaí.³⁴ A importância desse paradigma se apresenta com força no crescente peso relativo dos intangíveis (patentes, propriedade intelectual, *goodwill*) nos ativos das empresas em seu conjunto.

(iii) - Se na economia contemporânea o valor é cognitivo e intangível, sua geração passa a depender (bem como todos os setores e segmentos de produção) dos serviços, quer dizer da circulação (das relações, das redes). É o que analisam os teóricos do *welfare* das redes ou de um capitalismo capaz de se adaptar continuamente às “variações de mudanças de regras, o Capitalismo 4.0”. Por isso, estatisticamente, as economias se caracterizam por terem um setor terciário cada vez mais importante. Junto com a terciarização vem a terceirização, ou seja, as empresas tendem a externalizar parte crescente de sua produção ou a se organizar pela internalização de fluxos produtivos que já existem nos territórios.

Numa economia terciária e terceirizada, a relação de trabalho se transforma radicalmente. Por um lado, o trabalho se torna cada vez mais qualificado, pelo outro ele tende a acontecer por fora da relação salarial de tipo industrial. Essa tendência se explicita na substituição (na tendência, no paradigma) do emprego pela empregabilidade. Mesmo o servidor público (por exemplo, o professor universitário) precisa sistematicamente demonstrar sua produção intelectual e esta será não apenas avaliada em quantidade, mas em qualidade (com métodos parecidos aos empregados pelas agências de *rating* que hoje tanto assustam as grandes economias da zona do Euro e também os Estados Unidos). Ora, o mundo da empregabilidade tem duas características: em primeiro lugar, ele depende de investimentos em um capital de novo tipo (que será chamado de “social”, “intelectual”, “humano”: saúde, educação, moradia,

³³ “Os setores criativos são todos aqueles cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de valor simbólico, elemento o central da formação do preço, e que resulta em produção de riqueza cultura e econômica”, *Plano da Secretaria da Economia Criativa* do MinC, 2011, p. 22.

³⁴ “Sandálias Havaianas são eleitas *A Cara do Rio* em pesquisa que, pelo segundo ano consecutivo, apresenta produtos e empresas mais lembrados por quem vive na cidade” (*Marcas dos Cariocas*, jornal *O Globo*, 29 de outubro de 2011). Curiosamente a empresa fabricante – Alpagartas – é de São Paulo. Os gastos da empresa em marketing chegam a 12% do faturamento!

conectividade, relações sociais); em segundo lugar, diante da crise do *Welfare* (como realidade ou como projeto) e da privatização dos serviços públicos, quem deve fazer esses investimentos é o próprio trabalhador. Algo que se passou a fazer com base na expansão exponencial do crédito (que chega ao ponto de substituir a criação monetária operada pelos Bancos Centrais). Ao mesmo tempo, as redes de serviços (privatizadas) foram se tornando as atividades mais interessantes para o processo de acumulação. Estamos assim em meio à dinâmica da crise do capitalismo global. Se na relação de trabalho anterior os direitos (educação, saúde, habitação) estavam atrelados à relação salarial, hoje a inserção na empregabilidade depende do fato de ter havido previamente uma determinada capacidade de investimento.

O que tem tudo isso a ver com o nosso debate sobre mobilização produtiva dos pobres das favelas? Em primeiro lugar, ressignifica a relação entre políticas sociais (particularmente as de distribuição de renda) e políticas de desenvolvimento (neste caso, de mobilização produtiva) e coloca o desafio da concepção e implementação de políticas de tipo **transversal**. Em segundo lugar, implica apreender as dinâmicas dos nano, micro e médios negócios (um sem número de empresas formalizadas em pouquíssimo tempo) não apenas na perspectiva do empreendedorismo, mas do **trabalho**: ou seja, de um trabalho que acontece de outra maneira, sem passar pela tradicional relação salarial de tipo industrial. Por isso os custos de transação se tornam estratégicos.

(b) A Sociedade Pólen

Sociedade Pólen constitui a metáfora adequada da transformação social atrelada ao novo regime de acumulação. Yann Moulier Boutang³⁵ retoma o debate clássico sobre economias externas e custos de transação. Não por acaso, na apresentação de seus artigos seminiais, R.H. Coase refere-se aos trabalhos de Meade sobre as abelhas polinizadoras por demonstrarem que o “mercado não consegue lidar com (esse tipo) de interações”.³⁶ Na sociedade industrial, a fábula da cigarra e da formiga dava conta da

³⁵ Cf. Yann Moulier Boutang, *L’Abeille et l’économiste*, Paris: Carnets Nord, 2010 e também, do mesmo autor, “Wikipolítica e economia das abelhas. Informação, poder e política em uma sociedade digital”, in: Sarita Albagli e Maria Lucia Maciel (orgs.), *Informação, conhecimento e poder*, Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

³⁶ R.H. Coase, *The Firm, the Market and the Law*, University of Chicago Press, [1988] 1999. Steven N.S. Chung, “The Fable of the bees: an Economic Investigation”, *The Journal of Law and Economics*, vol. 16, n.1, 1973, p.11-33. Neste artigo, Chung analisa a falta de informações sobre o produto marginal

divisão social do trabalho e dos valores. A formiga representa o trabalho de produção e seu valor econômico e moral. A cigarra o não-trabalho, algo imoral. A partir do segundo pós-guerra, a cigarra também veio a ter um papel, enquanto figura daquele consumo sem o qual a riqueza produzida na fábrica (na relação salarial) não consegue um mercado (uma validação social). A formiga tornou-se assim a figura do tempo de trabalho e a cigarra aquela do tempo de lazer, sendo que os dois tempos iam se integrando reciprocamente. A formiga fabricava o carro dentro do chão-de-fábrica e se transformava em cigarra no ato de comprar o carro. Contudo, nesta sequência, o processo de valorização tinha uma direção bem precisa e, pois, uma ordem (ou uma hierarquia): a valorização do carro (agregação de valor) acontecia dentro da fábrica onde os investimentos eram realizados. Uma vez que o bem material saía das portas da fábrica, ele começava a perder valor (a ser consumido!).

No capitalismo cognitivo, o bem material se torna tendencialmente o suporte de um valor intangível que, através da circulação, ao invés de ser consumido, aumenta seu valor. A economia das redes teve seu lançamento formal com o plano das *Infovias* do vice-presidente de Bill Clinton, Al Gore, enquanto Robert Reich, ministro do trabalho, falava do trabalho de manipulação de símbolos. As infovias, autoestradas da informação, teriam que desempenhar o mesmo papel que desempenharam no Fordismo. Só que as redes não são estradas de rolagem. As informações, quanto mais circulam, mais adquirem sentido e valor. E isso não diz respeito apenas a determinados setores ou níveis de desenvolvimento. Trata-se do funcionamento de toda a economia e de toda a sociedade, exatamente como as redes sociais vêm explicitando e “abocanhando”.

Mas o que é essa circulação na qual o valor dos bens se acrescenta? Trata-se exatamente das relações de serviços (ao mesmo tempo terciarização e terceirização). O trabalho que se torna empregabilidade é um trabalho diferente: muito mais qualificado intelectualmente (inclusive nos setores mais tradicionais) e totalmente relacional (comunicativo). Podemos então usar outra metáfora, aquela da colmeia e das abelhas. Sabemos que as abelhas têm duas atividades: elas produzem mel e cera (dentro da colmeia) e para isso vão de flor em flor procurar o pólen e realizar essa atividade tão fundamental para a geração vegetal silvestre e doméstica que é a polinização (fecundação que permitirá às flores produzir frutos, frutificar!). Para o apicultor, as colmeias são fundamentais na medida em que produzem um excedente de mel (com

da polinização e constata a mudança do contrato de aluguel das colmeias é diferente do contrato ligado à polinização.

relação ao que as abelhas precisam para sua reprodução). Em um de seus memoráveis sermões, o padre Antônio Vieira (2011) comparava as abelhas aos escravos dos engenhos: “As abelhas fabricam o mel, sim; mas não para si” (p. 205).³⁷

Por sua vez, para a produção e reprodução vegetal doméstica e selvagem o que é fundamental é a polinização. Antônio Vieira não esqueceu que são as “flores que sustentam o mundo (e) frutificam” (ibidem, p. 138-145). A diferença é que a polinização tem um impacto produtivo “n” vezes maior (que inclui a própria produção material do mel) do que o impacto do próprio mel. Temos aqui uma metáfora adequada, elaborada por Yann Moulier Boutang, do que é o trabalho hoje: as atividades relacionais (o “ir de flor em flor” equivalendo à relação de serviço) das abelhas polinizadoras (empregáveis, empreendedoras e dotadas de um certo nível de conectividade) são mais importantes do que o trabalho instrumental (na colmeia) de produção material. Não porque não haja mais produção material, mas porque esta depende duplamente das atividades imateriais: do ponto de vista do valor (é nas relações que se produzem formas de vida, mundos) e do ponto de vista da própria produção (é nas relações que se produz o capital social, humano e intelectual que permite gerar o novo tipo de trabalho, inclusive nos segmentos mais tradicionais: tecnologia).

2.2 Territórios, Serviços e Milícias

A mudança do paradigma de segurança está atrelada às novas relações entre território (metrópole) e acumulação. O fenômeno das milícias pode ser analisado numa perspectiva diferente de como é feito pela mídia e também pelas forças políticas. Começamos por esta segunda abordagem (as milícias) retornando aos temas mais gerais do desenvolvimento local e da cidade para, no final desse tópico, discutir duas variáveis estratégicas de todo o processo: a questão da propriedade e a da “punição”.

2.2.1 “O pulo do gato do capitalismo cognitivo³⁸”: milícias e territórios

Muito esquematicamente, o fenômeno das milícias no Rio de Janeiro (do qual se começou a falar com força desde a década de 1990 e que tinha a Favela de Rio das Pedras como caso de referência) constituiu-se numa inovação na “economia” criminal do Rio de Janeiro. A inovação não está, como se tende a achar, no envolvimento de

³⁷ Padre Antonio Vieira, *Essencial* (organizado por Alfredo Bosi), São Paulo: Penguin, 2011.

³⁸ Barbara Szaniecki, *Quem não tem cão, caça com gato*, Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Comunicação e Sociabilidade”, do XVII Encontro da Compós, São Paulo, junho de 2008.

setores importantes do Estado (polícias e bombeiros) com o “crime” (basta ler os jornais e acompanhar alguns casos mais midiáticos para saber disso) e no nível de violência das milícias.³⁹ Sequer as milícias em si são uma inovação (antes, elas eram chamadas de polícias mineiras). A inovação está em seu ciclo econômico e nos níveis de poder – inclusive no campo da representação – que hoje as milícias alcançam. É o ciclo econômico que faz a diferença.

A partir de um dado momento, passou-se a falar de milícias para caracterizar a transformação do comportamento dos segmentos do Estado que até então operavam de maneira complementar aos poderes e interesses econômicos de um determinado território. De uma atividade de “mineração” (empresas e grupos de extermínio e proteção dos comerciantes, muitas vezes extremamente violenta, como o caso da Candelária simboliza embora infelizmente não resuma)⁴⁰, as polícias passaram a exercer negócios por conta própria. Eis a novidade. E que tipo de atividade passaram a exercer? Por que houve essa inflexão? Em alguns territórios, as milícias passaram a cobrar impostos diretamente dos moradores ou por meio dos comércios (às vezes em troca da “paz” e da expulsão do narcotráfico, outras vezes nem isso). Ou seja, elas passaram a agir como o Estado (só que não “paralelo”, mas dentro do Estado legal, tendo inclusive assento em seus parlamentos e passando pelos partidos mais diferentes). Mais em geral, nos territórios, as milícias passaram a tomar conta dos serviços, por vezes exercendo-os diretamente: fornecimento de água (pública!), terrenos em barrancos, vans, TV a cabo, gás, energia elétrica, moto-táxi, sem falar da “segurança”⁴¹.

Por um lado, a própria situação das favelas pacificadas mostra que essa realidade

³⁹ Aqui usamos a denominação “milícias” sem com isso aceitá-la como verdadeira. Embora não tenhamos como demonstrar, intuimos que o uso deste termo reduz e circunscreve uma dinâmica bem mais generalizada nas práticas policiais e difusa nos territórios, desde as periferias até as praias da Zona Sul.

⁴⁰ Cabe lembrar – apenas a título de exemplo – o “bandido” rendido e assassinado ao vivo, em mundo-visão, pela PM na saída do Rio Sul, em 1994 e um episódio relatado pela imprensa em 1995: “Cinco jovens são assassinados em Belford Roxo: vítimas não tinham dinheiro para pagar passagem, foram obrigadas a desembarcar e executadas...”. Na mesma página, outro artigo diz que “delegados e coronéis comandam segurança: com fama de exterminadores, grupos armados também guardam motéis”. (Fonte: jornal *O Globo*, 22 de fevereiro de 1995)

⁴¹ Para ter em mente do que se trata quando se fala de milícias, podemos usar a cobertura jornalística de uma das operações de repressão do fenômeno no âmbito da Operação Têmis: “a polícia atacou ontem as principais fontes e renda do grupo paramilitar (e) fechou três centrais clandestinas de TV a cabo e três distribuidoras de gás, além de ter reprimido transporte alternativo irregular. (...) A milícia controlaria ainda cerca de cem mil ligações irregulares de TV a cabo na região (Campo Grande). (...) Na operação foram presos 26 policiais militares além de três policiais civis. Essa milícia é suspeita de ter cometido mais de 30 homicídios na Zona Oeste. A arrecadação do grupo foi estimada em cerca de R\$ 2,5 milhões por mês” (“Ataque às fontes de renda da milícia”, Ana Claudia Costa, jornal *O Globo*, 17 de junho de 2009, p. 10).

não é específica das milícias, mas de **todos** os territórios; pelo outro, sabe-se que o que a pacificação e as denúncias das milícias tornam visível não é novo: o **gato** é uma instituição antiga e generalizada, eventualmente um desses “direitos achados na rua” do qual falamos anteriormente mas também uma dessas formas de tolerância precária. Mais uma vez, onde está a novidade? Antes, as populações que recorriam ao gato eram de excluídos e sem poder de compra a espera de um roteiro de integração (década perdida nos anos 1980, fraco crescimento nos 1990). O acesso aos serviços era do tipo *Welfare State*, mas de um *welfare* que não existia, a não ser na forma da “bica d’água”: por um lado o Estado era incapaz (ou não queria) de levar o bem estar; pelo outro, “tolerava” a difusão dos serviços deixando proliferar o gato; hoje, essas populações são incluídas: elas têm uma renda (são atravessadas pela mobilidade ascendente da Classe C ou da Nova Classe Média). O novo regime de acumulação – bem nos moldes da telefonia celular – passou a incluí-los sem esperar por sua homogeneização prévia dentro da relação salarial de tipo industrial (ou, mais em geral, de tipo formal).

Temos, nos elementos dessa reflexão, não apenas uma indicação sobre a dimensão econômica do processo de pacificação, mas também uma indicação sobre política territorial (metropolitana) de dinâmicas produtivas das quais dependem os serviços. Isto nos leva a mais duas reflexões sobre as UPPs produtivas: a primeira indica a necessidade de se explicitar a dimensão econômica da própria UPP e, mais em geral, do novo paradigma da segurança da qual ela é a parte mais visível e prestigiosa; a segunda diz respeito ao que deve ser o cerne das preocupações para as políticas das UPPs produtivas – os “territórios” produtivos. Poderíamos dizer o seguinte: o novo paradigma da segurança (a pacificação) já tem uma dimensão econômica. O grande desafio é fazer com que ela se torne a mais virtuosa e horizontal possível.

2.2.2 Cidade Partida, Cerzida, Integrada ...

No auge do ciclo ascendente da violência urbana, logo depois das chacinas de Vigário Geral, Acari e Candelária, o tema da “Cidade Partida” se tornou referência para um novo debate sobre o Rio. Enfatizando a separação, Zuenir Ventura visava propor uma nova era de integração entre o “morro” e o “asfalto”, entre a Zona Norte e a Zona Sul. Haveria uma cidade partida e, realmente, uma parte dela partiu mesmo, indo para outro lugar ao longo da estrada de ferro ou subindo os morros íngremes. Essa cidade está “perdida no tempo”, exatamente como exemplificava André Urani, dizendo que a

diferença entre a Rocinha e a Gávea, embora vizinhos, é de oitenta anos em termos de indicadores de desenvolvimento humano: “atravessando a rua você perde treze anos de esperança de vida” (AZIZ FILHO e ALVES FILHO, 2003). Só que, paradoxalmente, mais uma vez reafirmava-se o mito da marginalidade e, apesar das boas intenções, tudo era mobilizado numa direção oposta, de generalização e confirmação da violência não apenas como condição, mas também como (impossível) solução. Basta lembrar que naquele momento se abria o caminho para a volta do exército às ruas com a “Operação Rio”.⁴² Luiz Antonio Machado descreve a passagem nos seguintes termos: “a hiperpolitização da questão da segurança provocada por medidas tomadas ainda no começo do primeiro governo Brizola (1983-1986), que foram consideradas por parcela significativa das camadas médias como proteção de criminosos comuns”, iria ser “a pá de cal no já enfraquecido (...) consenso tácito que associava proteção social a direitos(s)”. A linguagem da violência urbana se torna hegemônica.⁴³ E a violência se generaliza novamente, confirmando o horizonte autoritário.

Como dizia Fernando Henrique Cardoso, a marginalidade é sim um mito, mas seu “enfeitiçamento (...) só pode dar-se porque o talismã é forte”. E o talismã é a reprodução dentro das relações sociais e econômicas contemporâneas das formas de dominação oriundas da escravidão. Em 1995, a política de segurança voltava-se não para responder adequadamente ao desafio estrutural colocado por uma violência crescente e descontrolada, mas ao medo e ao desamparo generalizados que ela engendrava. A resposta, sem contar o aprofundamento das relações perversas entre crime organizado e aparelhos estatais de repressão, só fazia aumentar a violência e o medo, numa espiral enlouquecida. A procura hipócrita por uma solução maniqueísta que permita contar com a pressão dos pobres e ao mesmo tempo chantagear suas formas de organização democráticas (como vimos no caso do *Favelania*) acabou entregando cada vez mais poder nas mãos de um aparelho repressivo totalmente descontrolado. Brizola, Nilo Batista e, mais em geral o espectro do “populismo” com suas “bicas d’água”, continuam sendo apontados como os grandes culpados, apesar de todas as evidências indicarem que a virada de 1994 foi desastrosa para a segurança e a cidadania dos cariocas. Ainda hoje a imprensa relata que um dos sessenta e cinco policiais militares presos – em um único batalhão de Caxias – está envolvido em trinta autos de

⁴² Ver o relato jornalístico de Juliana Resende (1995) e também as entrevistas com Leonel Brizola por Marcelo Alencar e Moreira Franco (AZIZ FILHO e ALVES FILHO, 2003).

⁴³ Luiz Antonio Machado da Silva, 2011.

resistência!⁴⁴

A política de extermínio voltava à moda (inclusive com figuras militares da ditadura alçadas à gestão da segurança pública) e eram instituídos prêmios de produtividade para os policiais que acabavam incentivando a multiplicação dos autos de resistência. A organização política do medo chegou ao ponto de transformar os ensaios de políticas pró-pobres dos governos Brizola (como nos Cieps, com a imposição de critérios de direito para as práticas policiais nas favelas) nas improváveis causas de todos os males. Marcus Faustini (2009), em seu belo *Guia Afetivo da Periferia*, oferece um ponto de vista bem diferente, de alguém que estava dentro deste embate pela vida: “Só conheci leite tipo B por causa do governo Brizola. Antes dele era raro leite lá em casa. Um saco tipo C, geralmente da marca CCPL, tinha que durar a semana inteira, e, para isso, a maior parte do copo americano tinha que ser de café. A fiscalização de minha mãe e de meu padrasto era permanente. Misturar Claybom no café era minha saída para a situação. Ganhar o saquinho individual de leite diariamente na Escola Estadual Euclides da Cunha fez o nome de Brizola circular no recreio mais do que o medo da professora de Educação Moral e Cívica” (p. 34).⁴⁵ E, já que Faustini fala de comida, por que não lembrar o que dizia Keynes (1919) da perversidade da retórica de fazer crescer o bolo para depois distribuir: “a virtude do bolo estava em nunca ser consumido, nem hoje, nem no futuro” (p. 13).⁴⁶

Contudo, confirmando as dimensões paradoxais e ambíguas das políticas públicas junto às favelas, nesse período aparecem também algumas inflexões na direção oposta. Inflexões insuficientes em termos de escala para constituir uma alternativa, mas que acabarão funcionando como sementes de uma virada maior que somente agora está aparecendo. A primeira inflexão acontece com a nova política de urbanismo e a segunda com a criação da Secretaria Municipal do Trabalho. O protagonista foi Luiz Paulo Conde, inicialmente secretário de urbanismo de César Maia e em seguida Prefeito Municipal. No meio do debate sobre um “Rio que esta(va) em plena recuperação”⁴⁷ (com o planejamento estratégico importado de Barcelona), o espaço urbano começou a ser enxergado como um espaço de produção cuja vitalidade não mais dependia da

⁴⁴ Ana Claudia Costa, “Policiais presos em Caixia usavam telefones sem registro”, jornal *O Globo*, 7 de dezembro de 2012, p.13.

⁴⁵ Marcus Faustini, *Guia Afetivo da Periferia*, Rio de Janeiro: Aeroplano, 2009.

⁴⁶ J.M. Keynes, *As Conquências Econômicas da Paz*, (1919), Tradução de Sérgio Bath, (2002), Imprensa Oficial do Estado, São Paulo. cit., p..13

⁴⁷ Heloisa Magalhães, “Rio divulga plano de recuperação”, jornal *O Globo*, 22 de outubro de 1996.

pujança econômica geral mas da própria mobilização das redes sociais que o desenham. Mais do que isso, começou-se a pensar que a tradução positiva das dinâmicas macroeconômicas (a sustentabilidade) dependia da mobilização das cidades ou do desenvolvimento local. Nasceu assim a reurbanização dos grandes eixos comerciais do Rio de Janeiro, com o *Rio Cidade* e, de maneira complementar, o *Programa Favela-Bairro*, sob a direção do arquiteto Sérgio Magalhães, então Secretário Municipal de Habitação. Quatro anos mais tarde, a criação de uma Secretaria Municipal do Trabalho, da qual André Urani foi mentor e animador, seria mais um passo na direção de pensar e implementar políticas de mobilização produtiva dos territórios metropolitanos. A política de trabalho passava a ser também um problema da metrópole. Torna-se central sua capacidade de “cerzir” a cidadania e seus territórios.⁴⁸

O Programa Favela-Bairro visava à construção de uma cidade-integrada. Na apresentação de suas bases metodológicas, o então prefeito escrevia: “a moradia é um direito do cidadão; a habitação não é só casa, mas *integração* à estrutura urbana” e isso implica “urbanização e regularização fundiária de *favelas* e loteamentos de baixa renda”.⁴⁹ O Programa começou em 1994, contava com apoio do BID, parceira entre o IAB-RJ e a Prefeitura (através da então Empresa Municipal de Informática e Planejamento IPLANRIO, hoje IPP)⁵⁰. Licia Valladares escreve: “Finalmente, os últimos anos do século XX assistem ao reconhecimento oficial da existência das favelas pelos poderes públicos através da Constituição de 1988, do recém-promulgado Estatuto da Cidade e do usucapião urbano. O Programa Favela-Bairro, comprova que *erradicar e remover correspondem a políticas urbanas do passado*, concordando todos quanto à necessidade de integrar as favelas ao tecido urbano” (VALLADARES, 2005, p. 120, grifos nossos)⁵¹. A “Solução Final”, como Jaílson de Souza e Jorge Barbosa (2005) definem “o antigo sonho da remoção”, parece ter sido abandonada (p. 45)⁵².

O Favela-Bairro era um programa de pequeno alcance (apenas 50.000 moradores num universo total de 962.793 habitantes de acordo com o censo de 1991),

⁴⁸ Adair Rocha, *Cidade Cerzida*, Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2000. O livro acaba de ter sua terceira edição (2012), com um capítulo dedicado à UPP do Morro Santa Marta.

⁴⁹ Cesar Maia, “A Política Habitacional do Rio”, in: Christiane Rose Duarte, Osvaldo Luiz Silva e Alice Brasileiro (orgs.), *Favela, um Bairro*: Propostas Metodológicas para Intervenção Pública em Favelas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Grupo Habitat FAU/UFRJ e ProEditores, 1996, p.7.

⁵⁰ Em 1996, a dotação orçamentária para o Favela-Bairro era de noventa e sete milhões de Reais, o equivalente ao que o município investia para a Linha Amarela. Eram cinquenta favelas de porte médio (até 10.000 ou 12.0000 moradores) e mais trinta no ano seguinte (também de porte médio).

⁵¹ Licia do Prado Valladares, *A Invenção da Favela*, Rio de Janeiro: FGV, 2005.

⁵² Jailson de Souza e Silva e Jorge Luiz Barbosa, *Favela, Alegria e dor na Cidade*, 2005.

mas que significava a afirmação de um novo paradigma: não mais remover, mas integrar e integrar urbanizando. “O que fazer?” pergunta o então Presidente do IAB/RJ, Demetre Anastassakis (1996). “A resposta rápida, óbvia é integrar. Integrar a favela na cidade constituída, na cidade formal, torná-la um bairro sem adjetivos. Favela-bairro. Enfrentando pelos favelados da então FAFEG o fantasma da remoção, em uma história que tem lances de guerra e de guerrilha, o paradigma a perseguir é o da integração” (p. 11)⁵³. Falando do concurso para as bases metodológicas do Programa, os organizadores enfatizavam: “O desafio lançado (...) era grande. Integrar as favelas e a cidade oficial deveria representar muito mais do que uma integração física que permitisse a troca e a convivência harmônica (e não mais segregada) entre moradores de *ambos os ‘lados’* da cidade” (DUARTE, SILVA e BRASILEIRO, 1996, p.13, os grifos são nossos).⁵⁴ Trata-se, pois, de integrar, “fundir os lados desta enorme moeda multifacetada que é o Rio de Janeiro” (ibidem, p. 184).

A mudança de paradigma se anuncia, mas o programa Favela-Bairro também era oriundo do mito da marginalidade renovado pelo discurso da “cidade partida”. Assim, em sua apresentação, o então Secretário Municipal de Habitação escreve: “por meio dele, objetivava-se reverter um quadro de dicotomia crescente entre a cidade formal/legal e a informal/dos excluídos”. Podemos observar que Sérgio Magalhães evita desdobrar a dicotomia formal *versus* informal nos termos de um dualismo legal *versus* ilegal, e este será o recorte do Favela-Bairro. Como veremos, não se trata de uma pequena nuance; pelo contrário, em torno dela se jogam muitas coisas. Mas o mito da marginalidade continua em ação na fórmula da cidade partida cujos dois lados, a cidade formal e a cidade informal, precisam ser integrados. No projeto da “Equipe 117”, uma das equipes premiadas, podia-se ler: “hoje há uma urgência de uma busca pela aproximação nesta ‘cidade partida’, mas guardando as diferenças e interpretando as singularidades culturais, num exercício de tolerância” (DUARTE, SILVA e BRASILEIRO, 1996, p. 122). A favela é o informal, o provisório e até o ilegal. No primeiro projeto premiado podemos ler essa definição: “As favelas consistem em aglomerações de casas construídas em invasões *ilegais* de terrenos públicos ou privados

⁵³ Demetre Anastassakis, “Programa Favela-Bairro: como selecionar profissionais e o que fazer nas favelas”, in Christiane Rose Duarte, Osvaldo Luiz Silva e Alice Brasileiro (orgs.), *Favela, um Bairro: Propostas Metodológicas para Intervenção Pública em Favelas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Grupo Habitat FAU/UFRJ e ProEditores, 1996.

⁵⁴ Cristiane Rose Duarte, Osvaldo Luiz Silva, Alice Brasileiro (orgs.), *Favela, um Bairro: Propostas Metodológicas para Intervenção Pública em Favelas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Grupo Habitat FAU/UFRJ e ProEditores, 1996.

não urbanizados” (ibidem, p. 18).

Contudo, reconhece-se que “essa apropriação aleatória de espaços urbanos” acabou resultando em “mecanismos sociais muito *complexos*” (idem, grifo nosso). A “Equipe 108” escreve que se “trata de planejar a partir de espaços *já construídos* que (...) representam (...) tipologias próprias” (ibidem, p. 54, grifos nossos). Com efeito, afirma-se nas conclusões que as favelas são hoje já consolidadas no quadro urbano, mas continuam partidas: teriam até se transformado “em verdadeiras cidades auto-suficientes”, cidades informais que “desenvolveram engrenagens complexas, dinâmicas sociais particulares, linguagem espacial peculiar e mecanismos próprios de economia, poder e dominação”.

Enfim, como postou José Luiz Lima na página sobre Favelas que ele anima no Facebook, podemos concluir dizendo que “a cidade do RJ é uma cidade em processo de construção, porém se será integrada, partida ou cerzida, isso vai depender de com quais atores sociais se quer compartilhar a cidade”.⁵⁵

2.2.3 *A virada e suas trilhas: propriedade e punição*

Uma das perspectivas para pensar o futuro das favelas, do processo de pacificação e da mobilização produtiva do Rio de Janeiro, diz respeito à economia política dos territórios metropolitanos. Quando falamos de economia, estamos na realidade falando de instituições, de leis, de normas: controle do território e das redes, gestão dos serviços, formalidade e informalidade, estatuto da **propriedade** e, particularmente, da **propriedade fundiária**. Logo, aparecem duas dimensões fundamentais para apreendermos a “economia política” das favelas e da pacificação: (i) a questão da propriedade e a (ii) questão da racionalidade econômica do “crime” e, portanto, a questão da punição.

(i) A questão da propriedade

O economista José Márcio Camargo, num seminário organizado pelo *Observatório de Favelas*, tentou explicitar seu ponto de vista sobre as favelas. Essa abordagem implica, segundo ele, um “alto grau de racionalidade” e isso leva a formular a pergunta sobre “por quê” existe favela? À primeira pergunta segue outra: “por que em alguns lugares têm mais favelas do que outros?”. As perguntas permitem reformular a questão geral das favelas: por um lado, é óbvio que “existe favela porque as pessoas não

⁵⁵ Disponível em <http://www.facebook.com/#!/groups/favelas2016/>.

têm poder aquisitivo para morar em outro lugar”; pelo outro isso não explica por que existem favelas na Zona Sul e não apenas nas zonas mais pobres da cidade. Camargo chega assim à segunda explicação: “(...) existem favelas na cidade (por causa) do tipo de *regulação* que existe nelas” e “a regulação mais importante em uma economia é o direito de *propriedade*” (CAMARGO, 2005, p. 127).⁵⁶

Camargo explicita aqui uma definição corajosa do debate e dos desafios, em particular quando se fala de “regularização fundiária nas favelas”. As favelas, sobretudo aquelas nos morros da Zona Sul, foram construídas por pessoas sem poder aquisitivo e em espaços públicos “mal” regulados: “Se a definição de direito de propriedade (do ar, da água, da terra) for explicitada, se saberá quem vai pagar e quem vai receber para a utilização do bem público. Se não for explicitada, o bem público vai continuar a ser utilizado por meio de um direito de propriedade implicitamente definido. Dessa forma, o bem público vai ser superutilizado, até provocar alguma espécie de desconforto” (ibidem, p. 128). Pois bem, depois das perguntas, duas afirmações: (a) quando o direito de propriedade não é bem delimitado, ele passa a ser definido pela “lei do mais forte”; (b) o “problema” das favelas passa a ser exatamente esse, “a inexistência do direito à propriedade” (idem).

Não cabe aqui a discussão de fundo que essas afirmações implicariam.⁵⁷ Nos limitaremos a observar que a economia da “grilagem” no Brasil pode ser considerada uma anomalia com relação aos países econômica e juridicamente mais avançados, mas também podemos enxergar nela a face explícita e atual que o direito de propriedade apenas esconde (e que reaparece explicitamente nas crises e nas guerras: por exemplo, quando, no dia de lançamento das operações militares francesas para estabelecer a “democracia” na Líbia, o Conselho Nacional de Transição assina um acordo com o governo francês destinando 35% do petróleo líbio à mesma França).⁵⁸ O que nos interessa aqui é que, com a pacificação, tende-se a mudar as relações de força e as formas de regulação. Camargo é bastante explícito, trata-se de definir e aplicar uma

⁵⁶ José Márcio Camargo, palestra proferida no Seminário “Os Futuros Possíveis das Favelas e da cidade do Rio de Janeiro”, in: Jailson de Souza e Jorge Luiz Barbosa, *Favela: alegria e dor na cidade*, Rio de Janeiro, SENAC, 2005, p. 127.

⁵⁷ Em particular no que diz respeito ao próprio conceito de propriedade. Cf. Paolo Grossi, *História da Propriedade*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2006. Ver também Amyr R. Poteete, Marco A. Janssen e Elinor Ostrom, *Working Together: collective action, the Commons, and a Multiple Methods in Practice*, Princeton-Oxford Press, 2010.

⁵⁸ Vittorio de Filippis, “Pétrole: l'accord secret entre le CNT et la France”, *Libération*, 1 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.liberation.fr/monde/01012357324-petrole-l-accord-secret-entre-le-cnt-et-la-france>.

regulação que permita uma “valorização adequada” daqueles territórios (hoje ocupados por favelas) para que a economia da favela não possa se reproduzir. Os direitos de propriedade com os quais ele está preocupado não são os dos favelados: “(...) o morro tem dono e o dono é a cidade, somos todos nós” (CAMARGO, 2005, p. 129). Fica-se sem saber quem é “a” cidade e quem somos esses “nós”. Mas a questão está colocada corretamente e todo o mundo tem que levar isso em conta (sobretudo os favelados): um dos efeitos da pacificação (sem contar a regularização fundiária que está avançando, embora muito devagar) é a mudança de regulação por meio de um processo de valorização que não é mais atravessado pelo mecanismos ambíguos do governo da precariedade, da autoconstrução da moradia popular pelos pobres (como define Sérgio Magalhães), pelos modos ambíguos de controle do território pela economia do tráfico e pela potência dos pobres (no incrível trabalho de construção em condições técnicas e ambientais extremamente desfavoráveis).

José Marcio Camargo está preocupado com o efeito paradoxal da lei de proteção ambiental que, vetando a construção formal acima da cota 100, desvalorizou aquelas terras tornando-as ocupáveis pelos pobres. O debate atual (na virada de 2012 para 2013) nos mostra quanto a dita valorização pelo mercado (a racionalidade) fica condicionada (arbitrada) pela política, ou seja, pelas benditas relações de força. Temos dois exemplos que não poderiam ser mais nítidos com todas suas implicações: as parcerias públicas privadas negociadas pelo prefeito Eduardo Paes – que entregam o *Parque Ecológico* e a *Área de Proteção Ambiental* de Marapendi (na Barra da Tijuca) para empresas imobiliárias – apareceram em suas dimensões espúrias pelo papel de *free rider* que a Câmara dos Vereadores decidiu desempenhar, aproveitando a aprovação do Pacote Olímpico, “(...) no apagar das luzes da atual legislatura”, para fazer passar emendas que “valorizaram em mais de 4 bilhões as propriedades de empresários vizinhos ao Parque Olímpico e ao campo de golfe”.⁵⁹ Contraditoriamente, numa reportagem do canal *SportTV* sobre as obras olímpicas, o prefeito por um lado justifica a remoção anunciada da Favela da Vila Autódromo por estar em área de proteção ambiental, e por outro esclarece que o projeto de construção privada (de um campo de golfe) dentro da mesma

⁵⁹ Luiz Ernesto Magalhães, “Paes Joga duro com a Câmara”, *O Globo*, 22 de dezembro de 2012, p. 10. Cabe ressaltar que enquanto o projeto de “exclusão do Parque de uma área de 58 mil metros quadrados” foi enviado à Câmara em regime de urgência, a contrapartida prometida de transformar a APA em Parque não foi enviada em regime de urgência, o que permitiu aos vereadores de compatibilizar a aprovação da proposta do Prefeito com suas próprias emendas. Cf. Luiz Ernesto Magalhães, “Redução de parque avança; proteção empaca”, jornal *O Globo*, 20 de dezembro de 2012, p.21.

área de proteção ambiental justifica-se por esta região encontrar-se “degradada”.

O segundo exemplo interessante é a polêmica sobre o *Pier em Y* que a Companhia Docas do Rio de Janeiro quer construir na região portuária (parte do projeto “Porto Maravilha”), para que vários transatlânticos possam aportar ao mesmo tempo trazendo e embarcando milhares de turistas – de navios de cruzeiro. O Jornal *O Globo* está conduzindo uma verdadeira campanha de imprensa contra o que chama de “horror” urbanístico, pois o “paredão” constituído pelos mega navios obstruiria a linha do horizonte do novo porto e sobretudo dos museus (Museu do Mar e o Museu do Amanhã). Praticamente, não há espaço para vozes que defendam o *Pier em Y* nessa sequência de artigos (o projeto do píer ficou órfão, sem pai nem mãe). O que está em jogo, são bens públicos como a Baía de Guanabara onde o *Pier* deveria ser construído, a paisagem, o interesse por um certo tipo de indústria turística (entre os cruzeiros e as baladas urbanas) e os museus⁶⁰. “Quanto vale a paisagem?”⁶¹, pergunta-se. Só que aqui a ameaça não vem de uma favela, mas de um poderoso segmento da indústria turística e do governo federal (que controla as Docas). Difícil dizer que nesses casos a regulação da propriedade responda a normas objetivas e o mercado a uma racionalidade abstrata e imparcial. Pelo contrário, a valorização aparece como estando totalmente atrelada a elementos de concentração do poder econômico, de limitação do debate democrático que nos remetem, direta ou indiretamente às relações de força, às concessões públicas de TV e rádios. Curioso, pois, que não estejamos falando de favelas. Ainda mais curioso, como veremos, que todos esses debates passem, eventualmente “por cima”, pelas favelas: numa cabine de teleférico.

As ideias liberais e republicanas continuam “fora do lugar” e a “lei do mais forte” tem caminhos que as trilhas da democracia desconhecem.

(ii) Racionalidade econômica do crime e punição

Como dissemos, a segunda vertente pela qual passa a ideia de usar a racionalidade econômica para enfrentar a questão das favelas é aquela do “crime”, e isto

⁶⁰ Cujá curadoria foi concedida à Fundação Roberto Marinho.

⁶¹ Ludmila de Lima, “Quanto vale a paisagem?”, *O Globo*, 17 de dezembro de 2012, p.13. Na mesma página, uma notinha de esclarecimento: “Autoridades também são contra o Y”. Ver também (só para ter uma ideia do sem número de artigos dedicados ao tema) Luiz Ernesto Magalhães, “Docas dará armazéns em troca de píer: companhia negocia com prefeitura acordo para construção de obra controversa por impacto ambiental”, *O Globo*, 15 de dezembro de 2012, p.15; Isabel Braga, “Iphan dará até o fim do ano parecer sobre *Pier em Y*: construção pode impedir visão de bens em área revitalizada”, *O Globo*, 14 de dezembro de 2012. Grifos nossos.

com base em dois axiomas: (a) o nível de violência depende do nível de valorização (ou desvalorização) do elemento punitivo; (b) no crime há elementos de racionalidade econômica, no sentido de que os “criminosos”, como qualquer outro agente econômico, agem com base na avaliação sobre os benefícios líquidos de suas ações. Com base nesses axiomas, Sérgio Guimarães Ferreira expõe uma posição surpreendente: “Nos últimos 30 anos predominou entre os formuladores de política, no Estado do Rio de Janeiro, uma agenda que partia do diagnóstico de que a violência decorria da estagnação econômica e era exclusivamente causada pela pobreza e pela desigualdade” (FERREIRA, 2011, p.73).⁶² O que quer dizer o ex-vice-secretário de Assistência Social e Direitos Humanos do Governo do Estado do Rio de Janeiro? Como ele mesmo explica, o problema do Rio era “uma *desvalorização do elemento punitivo*, como se o crime fosse inelástico à punição e não houvesse no processo de decisão do criminoso qualquer resquício de racionalidade que fizesse comparar benefícios líquidos entre cometer e não cometer um crime” (idem). Assim, por um lado, essa abordagem pensa que as favelas, “embora pobres, não são caracterizadas pela pobreza” e, pelo outro, “o que hoje claramente diferencia as favelas do resto da cidade, *pobre ou rica*, é o fato de serem exatamente o que são: favelas” (ibidem, p. 93). “*E as favelas somente se definem por serem ilegais, informais, desreguladas enfim, fora da lei*. Sendo que a cidade não pode tolerar “um sistema regulatório dual, (...) o próximo passo das UPPs é um choque de ordem (...)” (idem). O interesse dessa abordagem está no fato de que talvez ela represente o núcleo duro que está na base da concepção estratégica das UPPs: “O que pode ser discutido é quais regras de transição devem ser instituídas (ibidem, p. 95). Ou seja, o norte está definido e, no fundo, não há nada a discutir.

Uma primeira objeção poderia contestar as evidências materiais de um dos axiomas sobre os quais se organiza a ideia de que, a partir da década de 1980, não se valorizou adequadamente a variável “punição” (tudo indica que a situação é exatamente oposta: é o excesso de punição dos pobres que acabou fazendo sair o tiro pela culatra, posto que os agentes aos quais foi entregue esse trabalho decidiram tomar conta do negócio. Ter chamado essas polícias mineiras e grupos de extermínio não exime a imprensa de suas responsabilidades: a banalização dos atos de bravura, das “vitórias” com dezenas de mortes, dos autos de resistência.

⁶² Sergio Guimarães Ferreira, “Segurança pública no Rio de Janeiro: o caminho das pedras e dos espinhos”, in: André Urani e Fabio Giambiagi (orgs.), *Rio, a hora da virada*, Rio de Janeiro: Campus, 2011.

Por trás disso temos a vitalidade do mito da marginalidade e a ideia de que a única informalidade e ilegalidade economicamente irracional seria aquela das favelas. Ora, é só pegar o debate sobre critérios (públicos) de determinação dos impostos para ver quanto tudo isso poderia ser objeto de debate democrático. Por exemplo, o governo italiano determinou recentemente que o Fisco crie um “sofisticado mecanismo de estimação de renda” dos contribuintes a partir do estilo de vida que levam (carros, casas, barcos de lazer etc.) com o propósito de “coibir a sonegação”. Ou seja, a ilegalidade depende, por um lado, da aplicação da lei e, pelo outro, da formulação da lei. Claro, dizer que a ilegalidade não específica da favela não significa “justificar” que nada aconteça com relação a ela na favela. Mas apontar para esse exemplo de mudança no critério de repressão da sonegação fiscal nos mostra que, mesmo um governo técnico, mexe com relações de forças. Tudo depende, obviamente do crivo político pelo qual a tal racionalidade econômica passará.⁶³

Porém, a parte mais interessante da abordagem de Sérgio Ferreira está na referência dogmática ao economista Gary Becker.⁶⁴ Com isso, voltamos a mesma perspectiva mobilizada por José Márcio Camargo sobre a questão da propriedade. Ou seja, estamos sempre falando de “externalidades” e, nessa medida, de regras que definem e/ou reconhecem a utilidade econômica delas. Ora, é preciso ver que nessas abordagens (da teoria econômica do crime) o economista “rejeita todo tipo de julgamento moral” e se limita a distinguir as atividades criminais das atividades legítimas com base no único critério do tipo de risco que elas comportam.⁶⁵ Ou seja, a

⁶³ Vide Humerto Saccomandi, “Mundo mudou, e ricos pagam mais imposto”, jornal *O Valor Econômico*, 29 de novembro de 2012, p. A18.

⁶⁴ Gary S. Becker, “Crime and Punishment: an economic approach”, *Journal of Political Economy*, 1968.

⁶⁵ Interessante aqui lembrar o que escreve Marcelo Lopes de Souza: “nenhuma das categorias (de trabalhadores do tráfico) pode ter seu comportamento interpretado moralisticamente. A vinculação com a economia ilegal se dá sobre a base de uma *racionalidade econômica* aplicada à luz da realidade social de um país marcado por uma proverbial desigualdade de oportunidades ... e não por qualquer ‘desvio moral’ ou ‘inclinação patológica para o crime’”. Continuando no mesmo raciocínio: “Muito embora o risco de vida e a mortandade sejam elevados, há um núcleo de cálculo econômico racional que desestimula os jovens pobres, moradores de favelas e loteamentos periféricos a optarem por um emprego de salário mínimo ou um sub-emprego mal remunerado em detrimento de uma colocação mais bem remunerada no âmbito de uma quadrilha”. Marcelo continua: “estar envolvido é (...) uma estratégia de sobrevivência e uma vicissitude (...) e não uma questão de escolha, muito menos uma ‘opção de vida’ a ser condenada sob um ângulo moralista hipócrita. (...) tão errado quanto culpabilizar os pobres urbanos vinculados à economia ilegal seria vitimizá-los simplisticamente ou beatificá-los.” Luiz Eduardo Soares escreveu: “Esta fluidez, esta ausência de fronteira rígida entre o legal e o ilegal, o grupo do tráfico e o grupo familiar – ou, abrindo o foco : entre o tráfico e a comunidade -, mostra que, a despeito das diferenças de valor, identidade, compromissos, posturas, comportamentos, estratégias e estilos de vida, há emoções, valores e uma

atividade criminal é aquela que faz correr o risco de ser preso (e condenado) a quem a pratica, e a racionalidade do crime seria essa mesma. A punição é o modo de evitar as externalidades negativas de determinados atos. Então, a verdadeira questão de Becker em seu artigo seminal não é como eliminar o crime, mas “quantos crimes devem ser permitidos? E quantos delinquentes devem permanecer impunes? (FOUCAULT, 2004, p. 262 e ss.).⁶⁶ Isto depende, portanto, de uma determinação social que nos leva de volta à questão da democracia.

Acompanhando Becker, o nível de legalidade ou de ilegalidade depende da tolerância da sociedade com esses comportamentos (suas externalidades) e isso mostra bem como o Rio pode aguentar tamanho nível de violência, exclusão e segregação e ainda pedir mais punição. Ou seja, para Becker, não se trata de querer eliminar o crime, mas pensar em um certo equilíbrio entre oferta e procura do crime, e isto poderia implicar uma determinada flexibilização e/ou adaptação da proibição das drogas (ibidem, p. 261).

2.3 A Laje, o “Pier em Y” e o Teleférico

Jaílson de Souza e Jorge Barbosa apresentam um caso bem interessante do que eles definem como um planejamento e uma urbanização pouco democráticos: “Um bom exemplo da lógica autoritária que norteia a intervenção estatal é a construção de três conjuntos habitacionais na Favela da Maré, durante a década de 1990 – todos *sem lajes*. Como qualquer morador da periferia sabe, a existência da laje nas casas é um ativo social e econômico importante. A laje é também a principal herança, em geral, que os pais podem deixar aos filhos, além de funcionar como área de lazer, espaço de reunião da família e dos amigos. No entanto, todos os assentamentos feitos na Maré ignoraram essa estratégia. Pelo contrário, os arquitetos elaboraram seus projetos de tal forma que qualquer alteração seria impossível, Eram suas ‘obras’, e não o espaço de direito dos seus ocupantes” (SOUZA e BARBOSA, 2005, p. 65).

Marília Pastuk relata que, no Cantagalo, “os moradores estão apreensivos com relação a tais procedimentos (PAC, Morar Carioca...) porque não sabem ao certo que

linguagem comuns”. Ou seja, Por um lado, esta mútua permeabilidade, esta relativa indistinção, este terreno comum é perigoso: um passo para lá, cai-se no abismo. Por outro lado, esta continuidade pode nos encher de esperança”. *Cabeça de Porco*, cit. p.235.

⁶⁶ Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France, 1978-1979*, Seuil, Paris: Hautes Études, Gallimard, 2004.

obras serão essas e quais implicações traduzirão” (PASTUK et al., 2012).⁶⁷ Um morador declara: “A UPP não resolveu os problemas (...) porque vem com tudo pronto (...) fora da realidade (...)” (ibidem, p. 31). Em linha geral, houve uma atuação da Secretaria Municipal de Habitação e um decreto do prefeito para “limitar horizontalmente e verticalmente a expansão das favelas”. Isso “(...) tem sido um motivo de acirradas celeumas entre moradores locais e entre estes e representantes do poder público”. Mais uma vez, aparecem sinais de autoritarismo e total falta de participação: os moradores, “além de não saberem exatamente quais as implicações decorrentes de tais decretos, só tomaram conhecimento da existência dos mesmos quando fiscais começaram a circular nos territórios embargando obras realizadas sem autorização e distribuindo ‘autos de interdição’ das casas localizadas pelo decreto como sendo de risco” (ibidem, p. 34-35).

Será que está se repetindo o que Sergio Magalhães disse em certo momento: “O que nós temos experimentado, nesse mais de um século de república, é uma absoluta *falta de democracia* em relação à cidade, em relação à habitação do pobre. A república brasileira começou e a primeira grande obra do primeiro prefeito eleito, Barata Ribeiro, foi condenar os cortiços que existiam no Rio de Janeiro. E no final do século XX, os cortiços eram a moradia dos pobres” (SOUZA e BARBOSA, 2005, p. 131). Assim, no Brasil o modernismo acabou se tornando uma idéia “fora do lugar” que arrasou o lugar: de “cima para baixo”, passando por cima do tecido urbano construído: “... só a cidade modernista poderia ser uma boa cidade (e) para isso, nós tínhamos que demolir o Centro (...). Durante cinquenta ou sessenta anos, o Brasil trabalhou nessa ideia de (...) ter edifícios altos no meio de parques com autopistas” (ibidem, p. 132). Gerações de arquitetos e urbanistas foram formados nessa perspectiva: “era quase um dogma de fé”. Sendo que o povo “não sabia fazer (fazer isso), os governos, os arquitetos e a legislação, tudo junto, é que sabiam e diziam para o povo como é que ele tinha que morar” (ibidem, p. 133). Com efeito, o urbanismo modernista nasce – no período entre as duas guerras mundiais - da ideia de poder resolver “racionalmente” os crescentes conflitos de classe. Assim, o projeto de habitação popular do Minhocão e do Pedregulho previam até um regimento regulando “como devia ser usado o vaso sanitário etc.” (idem). Yona Fridman se refere ao Brasil como um país onde o “ato arquitetural é ditatorial”

⁶⁷ É possível ver o que pensam as lideranças das favelas pacificadas nos longos depoimentos transcritos em Marília Pastuk, Vicente Pereira Jr. e João Paulo dos Reis Velloso, *Favela como Oportunidade*, Rio de Janeiro: INAE, 2012.

(FRIDMAN, 2006, p. 41)⁶⁸.

Contudo, é o urbanismo modernista mais tecnocrático que chega ao Brasil. Carlo Giulio Argan (2005) explica que os dois maiores líderes da arquitetura modernista foram Le Corbusier e Gropius. Os dois pensavam uma reforma racionalista, mas “tratava-se de dois ‘racionalismos’ de sentidos contrários, que conduzem a soluções opostas da mesma questão. Le Corbusier assume a racionalidade como sistema e traça grandes planos, que deveriam eliminar qualquer problema; Gropius assume a racionalidade como método que permite localizar e resolver os problemas que a existência vai continuamente apresentando” (p. 12).⁶⁹ Ou seja, Gropius assume a imperfeição (o desequilíbrio, o caos, o conflito) como horizonte insuperável com o qual a racionalidade do planejamento ajuda a lidar. Le Corbusier pretende reduzir toda a realidade à perfeição sistêmica da racionalidade, eliminando qualquer problema. Argan argumenta que esse contraste se tornará ainda mais nítido ao longo da história: “Le Corbusier joga todas as suas cartas no prestígio da burguesia revigorado pela vitória’, quer ajudá-la a fazer *sua paz* depois daquela que havia sido *sua guerra*; dá como garantia da futura cooperação pacífica entre os povos aquela *civilisation machiniste* que havia sido uma das causas do conflito; sonha fazer de cada trabalhador um pequeno-burguês, compensando com um *standard* de bem-estar material a renúncia aos direitos e à luta de classe”. É este projeto, este modernismo, que ocupa a fronteira a desbravar do “país do futuro” e isso porque, como Argan explicita, “ao mundo que anseia por uma nova ética, ele oferece radiante, uma perfeita *eugenética social*” (ibidem, p. 13. Grifos nossos). É a utopia dessa *eugenia* racional que foi o estertor do urbanismo modernista nas grandes cidades brasileiras e no Rio de Janeiro em particular. Precisamos tomar cuidado para que essa utopia reacionária não volte pela janela, depois de ter saído pela porta.

Na era do Favela-Bairro havia plena consciência desse perigo. “Integrar deveria significar atuar de forma a não impor valores advindos dos padrões culturais da cidade formal sobre a informal, de maneira a evitar a exclusão cultural e social de seus moradores” (DUARTE et al., 1996, p. 13). O então presidente do IAB, Demetre Anastassakis, escreve: “O outro desafio pertence certamente aos arquitetos e urbanistas e, por extensão, à academia. Trata-se de inventar desenhos tais – seja de arquitetura, seja

⁶⁸ Yona Fridman, *L’architecture de survie*, (1978), L’Éclat, Paris, 2006.

⁶⁹ Carlo Giulio Argan, *Walter Gropius e a Bauhaus* (1951), tradução de Joana Angélica d’Avila Melo, Rio de Janeiro: José Olympio, 2005, p. 12.

de desenho urbano – que integrem, que sejam bonitos, muito bonitos, para que a favela seja aceita por todos e os favelados tenham orgulho, mas que não suscite a cobiça da classe média para querer comprá-la como lugar folclórico para viver. Ou seja, desenhos tais que aumentem o valor de uso das moradias e do próprio Favela-Bairro a um nível igual ou maior ao do valor de troca, possibilitando que uns não queiram sair e começar tudo de novo e outros não queiram entrar, mas sim comprar ou promover sua própria solução. Este novo desenho não será um modernismo culturalmente exógeno, socializando o luxo, nem será uma mimetismo contextualizado, romantizando a pobreza: será um desenho que sairá do dia-a-dia, que represente a modernidade a serviço da cultura-popular” (ANASTASSAKIS, 1996, p. 12).

Enfim, o caminho desejável é aquele da constituição de uma real política de segurança e a única maneira para que a paz e a segurança fiquem juntas é a participação democrática. Pois bem, por que não acontece o mesmo debate sobre o “Pier em Y” no Porto Maravilha, em particular sobre os teleféricos que estão sendo sistematicamente implementados (no morro da Providência, parte do projeto Porto Maravilha), passando literalmente por cima das opiniões dos moradores. A mesma coisa aparece na Rocinha, onde muitos moradores se disseram indignados com o supérfluo da passarela luxuosa diante da permanência das valas a céu aberto, logo ali, no Valão, perto da passarela.

“Quando penso no futuro não esqueço meu passado”, diz o Samba de Paulinho da Viola. Para apreender o futuro, precisamos voltar às dinâmicas do passado. Todo raciocínio sobre posse, regularização fundiária e planejamento urbano (ou seja, sobre o arrazoado de normas, instituições e leis que regem e constituem o “mercado”) deve levar em conta esse passado, sob pena de abrir o caminho de outras guerras. A lição de John Maynard Keynes continua atual.

Em 2003 Sergio Magalhães avaliava que apenas 20% das moradias brasileiras construídas depois de 1940 recebeu créditos públicos ou privados: “Ou seja, de cada cinco casas, pouco mais de uma teve crédito. E como é que o povo construiu suas casas, então? Poupança no dia-a-dia e comprando aos poucos um tijolinho, uma lata de tinta, um saco de cimento. E onde foi construir? Onde foi possível, porque (...) as pessoas precisam cada vez mais de moradias” (MAGALHÃES, 2005, p. 135). Então, estamos diante de um *esforço gigantesco de poupança* como base de um titânico processo de autoconstrução do espaço urbano: quando olharmos para as favelas em seus morros íngremes ou loteamentos distantes de serviços dignos e com sistemas de transportes caros, ruins e precários, podemos imaginar o que significou transportar cada tijolinho,

cada lata de tinta, cada saco de cimento até os picos dos morros ou até os loteamentos longínquos.

Ao mesmo tempo, Sergio Magalhães lembra: “este é o quadro espetacular que a sociedade brasileira construiu para viver na cidade”. Talvez pensando nisso Yona Fridman (2006) escreveu: “A penúria é a mãe da inovação social ou técnica (...) é a sociedade do mundo pobre que está inventando a arquitetura de sobrevivência” (p. 15). Mas isso teve um preço, como aponta Sergio Magalhães: “o pobre brasileiro construiu espetacularmente um Brasil urbano com a sua poupança cotidiana”. Enquanto quinze milhões de automóveis foram todos construídos com base no crédito, “*o pobre poupou e nesta poupança perdeu-se, talvez, uma geração*. Caso o mesmo pobre tivesse tido acesso a um crédito facilitado, ele poderia ter estudado mais, mesmo à noite e a família poderia ter mais saúde, pois ele teria água e esgoto. Poderia, enfim, ter uma renda, pois não precisaria construir a um custo muitíssimo alto” (idem).

Hoje, a pacificação acontece num marco relativamente diferente. O crédito está em expansão, a renda dos mais pobres cresceu por meio da valorização do salário mínimo, da geração de empregos formais e das políticas sociais. Mas, junto à pacificação vem o pagamento dos serviços básicos de água, luz, TV a cabo (e internet), a formalização dos micro e nano-negócios e fala-se cada vez mais do IPTU. Apesar da baixa qualidade e precariedade desses serviços, o acesso gratuito ou de baixo preço constituiu uma complementação importante da renda, algo que agora se traduz em maiores investimentos por parte dos pobres em educação, saúde e infraestrutura (computador, *smart phone*), ou seja, na recuperação da geração perdida da qual falou Sergio Magalhães. Para ele: “Os futuros eventualmente maus, bons ou maravilhosos serão comuns para a cidade do Rio de Janeiro e para as favelas cariocas. E essa certeza não vem de nenhuma previsão de cartomancia, ela é o fruto de um século de experiência da nossa história” (SOUZA e BARBOSA, 2005, p. 130). A positividade e/ou negatividade dessa relação da cidade com a favela é diretamente proporcional aos níveis de democracia. Aqui, a democracia e a mobilização vão juntas, da mesma maneira que a autoconstrução das favelas foi o terreno constituinte de uma democracia travada, que só nos últimos anos estamos começando a “trilhar”.

Mas, quando lemos Sergio Ferreira e Maína Celidônio⁷⁰, aparece um projeto de UPP, dentro das UPPs, que é basicamente um projeto de desfavelização. Este

⁷⁰ “Carência no acesso a serviços e informalidades nas favelas cariocas”, in Armando Castelar Pinheiro e Fernando Veloso (orgs.) Rio de Janeiro: um estado em transição, Rio de Janeiro: FGV, 2012.

necessariamente, implica a repetição das antigas tentativas de segregar os pobres nas periferias das vilas: Vila Aliança, Vila Kennedy e Cidade de Deus, a começar pelo conjuntos habitacionais de Cosmos, Santa Cruz. Na perspectiva do que foi o vice-secretário que deveria ter tocado a UPP Social, “não existem grande diferenças entre favela e não favela, quanto à cobertura de serviços essenciais domiciliares básicos” (FERREIRA e CELIDÓNIO, 2012, p. 435). Assim, “os esforços de urbanização nas décadas de 1990 e 2000, (...) que foram executados pelos governos federal, estadual e municipal” agora devem deixar espaço para que se acabe com “a indulgência com a informalidade nas favelas” (idem). E por quê? Porque existiria uma “associação entre “informalidade e ilegalidade” e isso “pode eventualmente enfraquecer o programa das UPPs e o processo de pacificação” (idem).

Como dizia Fernando Henrique Cardoso (1977), o mito da marginalidade pode bem ser falso, mas ele participa da máquina que integra e ao mesmo tempo explora os favelados (os pobres) segundo determinadas modalidades de exclusão e segregação espacial e racial. Não se trata de descobrir a “verdade” atrás do mito, mas a *verdade do mito*, ou seja, nas palavras do Fernando Henrique Cardoso, “a estrutura do mito” (p. 13 e 15),⁷¹ como ele funciona, qual é sua força, a força de seu talismã. Esse talismã é a reprodução da escravidão dentro de todas as fases de “modernização”, ou seja “o *vulcão* em que assentava a sociedade, e esta se tornou a fonte de uma situação de *violência* para ambos, senhores e escravos” (CARDOSO, 2003, p. 352, grifos nossos).⁷² Não por acaso, a metáfora do vulcão era usada por José de Alencar (2008), em suas “cartas” a Dom Pedro II para que ele não abolisse a escravidão: “Rompa-se esse freio (i.e. a escravidão), e um sopro bastará para desencadear a guerra social, de todas as guerras a mais rancorosa e medonha” escrevia Alencar para perguntar em seguida: “Julgais que seja uma glória para vosso reinado, senhor, lançar o império sobre um *vulcão*?” (p. 86).⁷³ Sabemos que o atraso da abolição, a sua reprodução na ausência de reforma agrária, na modulação do racismo, em subordinar o “progresso” à “ordem” é que fez do país e de suas cidades um vulcão e uma guerra mais medonha porque insensata e cotidiana. Hoje esse vulcão são as favelas.

Diante disso, o debate sobre as regras de transição que podemos inventar para

⁷¹ Fernando Henrique Cardoso, “Prefácio”, a Janice Perlman, *O Mito da Marginalidade*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p.13 e 15.

⁷² Fernando Henrique Cardoso, *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional*. O Negro na Sociedade Escravocrata do Rio Grande do Sul (1962), 5ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

⁷³ José de Alencar, *Cartas a Favor da Escravidão*, organização Tâmis Parron, São Paulo: Hedra, 2008.

que a constituição desses territórios não se limite à reorganização da segregação de ontem em novos moldes torna-se ainda mais atual e urgente, sobretudo se o pensarmos do ponto de vista da mobilização produtiva.

3 Empresa, emprego, trabalho: Plano Marshall e Bolsas do Trabalho e das Empresas

Uma das grandes preocupações de André Urani era de pensar a mobilização produtiva dos territórios como terreno de mobilização democrática. Para ele a mobilização era constitutiva de um “espaço (...) público que não seja estatal, onde diferentes níveis de governo, a sociedade civil, a universidade, as empresas que estão aqui possam trocar diretrizes de longo prazo, compartilhar esforços, monitorar resultados, rever diretrizes, redesenhar projetos, mas caminhar em direção a metas de longo prazo. Nós precisamos voltar a pensar o futuro de longo prazo” (AZIZ FILHO e ALVES FILHO, 2003, p. 133).

No início da década de 2000, havia uma grande atenção para novos modelos e as trajetórias de desenvolvimento que associavam a mobilização produtiva com maiores elementos de democracia (redução da desigualdade, maior participação) e, portanto, baseadas em políticas que visassem o “ambiente” mais do que uma determinada cadeia ou os *global players* de sempre. O conceito de “territórios produtivos” que elaboramos naquele que chamávamos de “consenso de Manhattan”⁷⁴ dizia respeito a essa convicção. É um pouco a isso que André Urani se referia quando afirmava a urgência de se pensar o Rio de Janeiro para além do petróleo. Homenageando esse esforço de André, Gerardo Silva (2012) aponta as duas agendas contraditórias em torno das quais se desenvolvem as grandes políticas de desenvolvimento do Rio de Janeiro: uma primeira agenda embasada no desenvolvimento industrial e cujo eixo é o arco metropolitano destinado a conectar a zona industrial do porto de Sepetiba (em Itaguá), a CSA com a COMPERJ em Itaboraí; e uma segunda “embasada no desenvolvimento pós-industrial”, cujo eixo é o Projeto Olímpico⁷⁵.

Nossa abordagem dos territórios era de dizer que os níveis produtivos de cada um deles dependiam dos horizontais de mobilização que os constituíam. As UPPs são

⁷⁴ Do nome do Hotel de Brasília onde fizemos as reuniões de discussão com os técnicos do SEBRAE.

⁷⁵ Cf. Gerardo Silva, “Dinâmicas territoriais e desafios metropolitanos do Rio de Janeiro no início do século XXI”, in: Giuseppe Cocco e Sarita Albagli (orgs.), *Revolução 2.0 e a crise do capitalismo global*, Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

um novo paradigma da segurança organizado justamente em torno da reorganização dos territórios. O desdobramento da mobilização rumo à paz em produção a partir da paz constitui o grande desafio dos próximos anos: para a consolidação das UPPs e também para a definição do que essa paz será. As UPPs são a segurança do projeto industrial ou daquele olímpico? Ou elas têm uma dinâmica própria?

Nesse sentido, os parágrafos finais estão organizados em torno de uma breve reconstituição do debate sobre desenvolvimento local, a nova relação entre trabalho e direitos e, por fim, uma proposta de coordenação horizontal das iniciativas empreendedoras nos territórios das UPPs.

3.1 As diferentes configurações do desenvolvimento local

Na procura de modelos para liderar as políticas voltadas para o desenvolvimento das pequenas empresas em níveis locais, o SEBRAE nacional mobilizou naquela época (de 2000 a 2002) pesquisadores e consultores de abordagens diferentes. Procurava-se um outro horizonte das políticas de desenvolvimento, onde as dimensões “locais” (do espaço dos agenciamentos) e “pequenas” das empresas (o tempo dos fluxos) fossem o terreno de uma nova cidadania, inspirada na noção de “empoderamento” e de empreendedorismo. Essa cidadania material pode ou deve ser “produtiva”, ou pelo menos a base de uma mobilização produtiva. As noções mobilizadas diziam respeito ao fato de que para se pensar o desenvolvimento local era preciso apreender a existência de um capital de novo tipo (social, intelectual, humano). Esse capital de tipo novo diz respeito ao fato que a parte variável (o trabalho, a inteligência dos homens em geral) é não apenas tão importante quanto o capital fixo (o que é incorporado na tecnologia), mas também se mistura com ele nas formas que constituem os territórios (as metrópoles). Assim, para falar da centralidade deste capital de tipo novo, que corresponde não mais a uma fábrica (ou indústria), mas a determinados territórios, é preciso fazer referência aos “laços sociais”, à “confiança” (de onde vem o crédito) e de instituições “achadas na rua”: por exemplo, as “*Osterie*” do Vêneto italiano transformadas em *think tank sui generis* (exatamente como André Urani havia feito no *Osterio*).

O documento elaborado no Hotel Manhattan de Brasília tentava colocar no cerne das preocupações os territórios e subordinar a esses as noções de setor ou cadeia produtiva, além das noções tradicionais de *cluster* ou cadeia produtiva. A noção de

*Território Produtivo*⁷⁶ foi organizada em torno de três princípios: (a) os territórios produtivos são redes; (b) a sustentabilidade das redes que desenham um território produtivo é multiníveis (ou multidimensional): social, técnica, institucional; (c) o desenho das redes (a cartografia dos territórios produtivos) é o resultado de momentos constituintes dentro das redes metropolitanas. Chegamos então a nossa questão e/ou desafio: a confirmação do processo de pacificação por seu desdobramento e amplificação exponencial em termos “produtivos”. Ou seja, para saber o que seja uma política de fomento e apoio às UPPs produtivas precisamos enxergá-las como territórios produtivos e dessa maneira formular uma nova questão: do que depende a constituição dos territórios produtivos? Depende da presença e proliferação de um novo tipo de bens: desde os serviços (básicos e avançados), hoje controlados por um lado pelas milícias e pela informalidade, e por outro pelo Estado (educação, saúde, programas sociais), até as diferentes formas de capital (social, humano, intelectual), passando pelos custos de transação ou externalidades (a propriedade). A **proliferação desses bens de novo tipo** permite a mobilização produtiva enquanto mistura de produção e circulação, de geração de empregos e empreendedorismo difuso: “Brasil registra 170 novos empreendedores individuais por hora, 122 mil por mês e deve chegar a 4 milhões até 2014”.⁷⁷ Como vemos, tudo isso já acontece: na mistura de políticas sociais, serviços públicos e privados, formais e informais, legais e ilegais. E a transição, como dissemos, é necessária não apenas para evitar intervenções brutais, mas sobretudo para que a mudança se torne durável.

Mas, quando falamos de transição e tentamos traduzi-la em termos de modelos e instituições de governança, não sabemos como fazer. A noção de uma “autoridade” que estaria a cargo dessa passagem não logra, nem de longe, apontar para os sujeitos, os âmbitos, os modos de funcionamento. Por que esse impasse? Porque os bens dos quais falamos (e dos quais depende a constituição produtiva dos territórios, ou seja, a sua mobilização) são bens de um tipo muito especial: eles não são nem estatais, nem privados. André Urani pensava que essa “terceira” dimensão seria exatamente aquela de uma sociedade civil produzida em âmbitos locais e metropolitanos como sendo uma parceira entre o público e o privado: “o grande desafio que temos (na pacificação) é o do quebra-cabeça do redesenho do espaço-público (ou seja, da costura de parcerias

⁷⁶ André Urani, Gerardo Silva, Giuseppe Cocco, Paolo Gurisatti, “Territórios produtivos e desenvolvimento local: um desafio para o Brasil”, in: Giuseppe Cocco e Gerardo Silva, *Territórios Produtivos*, Rio de Janeiro: DP&A-SEBRAE, 2006.

⁷⁷ Luiz Maciel, “Velocidade Máxima”, jornal *Valor*, 5,6 e 7 de outubro de 2012.

público-privadas)”.⁷⁸ Parece-me que essa é uma base importante, mas que precisamos ir além: como juntar a “transição” e a “governança” (a “autoridade”) na mobilização produtiva dos territórios da Paz (das UPPs)?

A sociedade civil que deveria assumir esse papel nos falta. Ela está duplamente em crise e é essa dupla crise que determinou a necessidade das UPPs. Ela estava em crise pelos níveis de exclusão, desemprego, desigualdade, informalidade, violência que a caracterizavam e ela está em crise porque o tipo de inclusão que está acontecendo hoje não tem mais na construção de uma sociedade “assalariada” e industrial seu norte, suas formas e mecanismos de representação.

3.2 Empresas e Empregos⁷⁹, Trabalho e Cidadania

Uma boa maneira para se apreender a crise da sociedade civil é pensar a mudança da relação entre trabalho e emprego, e esta do ponto de vista da nova relação entre trabalho e direitos (ou cidadania). Diremos que é a relação entre emprego e empresa que mudou e está mudando, no sentido de que os dois termos tendem a se confundir. Isso significa enfim que o trabalho se transforma radicalmente (não coincidindo mais com a o emprego) e a empresa também muda de funcionamento, não contendo mais a totalidade dos empregos (ou seja do trabalho). Isto é, o trabalho tende a acontecer fora das empresas e aponta para um duplo movimento. Por um lado, a empresa (o espaço de produção) se torna aquele das redes de cooperação (terciárias e de terceirização) que desenham os territórios. Pelo outro, o trabalho tende a aparecer como empresa. Então, quando falamos de empregos formais, de formalização das atividades empresariais e empreendedorismo, temos que colocar esses processos nessa perspectiva. Ou seja, estamos falando de outras coisas, de outras realidades.

Não é mais o trabalho (assalariado e de tipo industrial) que proporciona a integração (inclusão no sentido “positivo” que esse termo acabou tendo na literatura sociológica da “questão social”) e proteção social. O acesso aos direitos não é mais hierarquizado em torno da relação salarial e de suas figuras dominantes: o capital monopolista estatal e privado e o homem adulto branco assalariado pela grande indústria e organizado nas grandes organizações sindicais (ou nos clubes de boliche dos

⁷⁸ André Urani, “Pequenos Grandes passos”, jornal *O Dia*,

⁷⁹ André Urani, Giuseppe Cocco e Gerardo Silva (orgs.) *Empresários e Empregos*, DP&A, Rio de Janeiro, 2001 (2. edição).

quais Robert Putnam fala nostálgicamente)⁸⁰. Quando o trabalho é mobilizado por meio da empregabilidade, ou seja, de suas próprias capacidades (manuais, intelectuais, sócias) de trabalhar, sua qualidade passa a depender da cidadania (dos direitos) como condição prévia. Essa dimensão prévia implica também uma transformação da própria noção de cidadania. Passamos assim do direito do trabalho ao desafio de construir o trabalho dos direitos. Não se trata apenas de uma questão de sequência, mas do próprio conteúdo e estatuto dos direitos (isto é, da cidadania). Não se trata nem da cidadania holista das grandes corporações estatais ou privadas, nem daquela individualista da competição generalizada.

Hoje, no regime de acumulação do capitalismo cognitivo, a qualidade do trabalho (sua produtividade), seus níveis de remuneração e de proteção passam a depender do tipo de direitos aos quais os trabalhadores têm acesso, ou seja, de quanto eles são cidadãos independentemente do tipo de inserção no emprego. Ao mesmo tempo, **os direitos não são mais os mesmos**. Ou seja, como dissemos, é a inserção na produção que passa a depender da integração nos direitos. Há duas maneiras interessantes de se aprofundar as reflexões sobre essa inversão: uma primeira, mais geral, diz respeito à noção de “exclusão”; uma segunda, mais específica, diz respeito ao debate sobre os programas públicos de distribuição de renda (por exemplo, o Bolsa Família e todo o debate sobre o sistema previdenciário brasileiro). Em primeiro lugar, diremos que o capitalismo global, articulado entre finanças e redes, não é excludente, mas altamente inclusivo: todo mundo é incluído, mas a mobilização produtiva acontece diretamente na sociedade (na reprodução) e nos territórios (da circulação), portanto, sem nenhum processo prévio de homogeneização social. Os excluídos, como já tivemos a oportunidade de escrever, são incluídos enquanto tais (enquanto excluídos), pela modulação dos fragmentos e da heterogeneidade.⁸¹ Ou seja, o tipo de inclusão não depende mais do fato de ser ou não mobilizado e explorado, mas do tipo de direitos prévios aos quais teremos acesso como população em geral e não como camadas específicas de proletariado destinado a vender sua força de trabalho.

Em segundo lugar, podemos apreender o debate sobre as políticas de distribuição de renda em termos completamente novos e compreender por que ele foi ao mesmo tempo objeto de críticas “esquerdistas” e “conservadoras”. Ao passo que as

⁸⁰ Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nova York: Simon & Schuster, 2000.

⁸¹ Permitimo-nos sugerir a leitura do segundo capítulo de nosso *MundoBraz: o devir-Brasil do mundo e o devir-Mundo do Brasil*, Rio de Janeiro: Record, 2009.

críticas conservadoras reafirmaram a necessidade de incluir para subordinar por meio do emprego e, pois, declararam assistencialistas e ineficientes os gastos com a distribuição de renda porque não comportam uma “porta de saída”, as críticas pela esquerda vão no mesmo sentido (a emancipação passa pela oferta de “emprego”) e também acusam essas políticas de “desmobilizar” os pobres, enfraquecendo os movimentos sociais. Trata-se, em todos os casos, de críticas inadequadas (embora aquelas da direita tenham tido, e continuem tendo, uma função bem precisa de impedir, por exemplo, a ampliação e universalização do programa Bolsa Família rumo a uma renda universal) porque respondem a uma situação nova a partir de esquemas conceituais e políticos oriundos do capitalismo industrial. A inadequação está, na esquerda e nos movimentos, na incapacidade de apreender que – diante desta “inclusão dos excluídos enquanto tais” (enquanto meros corpos) – aparecem novas contradições, novas lutas e novos direitos: por um lado, todo mundo é incluído e explorado o tempo todo; e, pelo outro, essa mobilização produtiva se faz mantendo a precariedade dos que estavam fora do mercado formal do emprego e levando aqueles que estão dentro da relação salarial a uma precariedade crescente, inclusive de tipo subjetivo.

A emergência de uma nova classe média (no Brasil) e a decadência das classes médias nas economias centrais indicam que estamos assistindo a algo como um devir-trabalho-vivo da sociedade como um todo e, pois, ao fato que hoje as classes médias são “centrais” porque perderam o estatuto intermediário que tinham no regime industrial para constituir a nova composição de um trabalho fundamentalmente terciário que, cada vez mais, mistura, empregos com empresas e vice-versa.

3.3 Proposta: um Plano Marshall e a Bolsa de Valores do Território

Ao passo que a política das UPPs foi se consolidando como eixo estratégico de reorganização do modo de atuação do Estado nas favelas e na cidade, os próprios responsáveis pela sua concepção e implementação afirmaram que a pacificação (o desarmamento do tráfico) não é suficiente, que é preciso a “complementação” de outras intervenções e políticas públicas. Foi assim lançado o projeto de UPP-Social. Há, contudo, sérios problemas de definição do modo de funcionamento, das competências, dos recursos mobilizados, do alcance e duração das políticas implementadas e a UPP-Social passa hoje por uma crise bastante paradoxal.

Se a metáfora da mudança foi a da pacificação, podemos dizer que o futuro da

UPPs depende da implementação de um verdadeiro *Plano Marshall*, algo que poderíamos chamar de *Plano Beltrame*, do nome do responsável operacional da nova política de segurança. Falar de *Plano Marshall* significa dizer que se trata de mobilizar para as favelas investimentos de grande porte e de grande continuidade, segundo linhas de prioridade que as próprias favelas (ou seja, os processos participativos) devem definir. Um dos eixos desses investimentos e de sua duração (sustentabilidade) é, com certeza, aquele da mobilização produtiva, a UPP Produtiva. Se por um lado deve haver um Plano Marshall, pelo outro falaremos de uma *Bolsa dos Valores e do Trabalho* territoriais.

A **Bolsa dos Valores e do Trabalho** territoriais deveria ser criada para cada UPP (por exemplo, haveria uma Bolsa dos Valores da Rocinha, do Alemão, da Cidade de Deus) deveria se organizar em torno de três “motores”: (a) o motor “S”; (b) o motor Estado; (c) o motor Território.

O *Motor S* será constituído pela associação dos Sistema S (Sebrae, Senac, Sesc, Senai, Firjan etc.) que se juntariam, no âmbito da Bolsa, para planejar e coordenar suas ações territorialmente. Ao sistema S poderão se associar as ONGs presentes no território ou que desejem estar presentes.

O *Motor E* (Estado) será obviamente constituído pelo conjunto de atividades públicas que não relevam dos serviços rotineiros (por exemplo, as secretarias implicadas na UPP-Social, como o IPP).

Finalmente, o *Motor T* (Território) será constituído pela participação política e financeira dos cidadãos das favelas e da cidade como um todo, segundo modalidades diferenciadas ao longo do processo de constituição da Bolsa.

A Bolsa terá como base o processo de coordenação das políticas “*ad hoc*” de desenvolvimento e mobilização produtiva das favelas pacificadas.

(i) – A Bolsa valoriza o território pela sua mobilização – participação difusa dos cidadãos da favela e dos bairros próximos por meio de um “fundo ético” que emita ações de pequeno valor unitário (tipo R\$ 1,00) atrelados a projetos estratégicos e possibilidade de escolher a remuneração em moeda ou em “retorno” de informação do uso dos recursos.

(ii) – A Bolsa deveria coordenar, não de forma obrigatória mas criando condições favoráveis à adesão, o maior número de projetos do sistema S e do terceiro setor. A coordenação deveria, ao mesmo tempo permitir uma arbitragem para a eliminação das sobreposições e, ao mesmo tempo, destinar o maior valor possível dos

projetos a políticas de editais.

(iii) – A Bolsa poderia também providenciar, no tempo e em função do amadurecimento de suas estruturas, a emissão de títulos para a participação no território das concessionárias de serviços públicos que assim se coordenariam com os processos de mobilização do território e participariam materialmente na consolidação desses momentos.

Formas de regulação e de desenvolvimento nas favelas cariocas - *Jailson de Souza e Silva*¹

Apresentação

O presente artigo faz parte de um projeto, proposto pelo SEBRAE, que tem como recorte territorial as favelas ocupadas pelas Unidades Policiais Pacificadoras – UPPs. Considerando o mandato institucional do Serviço Brasileiro de Assistência à pequena e média empresa, foram reunidos seis pesquisadores de instituições diversas do Rio de Janeiro a fim de produzirem formulações que contribuam para a construção de um projeto integrado de desenvolvimento econômico, com foco no empreendedorismo, nas favelas selecionadas.

A maioria dos pesquisadores que participa da iniciativa é formada por economistas. No meu caso, sou Geógrafo, com doutorado em Sociologia da Educação e longo tempo de trabalho na produção de conceitos, metodologias e intervenções focados na dinâmica social urbana, especialmente das favelas. Assim, optei por contribuir para o projeto a partir de quatro eixos: a produção de uma análise das representações hegemônicas sobre as favelas e suas consequências; o cotidiano das práticas de regulação das favelas cariocas e as condições de regulação das atividades econômicas e sociais nelas presentes diante da presença mais efetiva do Estado no cotidiano desses territórios populares a partir das UPPs; os perfis dos empreendedores das favelas e a descrição de uma experiência de sucesso nesse campo; e, por fim, a apresentação de uma proposição de desenvolvimento local baseada na adaptação do conceito de *Cluster Cultural* para a realidade carioca, com ênfase na recuperação de áreas urbanas degradadas ou estigmatizadas – uso, no caso, o termo Territórios Criativos como sinônimo do conceito assinalado.

Meu pressuposto na construção do presente trabalho é o de que as favelas cariocas não são um espaço vazio de poder ou de ordem, nem um espaço “exterior” à cidade. Ocorre que as formas de exercício da regulação do espaço público nesses territórios assumem formas, expressões e parâmetros distintos dos estabelecidos nos bairros da cidade, em geral. Logo, faz-se necessário identificar, de forma abrangente, a dinâmica de reprodução da regulação da “ordem pública” nas favelas e as alterações que

¹ Professor Associado da Universidade Federal Fluminense e Diretor do Observatório de Favelas.

nelas vem sendo provocadas pela presença regular das forças policiais e de outros órgãos estatais. Nesse quadro, a devida compreensão das práticas sociais e econômicas exercidas nos territórios favelados, historicamente; do papel - ou não - do Estado no seu processo de constituição e a devida análise da dinâmica atual são iniciativas centrais para a construção de intervenções que permitam o desenvolvimento econômico e social local e do conjunto da cidade.

A partir dessa análise, somos desafiados a sugerir mecanismos de transição entre as duas formas de regulação – a baseada no *Direito formal*, hegemônica nos bairros, e a que derivou de uma *tradição cotidiana*, hegemônica nas favelas. Além disso, cabe, no âmbito do mandato do SEBRAE e do escopo desse projeto, propor caminhos inovadores para que as favelas atinjam indicadores econômicos e sociais na média, pelo menos, do Rio de Janeiro atual e ocorra, então, um desenvolvimento integrado e global da cidade.

Na perspectiva de construir um artigo dirigido para as demandas concretas propostas pelo SEBRAE, busquei responder no trabalho, de forma ensaística e não tópica, uma série de perguntas que pode ajudar na devida compreensão do fenômeno da favelização no contemporâneo carioca:

- a) Por que o Estado abriu mão de cumprir seu papel, no processo de constituição e consolidação das favelas, de regulador da ordem pública?
- b) Quais foram, historicamente, as representações das favelas e quais suas consequências?
- c) O que há de diferente e de comum nas práticas sociais e representações de mundo dos moradores das favelas em relação aos moradores dos bairros? Há uma identidade específica dos moradores das favelas, um ethos específico? Se há, como a postura influencia nas práticas cotidianas?
- d) Quando e de que forma a favela passou a ter mais influência na dinâmica territorial carioca e quais as consequências desse processo?
- e) As Unidades Policiais Pacificadoras abrem uma nova conjuntura na cidade, a partir das novas relações do Estado com as favelas: quais suas consequências?
- f) O que caracteriza os empreendimentos econômicos das favelas e os seus empreendedores? Como levar em conta as especificidades das favelas em uma perspectiva de cidade plural, mas unificada?
- g) A Favela pode ser definida como um Território Criativo e de inovação? Sendo afirmativa a resposta, essa condição pode ser a base para um projeto de desenvolvimento local? Nesse caso, como as atividades culturais, artísticas e de

entretenimento podem fortalecer esse projeto?

Para efeitos da construção analítica do artigo, classifico os territórios da cidade do Rio de Janeiro em dois distintos espaços de *morada*, a grosso modo: *favelas* e *bairros*. Não considero que contribua para a melhor identificação dos diferentes territórios urbanos, por falta de rigor conceitual, o uso de termos como *comunidade*, termo utilizado por muitos moradores das favelas em relação a sua própria localidade². Cabe ressaltar que alguns dos maiores conjuntos de favelas da cidade, no caso: Maré; Rocinha; Cidade de Deus; Alemão e Jacarezinho são considerados pela prefeitura, desde a década de 90, como bairros. Esse tipo de denominação para esses espaços não representa a realidade percebida pela população carioca, em particular os seus próprios moradores³.

Em anos recentes, a Secretaria Municipal de Habitação e o Instituto Pereira Passos têm adotado o termo *comunidades urbanizadas* para classificar favelas que receberam um conjunto determinado de equipamentos e serviços urbanos; inclusive, contraditoriamente, algumas localizadas naquelas regiões anteriormente identificadas como bairros. O neologismo não se sustenta, pois pressupõe que as favelas só existem quando dominadas pela precariedade; se recebem serviços urbanos, passam a ser outra *coisa*, meio imprecisa, pois o termo comunidade é construído a partir do senso comum. É mais lógico e rigoroso, do ponto de vista conceitual, considerar que as favelas têm várias características – históricas, sociais, culturais, econômicas e demográficas – que as tornam singulares, nas suas múltiplas diferenças, em relação aos bairros.

A classificação que proponho leva em conta as condições históricas de formação desses locais, as representações hegemônicas no conjunto da cidade a respeito deles, o grau de regulação da ordem social, historicamente, afirmada pelo Estado nesses territórios, as características demográficas de sua população e as condições de vida objetivas de suas populações. Cabe salientar que as favelas e os bairros não são espaços homogêneos, tendo níveis diferenciados, especialmente, da presença do poder regulador do Estado e desiguais indicadores sociais e econômicos, dentre outros. Logo, a presença do Estado nos bairros nobres da cidade, em particular o monopólio da regulação da ordem social e pública, é diferente em relação aos bairros da Zona Oeste e Jacarepaguá,

² O fato de evitar usar o termo em artigos acadêmicos não nos impede de reconhecer que ele foi consagrado no cotidiano das favelas e dos órgãos estatais e que é útil para designar as localidades específicas que constituem os conjuntos de favelas. Assim, continuamos a usá-lo como expressão corrente em textos de difusão para a população, em geral.

³ Diante da pergunta no Censo Maré 2.000, sobre como definia o seu lugar de moradia, mais de 80% dos moradores daquele território o classificaram como Favela.

por exemplo, visto o peso de grupos criminosos de milicianos⁴ nessas últimas regiões. O mesmo acontece com as favelas, de acordo com sua localização, acesso a serviços e equipamentos urbanos, presença dos grupos criminosos, presença e influência das organizações da sociedade civil etc.

1. Representações das favelas e de seus moradores.

Não cabe nos termos desse trabalho uma análise histórica do processo de constituição das representações hegemônicas sobre as favelas cariocas⁵. Todavia, vale a pena fazer um registro sobre como as percepções atuais foram construídas em um longo processo histórico, que se inicia no início do século XX, como nos sinaliza Maurício de Abreu, Geógrafo responsável por obras seminais sobre o processo de desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro:

O êxodo não cessa. Diariamente passam carrocinhas carregando trastes desconjuntados, latas, vasilhas de barro, gaiolas, baús arcaicos, e vão pelas estradas dos subúrbios, param nas fraldas das montanhas. Os bosques alpestres e os das planícies abrem-se acolhedores e entre as árvores aboletam-se os expulsos, sentam-se nas pedras, nas grossas raízes, penduram os fardos aos ramos e, enquanto os homens, à pressa, vão levantando os ranchos, as mulheres instalam a cozinha a tempo... A montanha povoa-se. É a caridade da Terra... assim vai a pobreza recuando para as eminências, abrigando-se nos cerros, repelida pela Grandeza, pelo fausto arrasador das casas humildes, pelo Progresso que não consente na permanência de um pardieiro no coração da cidade. A montanha abre o seu manto verde e acolhe os pobrezinhos como os santos no tempo suave dos eremitas (ABREU, 1988, p.38).

O texto citado por Abreu demonstra as consequências da destruição do cortiço Cabeça de Porco, em 1893, durante a gestão do Prefeito Barata Ribeiro. Na ausência de qualquer política de reassentamento de uma população de cerca de quatro mil pessoas, boa parte se estabeleceu em um morro das vizinhanças – hoje conhecido como Morro da Providência, no centro da cidade. A citação é uma das primeiras a registrar o processo de ocupação daquela que ficou conhecida como a primeira favela carioca. É um dos últimos textos conhecidos que registra a humanidade, em certa medida, daqueles trabalhadores pobres. A chegada ao local, em 1897, de centenas de soldados, a grande

⁴ Grupos dirigidos por membros das forças de segurança, de forma clandestina, que ocupam territórios específicos da cidade, em especial nas periferias e favelas, e extorquem seus moradores.

⁵ Caso o leitor tenha interesse pelo tema, no livro *Favela: alegria e dor*, que publiquei em 2005, junto com Jorge L. Barbosa, pela Editora Senac, é feita a reconstituição do processo de espacialização das favelas cariocas e da correspondente estigmatização e criminalização dos seus moradores.

maioria negra, que tinham combatido em Canudos definiu, dentre outras características, o nome da nova localidade: “Morro da Favella”.

A partir do início do século XX, iniciou-se a generalização na imprensa da associação do termo “favela” à imagem de "perigo" e de "desordem". O território já era representado, então, como lugar de malandros e marginais. Na crônica policial, por exemplo, o local é tomado de forma exemplar como “um foco de desertores, ladrões e praças do exército”, como declara, em 1900, o delegado da 10ª circunscrição ao chefe de polícia. Na mesma carta sugere-se que para a “completa extinção dos malfeitores apontados”, se faça um grande cerco, com pelo menos “80 praças completamente armadas”.⁶

Tais conceitos são reforçados com a Revolta da Vacina (1904)⁷ e, com o decorrer dos anos, gradativamente a imagem de “terra sem lei” acaba por refletir-se também em outros espaços populares da cidade com paisagens semelhantes. Os distúrbios mais sérios da Revolta da Vacina teriam ocorrido no sopé do morro da Providência, onde muitos moravam ou passaram a se refugiar, o que acabou aumentando a má fama da favela como demonstra a ilustração a seguir, publicada na época:

⁶ Cf. J.Silva e J. Barbosa, 2005.

⁷ Rebelião ocorrida no início do século, no Rio de Janeiro, motivada pela ordem dada por Oswaldo Cruz de que todos os moradores da cidade deveriam ser vacinados contra varíola. Esse procedimento foi a gota d'água de uma série de tensões e desconfianças entre as autoridades e os diferentes grupos sociais populares.



Uma limpeza indispensável, s.d.
Fonte: Fernando Novaes, *História da Vida Privada no Brasil*, vol. 3.

Figura 1 – Uma limpeza indispensável – “Oswaldo Cruz promove a limpeza do morro da Favella, catando os piolhos que a infestavam e que ameaçavam a saúde da Cidade”⁸

O que se percebe, porém, é que apesar das eventuais investidas da imprensa, o poder estatal não tomou nenhuma outra medida drástica em relação às favelas que se formavam, limitando-se às corriqueiras investidas policiais e sanitárias. A favela era permitida, portanto, com uma condição fundamental: que seus moradores e suas práticas cotidianas fossem invisíveis aos olhos dominantes, ofuscados pelo glamour da arquitetura parisiense e pelo modo de vida moderno. Nesse caso, se reconhece ao pobre o "direito" de estar no seu lugar, desde que fora das áreas de interesses desses últimos. Por outro lado, a falta de reconhecimento do direito desses moradores a equipamentos e serviços urbanos básicos caracteriza os juízos hegemônicos na época. Dali em diante, eles vão ser progressivamente consolidados.

A favela vai, então, se incorporando ao imaginário da cidade, se revestindo de estereótipos como a “outra cidade” ou a “terra sem lei”, como escreve Benjamin Costallat, em 1924:

⁸ As representações dos moradores como *piolhos* e do morro como um *homem bêbado* são exemplares para entender a desconfiança dos residentes nas favelas com a ação de vacinação realizada por um Estado que tratava os trabalhadores pobres como seres despidos de humanidade e aos quais não eram reconhecidos nenhum tipo de direito.

Encravada no Rio de Janeiro, a Favela é uma cidade dentro da cidade. Perfeitamente diversa e absolutamente autônoma. Não atingida pelos regulamentos da prefeitura e longe das visitas da polícia. Na Favela ninguém paga impostos e não se vê um guarda civil. Na Favela, a lei é a do mais forte e a do mais valente. A navalha liquida os casos. E a coragem dirime as contendas. (J. SILVA e J. BARBOSA, 2005).

A partir dos anos 30, principalmente com a tomada do poder por Getúlio Vargas e da construção de um projeto de industrialização e urbanização do país, vai se materializando uma série de medidas no sentido de ordenar e regular os territórios dos trabalhadores pobres. Elas, no entanto, são insuficientes diante da afluência progressiva de uma leva de trabalhadores rurais e da ausência de uma política urbana planejada e integrada. Não é demais lembrar que o Brasil se destacou como o país onde o processo de urbanização do território foi o mais veloz durante a segunda metade do século XX. A população urbana em 1950 era 36% da população total. Em cinco décadas (2000) ela já alcançava 81%. Atualmente, como nos informa o Censo 2010 do IBGE, contamos com 84,3% da população residindo em cidades. De um país de características populacionais agrárias, o Brasil se tornou predominantemente urbano no curso de apenas cinco décadas.

Esse processo conheceu seu momento decisivo na década de 1970, quando a população urbana começou a superar a rural (56% contra 44 %), em função das fortes migrações em direção aos principais centros urbano-industriais. Toda essa mudança trouxe novas dimensões para questão da habitação nas cidades, especialmente para as grandes cidades, que se tornavam metrópoles com a concentração de empresas privadas e estatais. Destacavam-se neste processo aquelas localizadas na Região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte).

Nesse meio século de urbanização acelerada, o número de domicílios passou de dois milhões para aproximadamente quarenta milhões, acompanhando o crescimento da população em geral e da urbana em particular. Entretanto, apenas 20% dessas moradias fizeram parte direta da construção e do financiamento por parte dos governos (federal, estaduais e municipais) e de suas agências de fomento. A população construiu suas residências com seus próprios recursos diante da insuficiência das políticas estatais de

habitação e do desinteresse do mercado formal face às demandas desses grupos sociais.⁹ No processo, no que concerne ao Rio de Janeiro, as favelas foram completamente incorporadas à paisagem, reunindo mais de 20% de sua população de pouco mais de seis milhões de habitantes.

Durante todo o século XX, o Estado brasileiro, e o carioca em particular, apesar da forte presença na paisagem urbana dos territórios favelados, não assumiu neles, em geral, seu papel regulador. Isso se explica pelo histórico caráter patrimonialista que predominava nas práticas dominantes nessa instância, o que impedia sua constituição de forma republicana. Nesse sentido, os órgãos estatais existiam para atender aos interesses dos grupos econômicos e políticos dominantes da cidade. Logo, as forças policiais, por exemplo, tinham como função defender a “cidadela” onde os grupos sociais mais ricos viviam e circulavam. Não se afirmava um juízo democrático que considerasse o conjunto de moradores da cidade como membros da *polis*, quer dizer, como sujeitos plenos de direitos.

Assim, ao contrário da expressão “cidade partida”, de Zuenir Ventura, que se popularizou a partir da década de 90, o que tínhamos era um “Estado Partido”, voltado para atender as demandas específicas, inclusive no campo da segurança patrimonial, dos grupos dominantes. Não havia, então, regulação sobre o cotidiano nas áreas dos trabalhadores mais pobres, em geral negros e posteriormente migrantes, a não ser a ação discricionária e autoritária de contingentes policiais que agiam de forma, em geral, isolada.

As forças que dominaram historicamente o Estado construíram um projeto de cidade na qual os trabalhadores das favelas não eram reconhecidos. Estes tiveram, portanto, que construir suas próprias formas de sociabilidades, formas estas que permaneceram, por longo tempo, subterrâneas, invisíveis aos olhos do conjunto da população carioca. Esta via, apenas, as formas paisagísticas que iam dominando os morros, áreas de mangues e outros espaços menos valorizados pelo mercado. No processo, esses territórios populares tornaram-se uma presença marcante no Rio de Janeiro, e no País, e se afirmaram como uma experiência de habitar tipicamente contemporânea.

As favelas, todavia, continuaram representadas de maneira anacrônicas e\ou a

⁹ Atualmente estima-se um déficit de oito milhões de residências urbanas, especialmente para a população com menor renda, fazendo de nossas cidades ainda *máquinas de produção* de desigualdades sociais.

partir de definições que levavam em conta apenas suas pretensas carências e ausências. E a partir dessas percepções, centradas na *aparência* e numa pretensa dissonância entre o ideal de urbano e a realidade das favelas, foram surgindo as definições oficiais para as favelas. Assim, para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE - as favelas são consideradas como aglomerado **subnormal** desde o Censo Demográfico de 1991. O termo busca caracterizar diferentes tipos de territórios, tais como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros. Suas características, cabe salientar, são baseadas nas que foram utilizadas no Censo do Distrito Federal de 1948. Eles seriam conjuntos constituídos por, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

O Ministério das Cidades, por sua vez, em 2010, define as favelas como Assentamentos **Precários e Informais**. Essa precariedade caracteriza-se por vários aspectos: pela irregularidade fundiária e/ou urbanística; pela deficiência da infraestrutura; pela ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; pelos altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais; pelas enormes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho associadas a sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; além da insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde. A esse conjunto de carências soma-se um leque de questões sociais que configuram, muitas vezes, situações de extrema vulnerabilidade, também sujeitas, e de forma cada vez mais significativa, ao domínio pela violência¹⁰.

As definições dos Planos Diretores das grandes cidades, em sua grande maioria, não são muito diferentes dessas. Isso porque o ponto de partida de todas elas é o mesmo: a ideia que a favela é o espaço da carência, precariedade, insegurança e criminalidade. O fundamento, em geral, dessas percepções das favelas é a noção de *ausência*. As favelas e os outros espaços das periferias são sempre definidos pelo que *não teriam*: lugares sem infraestrutura urbana – água, luz, esgoto, coleta de lixo –, sem arruamento, sem ordem, sem lei, sem moral e globalmente miserável. O caos, enfim.

Uma característica central das definições oficiais sobre as favelas é o fato de

¹⁰ Cf. “O que é favela, afinal?”. J. Silva, J. Barbosa, M. Biteti e F. Fernandes. *Observatório de Favelas*, 2009.

ignorarem o seu caráter relacional: a favela é cidade, tem um papel na cidade, seus moradores integram, circulam, vivem na cidade, de forma subalternizada, em geral, e impacta o conjunto do território urbano. No caso do Rio de Janeiro, a influência das favelas sobre o conjunto da cidade se tornou mais forte a partir da década de 80 e assumiu um caráter profundamente negativo. Ele foi definido pelo processo de controle dos territórios favelados e das periferias cariocas por redes ilícitas: os “Grupos Criminosos Armados – GCAs”.

Esses grupos são núcleos ou redes que atuam em atividades econômicas ilícitas, extorsivas e/ou irregulares a partir de uma base territorial específica. O controle das suas atividades se sustenta na coação – especialmente pelo uso de armas de fogo; na naturalização das atividades pelos moradores – tal como o Jogo do Bicho; Vídeo Poquer; “gatonet” – ligação irregular de TV a cabo; o transporte irregular etc - e na capacidade de oferecerem um determinado nível de segurança patrimonial cotidiana ao morador. Com efeito, os grupos criminosos se legitimaram nos territórios populares a partir da capacidade de regular a ordem pública. A incapacidade (na verdade, como vimos, o desinteresse) das forças de segurança do Estado para garantir, historicamente, uma presença permanente nesses territórios permitiu que os GCAs construíssem um processo privado de regulação do espaço público; reprimissem os crimes contra o patrimônio dos moradores locais e afirmassem o monopólio da força e da violência. Desse modo, eles se legitimaram como os ordenadores das práticas coletivas locais.

No plano da ordenação urbana, e num quadro de decadência econômica e política crescente da cidade do Rio de Janeiro naquela década, o aumento da sensação da insegurança e a disseminação do juízo de que a violência crescente era fruto do “problema favela” acelerou o processo de segregação espacial da cidade: os grandes condomínios, em particular na região da Barra, foram se tornando paradigmas de “habitação segura” e de proteção contra o “outro”; os níveis de circulação e mobilidade nas vias urbanas foram se restringindo e o fechamento em seu próprio território passou a caracterizar as práticas sociais dos moradores das áreas ricas da cidade – Zona Sul e Barra da Tijuca, em especial¹¹.

No processo, a ação das forças de segurança nas favelas das regiões

¹¹ No livro “O Novo Carioca”, lançado em outubro de 2012, apresentamos uma perspectiva que aponta para mudanças nesse cenário urbano, no sentido de as práticas de um conjunto de sujeitos de diferentes territórios, especialmente das periferias e favelas, estarem ampliando a mobilidade social, econômica, física, cultural e simbólica na cidade, sendo essa experiência acelerada pela implantação das UPPs. Cf. O Novo Carioca. J. Silva, J. L. Barbosa e Marcus V. Faustini, 2012.

metropolitanas, também a partir da década de 80, foi marcada por uma lógica bélica crescente. A intenção era reprimir o acesso dos usuários de drogas aos produtos ilegais através da repressão aos traficantes varejistas das favelas, sujeitos definidos pelo Estado brasileiro - não casualmente, considerando o histórico de repressão e temor às “classes perigosas” - como os criminosos a serem combatidos de forma prioritária¹². Nesse processo, os homicídios mais que triplicaram – eram cerca de quinze mil há menos de 30 anos e já chegaram a cinquenta mil; aumentou a corrupção policial e do sistema judiciário; o uso de armas de alto calibre se difundiu; aumentou a sensação de insegurança em toda a cidade, assim como as situações de violência policial contra os moradores das favelas; acima de tudo, consolidou-se o controle territorial desses espaços por parte dos grupos criminosos. A maior expressão do equívoco da “guerra às drogas”: todo esse esforço e perdas derivadas não provocaram impacto algum sobre o comércio de drogas ilegais. Pelo contrário, o Brasil, e o Rio de Janeiro em particular, se tornou um território de importância no comércio internacional de drogas, como mercado de consumo e como rota do tráfico.

O mais grave de todo o processo assinalado é que a ação bélica das polícias nas favelas e periferias passou a ser considerada *natural*. Do mesmo modo, o imenso número de mortos – de jovens identificados como criminosos; de moradores sem vínculo com o crime e de policiais – passou a ser considerado inevitável diante da política de repressão indiscriminada ao tráfico de drogas. Um imenso custo de vidas, de perdas econômicas e sociais tornou-se o legado da “guerra às drogas”. De forma especial, a situação de violência nas favelas e a violência policial contra os seus moradores, assim como as muitas mortes cotidianas foram banalizadas, e, portanto, invisibilizadas pela grande mídia, sendo apresentadas de modo tal que deixaram de impactar os leitores/espectadores cotidianos.

O ponto culminante da política de segurança tradicional foi a ação coordenada entre o governo estadual e o governo federal no Complexo do Alemão, uma das maiores favelas do Rio de Janeiro, em junho de 2007. Na invasão policial, destinada a reprimir o tráfico de drogas na região, foram mortas, oficialmente, 19 pessoas, além de dezenas de feridos e um grande número de denúncias de violação dos direitos básicos dos moradores. O fracasso da operação e o imenso repúdio social que gerou demonstraram,

¹² Essa política continua vigente no Brasil atual: o país já é o terceiro do mundo em população carcerária – 540.000 presos – e onde o processo de encarceramento dos pobres cresce mais rápido no mundo. Afinal, 65% dos presos são condenados por envolvimento com drogas e cerca de 70% têm menos de 29 anos, baixa escolaridade, réus primários, negros e moradores das periferias e favelas.

de forma cabal, o fracasso do modelo de enfrentamento até então vigente.

Depois daquele fracasso, o Governo do Estado do Rio de Janeiro criou, no segundo semestre de 2008, as Unidades Pacificadoras – UPPs. Nesse caso, cabe destacar o caráter “improvisado” e “voluntarista” dessa nova estratégia de ação policial. Ela não surgiu a partir de um planejamento global, por parte do novo governo estadual, de uma ação integrada de desenvolvimento social, econômico e cultural, numa perspectiva republicana, das favelas cariocas. Na verdade, as ações nesse campo surgiram como complemento à ocupação policial e não como seu pressuposto. Esse fato não é trivial: significa dizer que não foi construído um juízo hegemônico no âmbito das forças estatais em que os moradores das favelas são reconhecidos como sujeitos de direitos, no mesmo patamar dos moradores das áreas nobres da cidade, por exemplo. Desse modo, o grande apoio da população e da grande mídia às UPPs parece ser mais estimulado pela expectativa do Estado, enfim, controlar aqueles territórios, percebidos como valhacoutos de criminosos, e inibir os riscos das ações destes no “asfalto”, além de reprimir os eventuais *excessos* de seus moradores na perspectiva de *civilizá-los*.

Logo, os sentimentos de “punição e vingança” que dominam as representações dominantes em relação aos criminosos, mesmo quando na prisão, terminam sendo afirmados em relação às ações iniciais das forças policiais nas favelas. Isso porque os moradores não são vistos, em geral, como cidadãos que tinham os seus direitos violados, em especial o de ter segurança pública, mas como coniventes com os grupos criminosos e, portanto, potencialmente criminosos – em particular os jovens.¹³ Superar essas representações no âmbito dos agentes do Estado, da grande mídia e da maioria da população que não reside nas favelas é central para que esses territórios possam ser, de fato, reconhecidos como espaços constituintes e positivos à cidade. Isso exige a melhor compreensão sobre as formas cotidianas de sociabilidades nas favelas; em especial, considerando os fins desse artigo, as práticas estabelecidas pelos empreendedores. Isso é que buscaremos apresentar no item a seguir.

2. As práticas cotidianas de regulação do espaço público nas favelas.

Um primeiro limite a ser superado na interpretação das práticas de regulação da vida cotidiana nas favelas diz respeito ao conceito hegemônico de *ordem* – e seu pretense contraponto, o de *caos* - que domina a sociedade brasileira e se manifesta nas

¹³ As entrevistas realizadas por Eliana Silva, em sua tese doutoramento, com policiais da Maré, atestam esse conjunto de estereotípias. Cf. E. Silva, 2012.

práticas dos órgãos estatais. De fato, o caráter elitista, patrimonialista e autoritário do Estado nacional gerou uma antinomia entre os termos *ordem* e *caos* que influenciou a forma de se representar, definir e intervir nas favelas, dentre outros territórios. Na crítica a essa formulação, apresentamos uma longa, mas necessária, citação de Jorge Barbosa (2012):

Da arte contemporânea aos meios de comunicação de massa, o caos como imago *urbis* aflora e se reproduz, demonstrando o seu vigor para hegemonizar formas de representação e, sem dúvida, conferindo certo poder de sedução às interpretações ‘científicas’ das contradições da cidade contemporânea. Contudo, não se trata apenas de jogo de cartas marcadas, ou melhor, de imagens marcadas por um certo tipo de discurso ou textualidade niilista pós-moderno(a). A imagem do caos vem assumindo um papel significativo na condução de práticas sociais de reordenamento territorial e paisagístico das cidades.

Podemos identificar duas linhagens que fazem do caos o fundamento de suas leituras da cidade, e cujas consequências últimas, apenas aparentemente diferenciadas, encontram-se num mesmo leito comum: a linhagem da simulação e a da dissimilação. A primeira linhagem se constitui a partir do tratamento do caos como sinônimo corrente da crise urbana. Essa leitura apoia-se em evidências bastante concretas das condições histórico-geográficas atuais da cidade. A violência, o banditismo social, a degradação ambiental, a saturação das vias de transporte, a insuficiência dos serviços de saúde e habitação são expressões recorrentes e instrumentalizadoras do caráter pletórico das representações que fixam, limitam e remetem o nosso imaginário à superfície das ‘questões sociais’ advindas da falência da cidade.

Geralmente constituídas a partir do isolamento dos elementos de seu conjunto mais amplo, as representações do caos tratam as questões de ordem mais complexa e tensa como problemas do crescimento urbano ‘desordenado’. No entanto, é através de sua banal inocência que se configuram e se difundem leituras ideológicas de vitimização dos ‘cidadinos’ e, no seu limite, de satanização da cidade. Contrapor-se às representações banalizadas da cidade desordenada (portanto, caótica) não significa negar que vivemos em um período marcado pelo aguçamento das contradições e conflitos sociopolíticos e, até mesmo, de desconstrução de práticas e valores que edificaram o nosso modo de ser e estar urbano no mundo. No entanto, é preciso estar atento às leituras correntes da cidade a partir da imagem caos, como desordem e fragmentação. (...) A imagem do caos como representação da cidade reitera a rigorosa correspondência entre a hierarquia social e a morfologia espacial urbana e, sobretudo, mascara a radicalidade das desigualdades sociais nas cidades. Por outro lado, os apelos à normatização da cidade diante do caótico vêm orientando práticas de vigilância e disciplinarização de corpos indesejáveis (migrantes pobres, população de rua, *lumpem* proletários), como também as de isolamento e de contenção de territórios considerados perigosos. Práticas discricionárias que se amparam no objetivo, sempre pretense, de defender o cidadão-consumidor da ‘barbárie’ instaurada pela desintegração do tecido social; e que, notoriamente, se apoiam na violência policial do Estado e em corporações privadas de segurança para garantir a ‘civildade’ local e privada na cidade” (J. BARBOSA, 2012).

O que Jorge Barbosa nos alerta é que não aceitemos sem juízo crítico uma formulação de caos, e, portanto, de ordem, que tem como referência não a busca de construção de práticas democráticas de convivência na cidade. Isso fica patente na instalação de um “choque de ordem” no qual se pressupõe que cabe ao Estado, e apenas a ele, regular as formas de ocupação e ação no espaço público. Regulação esta feita de forma hierarquizada, na qual os cidadãos são visto como seres a serem **disciplinarizados**, nos termos de Michel Foucault, e sem papel na definição das práticas ordenadoras (FOUCAULT, 2008).

Logo, é inadequada a representação de que não exista “ordem” nas favelas; ali se forjou, na ausência reguladora do Estado, práticas cotidianas de convivência que foram permitindo a construção de um rico conjunto de códigos e sociabilidades. Esses códigos não são definidos, simplesmente, pelos grupos criminosos. Na verdade, em muitos aspectos, os agentes desses grupos se ajustam a esses, ou, no caso dos grupos de traficantes, já os têm incorporados, visto sua história de vida, em geral, naqueles territórios ou similares.

Outro aspecto relevante a ser destacado sobre as práticas cotidianas nas favelas diz respeito às características identitárias - dinâmica de produção das subjetividades - dos moradores das favelas cariocas em relação ao conjunto dos habitantes do Rio de Janeiro. De forma global, esses sujeitos partilham um mesmo território, *sotaques*, representações gerais sobre o mundo social, sobre os códigos éticos e morais, preferências esportivas etc. O que o distingue, portanto, não são características de matriz genética ou cultural, fundamentalmente. Os perfis identitários dos moradores das favelas, dentre outros, se configuram a partir de referências derivadas das condições sociais de inserção na cidade, suas condições objetivas de vida e formas como se veem e são representados pelo *outros*, no âmbito de suas *identidades sociais*. Sobre essas, uma breve digressão se faz, aqui, necessária.

De acordo com Oliveira (1976, p. 134),

a identidade é construída em duas dimensões: a pessoal (ou individual) e a social (ou coletiva). Antropólogos e sociólogos têm procurado mostrar como as duas dimensões estão interligadas... Já que é um mesmo fenômeno, situado em diferentes níveis de realização.

Neste caso, a identidade emerge da dialética entre sociedade e indivíduo, como

nos revela Berger e Luckman (1993). Goffman (1992), por seu turno, vai entender a constituição da identidade pessoal e social a partir, em primeiro lugar, dos interesses e definições de outras pessoas em relação ao indivíduo cuja identidade está em questão. Em que pese a ênfase subjetivista presente nestas obras clássicas, é significativa a compreensão da noção de identidade a partir de dois conceitos basilares: a ideia de construção e a de relação.

Os elementos fundamentais da proposição de identidade social de N. Canclini sustentam-se, justamente, nas duas categorias. Seu ponto de partida é a crítica ao que denomina de “concepções ontológico - fundamentalista das identidades” (CANCLINI, 1995, p. 224). Nessa visão, haveria uma crença a-histórica e transcendental nas identidades, fossem nacionais ou populares. Sendo assim, a identidade seria marcada por uma essencialidade imanente, a ser defendida dos ataques dos seus possíveis adversários - sejam outros grupos sociais, as multinacionais, a globalização etc. Não há espaço para a negociação, pois as identidades estão prontas, delimitadas. As diferenças são acentuadas e transformadas em elementos divisores, ignorando-se as possíveis circularidades das relações sociais. Não se reconhece, assim, a possibilidade de constituições de uma identidade híbrida, “foco de um repertório fragmentado de minipapéis” (CANCLINI, 1992, p. 39).

Canclini defende que, diante do impacto da globalização, da transnacionalização e do multiculturalismo, deve complementar-se à clássica definição sócio-espacial de identidade, referente a um território particular, com uma definição sócio-comunicacional (1995, p. 35). Isto é necessário diante da “constituição de formas heterogêneas de pertencimento, cujas redes se entrelaçam com as do consumo” (ibidem, p. 35). Assim, “vamos nos afastando da época em que as identidades se definiam por essências a-históricas” (ibidem, p. 15).

As noções de distinção e de valor simbólico utilizadas por Pierre Bourdieu (1979, 1990 e 1994) fundamentam de forma abrangente as proposições de N. Canclini e as discussões sobre identidade a partir do final do século XX. O sociólogo francês considera que “a identidade social se define e se afirma na diferença” (BOURDIEU, 1979, p. 191) visto que “todas as propriedades de distinção só existem na e pela relação, na e pela diferença” (ibidem, p. 250). Grimberg, já antecipara Bourdieu, elaborando uma compreensão da identidade em termos análogos, ao afirmar que “um dos elementos importantes para a consolidação do sentimento de identidade é o jogo dialético entre a semelhança e a diferença” (GRIMBERG, 1971, p.168 apud OLIVEIRA, 1976, p.17).

As, breves, considerações teóricas sobre a questão identitária nos permitem concluir que as formas como os moradores das favelas se representam e são representados são afirmadas no quadro de relações estabelecidas com outros sujeitos da cidade, em particular os que fazem parte dos grupos econômicos, políticos e culturais dominantes, visto o maior poder que têm de vocalizar e difundir suas posições. Aceitar essa hipótese tem como corolário reconhecer que as diferenças existentes nas práticas dos diferentes sujeitos em questão decorrem das condições objetivas experimentadas no cotidiano; das formas de poder regulador às quais são submetidos; eventuais diferenças de acesso a bens educacionais e culturais e os modos como são representados e se representam na cidade.

Uma enquete realizada para esse artigo com 50 pessoas¹⁴ - moradores e ex-moradores de favelas, além de residentes em outros territórios urbanos da cidade que frequentam as favelas - revela bem essas experiências de vivência cotidiana na favela: para todos os entrevistados, destaca-se na favela, como afirma um dos entrevistados:

A convivência das pessoas sem a intermediação de cercas, grades ou quintais. Nesses espaços populares, as relações de vizinhança se dão de um modo mais espontâneo e, quase sempre, mais caloroso.” Na mesma direção, outro sintetiza o juízo comum, “o que me chama atenção, e que não identifico de igual maneira em outros lugares da cidade, é o caráter, na maioria das vezes, comunitário das práticas cotidianas. Do trabalho ao lazer, passando por práticas religiosas, por exemplo, o morador da favela está rodeado de interlocuções.

Essas “interlocuções” e expressões solidárias são vistas como um novo paradigma para outra entrevistada, também oriunda dos setores médios e que trabalha há longo tempo na favela:

A característica que sempre chamou mais a atenção em relação às práticas cotidianas na favela foi a solidariedade entre moradores. A ideia de civilização dos grandes centros (muito inspirada no modelo europeu, eu acho) nos ensina que respeitar o vizinho e o espaço público é sinônimo de sermos quase invisíveis uns para os outros. Na favela essa regra simplesmente não existe. Respeitar o vizinho é chamá-lo para o churrasco que fecha a rua; é ajudá-lo no mutirão; é apoiar quando a casa alaga; cumprimentá-lo na rua; conhecer a família; chamar para tomar sol na laje etc.

¹⁴ A enquete foi realizada especialmente para esse artigo. A questão apresentada para todos foi: “Qual a principal diferença que você identifica nas práticas cotidianas dos moradores das favelas em relação ao conjunto da cidade? O que mais te chama atenção, o que você não vê igual em outros lugares da cidade, em geral?”

Podemos formular a hipótese de que o fato da favela ter se constituído a partir de ações coletivas, visando o acesso a serviços fundamentais no espaço urbano, tais como energia, água, esgoto e vias de circulação, ampliou as condições de convivência entre as pessoas. Com isso, ampliaram-se as possibilidades de contato. Que não traz apenas reflexos positivos, como sinaliza em sua fala outra entrevistada:

da minha experiência como moradora de Nova Holanda, o que mais me chamava atenção era a falta de privacidade. É a aplicação literal do termo comunidade, ou seja, sua vida é pública, todos sabem o que você faz, inclusive o que se passa dentro da sua casa. Por exemplo, certa vez eu estava em casa sozinha tomando banho. Alguém me chamou no portão de entrada e a vizinha respondeu para a pessoa: - ‘ela está tomando banho’. Ou seja, ela ouviu o barulho do meu chuveiro e já deduziu que eu estava tomando banho. Um diferencial positivo é a solidariedade. Numa comunidade você encontra pessoas que sempre pode contar quando precisar, seja em qualquer situação.”

As ambiguidades a respeito dessa proximidade também são destacadas por outra entrevistada, que frequenta a favela como trabalhadora:

Vejo uma solidariedade humana maior: vejo as pessoas mais prontificadas em ajudar na hora da necessidade, em caso de doença, morte na família, etc. Percebo também, de forma negativa, muita fofoca da vida alheia (não sei se isso é característica da favela ou de lugares onde as pessoas vivem de forma muito próxima).

Outro entrevistado, que morou décadas na favela, também frisa as aparentes contradições:

Como ex-morador e frequentador da Maré o que me incomoda é a quantidade, a variedade e o volume das músicas que são executadas a qualquer hora. O que acho muito legal é que até hoje conheço quase todos os meus ex-vizinhos, inclusive pelos nomes. Onde moro atualmente, embora ali esteja há 10 anos, tenho 3 vizinhos: não sei o nome de todos e só nos falamos quando nos vemos no elevador ou corredor.

O caráter hospitaleiro, que rompe com a representação da favela como área fechada, isolada e agressiva, ressalta outro entrevistado, com uma longa história de convivência com as favelas e oriundo de uma cidade do interior do Estado:

O que mais me impacta é a receptividade. A forma como se é recebido é bastante díspar em comparação a outros espaços da cidade. Há uma intenção de agradar, de receber bem. Esse desejo de agradar também acontece em outros espaços, mas na favela me parece diferente. É mais natural, mesmo que não estejam esperado 'visita', a receptividade é a mesma. É menos formal, há uma preocupação em deixar a pessoa à vontade. Outra coisa que considero relevante nessa diferenciação é a solidariedade. Talvez essa solidariedade não seja instantânea, mas por conta de minha relação cotidiana e afetiva com algumas favelas (especialmente Maré e Alemão), percebia uma relação de afeto, de preocupação com o outro, diferente de espaços mais abastados. É algo que em alguma medida me lembra Valença (cidade que vivi até os 18 anos), uma cidade pequena, onde as pessoas se conhecem e se solidarizam. Por exemplo, o cara que tem carro na rua leva no hospital, o que tem cisterna cede água para os outros quando o abastecimento não dá conta etc. O problema de um afeta o próximo.

Outro aspecto singular na favela é a intensidade da presença humana. A alta densidade demográfica, os espaços reduzidos e a forte presença de pessoas, de variadas faixas etárias, no cotidiano do território geram uma inversão profunda das relações entre, por exemplo, carro e pedestres, como assinala uma entrevistada com pouco tempo de Rio de Janeiro e de frequência nas favelas:

Não conheço tantas favelas no Rio. Mas uma coisa que me chama muito a atenção quando vou à Maré é a quantidade de pessoas nas ruas. E como elas se apropriam de "toda" a rua. Para andar de carro, é quase preciso pedir licença, pois as pessoas - inclusive crianças - circulam, zanzam e andam no meio da rua. É preciso esperar que elas 'percebam' os carros e se afastem lentamente. Confesso que achei isso muito estranho nas primeiras vezes que fui à Maré, mas adoro esta inversão de valores. Hoje os carros têm absoluta prioridade nas ruas, espaços públicos e até nas casas das pessoas. Circular em um território onde toda esta lógica está invertida me agrada muito. Assim que saio da Avenida Brasil e entro na Maré já mudo a minha postura de 'motorista' que tem prioridade na vida pública, reduzo totalmente a velocidade, quadruplico minha atenção (sempre tem alguma criança correndo atrás de uma bola ou uma pipa, totalmente alheia ao vai e vem dos carros) e fico quase envergonhada de estar passando por ali de carro, estorvando a vida dos pedestres. Sinto isso, em outra medida, quando vou à Santa Marta também. Lá os carros não transitam como na Maré, até pela geografia do lugar. Mas sempre tem muita gente nas vielas, ruelas e praças, sentada na porta das casas, quase como a cidade do interior que meus pais moram. Confesso que, como moradora do blasé Jardim Botânico, sinto muita falta desta força pulsante nas ruas, de uma vizinhança mais unida e integrada, de dar bom dia, boa tarde e boa noite para os moradores e não apenas para os porteiros e seguranças da rua. Gosto desta prática que percebo nos moradores das favelas, seja lá por que motivos forem.

Logo, é visível que a forma de lidar com o espaço público pode ser muito distinta nas favelas e nos espaços urbanos onde as ações de regulação e os serviços

públicos oferecidos pelo Estado são universalizados. Nesse sentido, a favela rompe com a analogia criada pelo Antropólogo Roberto Damatta entre a “casa e a rua”, em seu sentido mais primário. Em sua leitura sobre o mundo urbano brasileiro, o autor considera que a *casa* é o espaço da privacidade, da intimidade, da relação familiar e da confiança. A *rua* seria o espaço da formalidade, das relações convencionais, da sociabilidade profissional, das disputas e terreno de construção de códigos objetivos, sem espaço para as expressões subjetivas¹⁵. Ora, as experiências vivenciadas nas favelas, em grande medida, rompem essas fronteiras e fazem com que os limites do mundo privado se espriem para a *rua*, tornando as relações complexas e ambíguas no que diz respeito aos vínculos, nos territórios, entre as dimensões objetivas e subjetivas, pública e privada, social e individual.¹⁶

Por fim, cabe ressaltar outra forma de percepção, feita por um ex-morador da favela, que não desconsidera as características anteriores, mas se centra na forma dos moradores lidarem com a violência cotidiana:

O que mais me impacta é o convívio com a violência, essa encenação de que é tranquilo ver as pessoas armadas nas bocas, nas motos ou de morar ao lado de uma boca de fumo, a truculência da polícia e do estado e, mais especialmente, a presença das “fronteiras” entre as comunidades dominadas pelas facções.

Na mesma direção, outro ex-morador, até hoje comerciante na favela, afirma que “*a indiferença com a violência e a passividade com a falta do estado*” são posturas inexplicáveis para ele.

Por fim, outro aspecto central nas práticas cotidianas de muitos moradores das favelas é o que denomino de particularização da existência¹⁷: são experiências de vida reduzidas a um território específico, que funciona como ponto de partida e de chegada. Nesse caso, o nível de circulação e mobilidade do indivíduo é limitado ao seu território de moradia e, em geral, também de trabalho. Apesar disso, de acordo com um jovem morador de uma grande favela carioca

¹⁵ Cabe destacar que Damatta relativiza essas definições de acordo com as escalas espaciais; logo, em relação ao conjunto da cidade, o bairro pode ser a *casa* e aquela a *rua* e assim por diante.

¹⁶ Nesse sentido, as favelas retomam tradições históricas, anterior ao processo de ampliação da regulação do público sobre o privado – do Estado sobre a sociedade, assinalado por H. Arendt no livro “A Condição Humana”, 2005.

¹⁷ Cf. J. Silva e J. Barbosa, 2005.

O Jovem de origem popular está dominando alguns recursos que antes eram restritos ao jovem de classe média. O acesso a meios expressivos e de produção de discursos, resultado da aproximação destes jovens com movimentos sociais e o acesso à universidade, tem possibilitado a materialização de um olhar com os traços da experiência vivida nas favelas e periferia carioca, que podemos observar com o surgimento de coletivos, que buscam, na cidade, imprimir seu posicionamento crítico sobre o que discutimos de política pública e social. Na classe média, este reconhecimento do jovem como sujeito que interfere em sua própria realidade, era ativado através do movimento estudantil e, muitas vezes, na aproximação com partidos políticos e grupos de estudos. Os coletivos são movimentos que se articulam, se interagem e propõem novos espaços de discursos na cidade. Através destes coletivos, os jovens de favelas têm ampliado seus repertórios sobre o 'outro' na cidade e, com os avanços da tecnologia, interagem e se articulam na cidade. Esta conexão resulta na produção de símbolos que evidenciam suas decisões a partir de suas experiências. Eu, como jovem de favela e fotógrafo, busco uma maior compreensão sobre o que discutimos na cidade e quais meios foram usados para pautar esta discussão. A hierarquização do discurso tem impossibilitado ao Jovem de favela demonstrar seu potencial, e acredito que podemos pautar as discussões da cidade como sujeitos que reconhecem sua trajetória de vida e que sabe o espaço que ocupa nesta disputa. Este processo é muito recente e necessita de avanços e maior domínio sobre a teoria e prática que motiva um jovem de favela a se expressar e se articular na cidade, pois o seu olhar já se entremeia com o conjunto de ideais que, de certa forma, o jovem de classe média também domina. Pra mim é uma apropriação tardia dos meios expressivos, porém necessária para radicalizar a ideia de Democracia na cidade.”

As considerações sobre os aspectos identitários dos moradores das favelas, sobre suas práticas cotidianas e representações da favela, da cidade e do Estado, dentre outras, demonstra a importância assumida pela regulação estatal do espaço público, seja na ausência ou na presença. No que concerne a esse fenômeno, três elementos, dentre vários outros, podem ser destacados como hegemônicos nos códigos de ordenação do espaço cotidiano das favelas. Em primeiro lugar, destaco as práticas de resistência, ou desprezo, às normas estatais. Os moradores, por exemplo, ignoram as normas públicas para construção de suas moradias e empreendimentos, assim como para o gerenciamento de suas atividades econômicas.

O sentimento generalizado é de que o Estado existe para punir e arrecadar recursos da população, não se interessa pelos moradores locais e só se faz presente, através de seus agentes políticos, nos momentos eleitorais. Assim, não há o reconhecimento do Estado como ente de fato republicano e universalizador de direitos, capaz de atender suas demandas e de considerá-los como um sujeito de direitos. O corolário a essa falta de identidade e de reconhecimento é, por sua vez, a falta de uma

postura de responsabilidade pessoal com a preservação do espaço público. Nesse caso, duas noções aparentemente opostas são hegemônicas: a de que o espaço público é de “ninguém” ou de que ele é de “todos” – e, nesse caso, ele também é do indivíduo, que tem direitos sobre ele, como destaca outra entrevistada:

Para mim a principal diferença entre a favela e outros espaços da cidade se dá pela ocupação do espaço público (ruas, calçadas, praças etc.), que são ocupadas privadamente por comerciantes, igrejas e grupos criminosos armados, produzindo um ordenamento espacial que priva os moradores de alguns direitos, como caminhar pela calçada, utilizar a praça pública para lazer etc.

Seja numa concepção ou na outra, muito moradores afirmam, a partir de sua concepção de público, que ele pode ser utilizado de forma indiscriminada e ser privatizado de acordo com interesses particulares e circunstanciais. Levando em conta R. Damatta, esse tipo de juízo vai além dos moradores das favelas; ele seria uma forma do brasileiro médio se colocar no espaço público:

Na rua, a vergonha da desordem não é mais nossa, mas do Estado. Limpamos ritualmente a casa e sujamos a rua sem cerimônia ou pejo... Não somos efetivamente capazes de projetar a casa na rua de modo sistemático e coerente, a não ser quando recriamos no espaço público o mesmo ambiente caseiro e familiar (DAMATTA, 1997).

Nesse caso, a diferença fundamental seria a presença, nas ruas dos bairros, de um poder regulador do Estado passível de ser acionado, o que tornaria mais fácil o controle sobre esse tipo de prática. Além da questão objetiva de falta, historicamente, de limpeza das ruas das favelas e conservação dos equipamentos nelas existentes.¹⁸

De forma mais direta, aqueles pressupostos fizeram, por um lado, com que muitas pessoas se mobilizassem historicamente para garantir a oferta de determinados serviços que deveriam ser obrigações do Estado – tais como energia, água e esgoto. Por outro, faz com que muitos outros achem *natural* jogar lixo nas ruas¹⁹. Outra postura

¹⁸ O melhor exemplo da importância da conservação para garantir um determinado comportamento era o fato dos mesmos frequentadores dos trens da Central do Brasil e do Metrô da Central terem práticas absolutamente distintas nesses equipamentos: os primeiros, eram dominados pela sujeira e degradação dos equipamentos; o segundo, era limpo e sem danos. A limpeza dos trens melhorou e, no processo, também melhorou o comportamento dos usuários. Logo, não é possível apenas responsabilizar o cidadão pela ação em relação ao espaço público, mas também as instituições estatais que são diretamente responsáveis por sua conservação.

¹⁹ Esse tipo de prática é provocado, por sua vez, pela absoluta ausência de *papeleiras* na imensa maioria das favelas, por um lado; e por outro, da parte de alguns, por uma percepção minoritária, mas real, de

originária da mesma premissa é a prática, por exemplo, de algumas pessoas solicitarem ao chefe do tráfico de drogas autorização para o uso de espaços como calçadas, praças, áreas de lazer, em geral, e/ou equipamentos públicos pra fins privados. Como os *chefes*, em geral, concordam – tendo em vista que a iniciativa tem como objetivo desenvolver uma atividade que gere renda ou garantir uma moradia, as áreas comuns da favela vivem ameaçadas de serem apropriadas de forma privada.

O excesso de barulho – em suas variadas modalidades, também parte da mesma premissa: sendo o espaço público passível de ser privatizado, não há limites, muitas vezes, para a música, propagandas e programas de TVs em decibéis bem acima do que seriam padrões aceitáveis em termos de civilidade. Nesse caso, os bailes Funks – caracterizados por durarem toda a noite e com níveis acústicos bem acima dos permitidos nos bairros, pontos de conflitos entre jovens e policiais nos territórios das UPPs – se inserem nesse caldo de cultura.

Outro aspecto concernente à relação da maioria da população das favelas com o Estado e com as concessionárias de serviço público tem como referência a noção de que eles existem para atender aos interesses unilaterais dos que precisam dispor de seus serviços. Nesse sentido, a imensa maioria naturaliza o ato de receber os serviços de água e esgoto da CEDAE de forma gratuita e/ou uma ligação irregular de energia e/ou de TV a cabo e internet. Os argumentos para isso são de que o morador não teria recursos para pagar esses serviços; de que “todo mundo faz”; ou de que “asfalto é asfalto e favela é favela”.²⁰ O não pagamento de IPTU, por sua vez, assim como a não formalização do empreendimento comercial se apoia no argumento de que o Estado não faz nada por ele, indivíduo, ou de que o pagamento de impostos inviabilizaria o seu negócio.

Uma terceira experiência singular às favelas cariocas diz respeito ao poder de justiça e cumprimento de suas normas. Com efeito, como já foi citado, o Estado abriu mão de cumprir qualquer papel, historicamente, em termos de regulação das relações de convivência dos moradores. Assim, a necessidade de se construir mecanismos de ordenação dessas relações sociais sempre foi uma demanda central nesses territórios. Durante longo tempo, muitas favelas contaram com as “policías mineiras”, grupos de moradores – alguns pertencentes às forças de segurança ou com ligações com essas –

que “se não houver lixo no chão, o varredor de rua vai ficar sem ter o que fazer, não cumprindo sua função profissional”. Isso revela uma consciência “organicista” do mundo social, no qual cada pessoa/categoria social teria uma função específica.

²⁰ Muitas pessoas dos setores médios, dominadas pela crítica radical à desigualdade urbana, afirmam que essas práticas são formas de distribuição de renda; e mesmo algumas práticas criminosas, como o furto, entrariam nesse tipo de classificação.

que cumpriam, voluntariamente e sem obter ganho monetário em troca, o papel de *justiceiros* e repressores de práticas criminosas no território local²¹.

A partir do final da década de 70 e início de 80, os grupos de traficantes de drogas foram substituindo esses moradores e passaram a deter o monopólio da violência. Como os crimes nas favelas não são investigados pela polícia, os “tribunais do tráfico” tornaram-se os instrumentos de distribuição da “justiça” na favela, de forma autocrática, sem participação dos moradores nas decisões. Há, todavia, uma identidade de sentidos, no cotidiano, entre os diferentes sujeitos: a partir do pressuposto de que o crime não pode ser tolerado, pois não haveria como recorrer ao Estado para resolver o conflito, percebe-se a lógica bárbara do tráfico e da milícia como *inevitáveis* práticas para sua repressão nas favelas²². Eliana Sousa Silva, em seu livro “Testemunhos da Maré”, faz um relato que demonstra essa situação sofrida e dúplice:

Na vida, há alguns episódios que ficam marcados na alma; eles permitem o estabelecimento de uma reflexão sobre os valores, sobre o próprio sentido do existir. O que narro a seguir foi um deles. No cotidiano da favela, não é estranho ver, ocasionalmente, alguém sofrer um castigo, porque deixou de cumprir com alguma obrigação acordada a partir da lógica do grupo criminoso que domina o lugar. Assim, o ocorrido parecia uma brincadeira, mas era um drama; o que ele tinha de mais impactante era o fato de estar despidido de dramaticidade, de catarse, pelo menos para nós, moradores da Maré.

O dia poderia ser qualquer um da semana, do mês ou do ano. Nesse caso, era uma quarta-feira do mês de junho, ano de 2003. Dirigíamo-nos, eu e uma amiga que também trabalhava na Maré, para uma pensão, o Bar da Galega, a fim de almoçar. Enquanto comíamos percebemos um silêncio enorme dentro da pensão, o que chamou significativamente a nossa atenção, já que uma das características da favela é um enorme barulho causado pelas músicas altas vindas dos bares e das casas, assim como dos carros com seus alto-falantes anunciando os mais variados serviços. Ao olharmos para fora da pensão, fomos surpreendidas por um grupo de jovens, com armas em

²¹ A experiência das milícias, em certa medida, se legitima através dessas práticas históricas e, por isso, acentua muito o enfrentamento com os grupos de traficantes de drogas. Essa também era a razão pela qual autoridades públicas e integrantes dos setores médios apoiaram, até o meado da última década, esse tipo de grupo criminoso, inclusive denominando-o como Grupo de Autodefesa comunitária, como o fazia o ex-prefeito César Maia.

²² Nesse sentido, mesmo sendo defensor que ninguém, nem mesmo o Estado, tem o direito de matar, vi-me quando morava em Nova Holanda, na Maré, dominado por sentimentos ambíguos em relação à questão: a primeira vez, quando um adolescente invadiu uma casa na favela para roubar e matou uma senhora: o chefe do tráfico de então, Jorge Negão, ao descobrir o responsável, o fuzilou em praça pública, a título de exemplo. Eu, assim como os outros moradores, mesmo privadamente, sofri por deixar-me dominar pelo raciocínio pragmático de que ele não poderia agir de outra forma, visto a gravidade do ato criminoso. Em outra ocasião, passei certa manhã pelo Seu W., que conversava com dois policiais do Destacamento Policial que havia então na favela. Na madrugada anterior, ele havia matado dois garotos que tinham saído sem pagar algumas cervejas no Bloco Carnavalesco. E pensei que o Jorge Negão estava demorando muito a mandar matar aquele assassino. Quando o Gigante, chefe do tráfico depois do Jorge o fez, pouco tempo depois, não fiquei triste por isso.

punho, que passaram na rua, em frente de nós, empurrando um carrinho de madeira, modelo *carro-de-feira*, em que levavam um jovem amarrado. Era visível o alto grau de excitação dos jovens e adolescentes envolvidos com a cena. Muitos moradores saíram às suas portas e janelas para assistir o fato, como um desfile de carnaval ou cívico, na rua principal da favela.

Ao ver aquele tumulto que, cada vez maior, se formava em torno daquele grupo, a fim de identificar quem estaria sendo levado no carrinho, minha amiga perguntou-me, com tom de espanto, o que acontecia naquele momento. Respondi de pronto: “—O adolescente amarrado será assassinado. Provavelmente, deixou de prestar contas de alguma coisa na ‘boca de fumo’, ou roubou aqui na favela”. Minha amiga, a essa altura já assustada, arregalando os olhos, disse: “— Eliana, sobre o que você está falando? Como você pode me dizer com tanta naturalidade que alguém está sendo levado para ser assassinado dessa maneira? Em qual século e sociedade nós estamos?”. Ao ver sua reação, entendi que apenas ela não sabia o que aconteceria, ali, naquele momento; ela era o Outro, o diferente. Diante da indagação de seu rosto, pensei no quanto ela tinha razão e como, de fato, era espantoso que fatos como aquele pudessem ser “aceitos” como parte de uma determinada realidade. Senti, então, uma tristeza enorme, por entender claramente o que ela apontava. Percebi, de maneira profunda, os efeitos da banalidade da violência em mim e nas pessoas com quem há tanto tempo vivo e como esse visão estava impregnada em muitas das relações ali estabelecidas. (...)

O fato evidencia como a violência cotidiana supera, inclusive, os crivos ideológicos e, de forma ampla, éticos. Ali, entendi – em sua radicalidade e com vergonha – o conceito de banalização do mal de Arendt (1963). Para ela, o mal se torna banal, trivial, quando uma determinada sociedade ou grupo social se torna condescendente com o sofrimento, a tortura e a própria prática do mal a outro ser, seja este o Mesmo, seja este – o que é mais comum – o Outro. A proposição da pensadora judia foi construída a partir da experiência vivenciada no julgamento, realizado pelo Estado de Israel, de Adolf Eichman, o formulador e operador da solução final – o processo de extermínio radical dos judeus. Arendt considera que Eichman acreditava, de fato, na versão que criou para justificar sua atitude: ele apenas teria cumprido ordens, considerando que seria desonesto se não executasse o trabalho que lhe foi dado por seus superiores – o extermínio quase que completo de um povo. Arendt aponta, então, para a complexidade da natureza humana e para a falta de sustentação da ideia de que haveria uma essencialidade no comportamento (seja ele mal ou bom). A única forma de evitar a repetição de fenômenos como o holocausto, ela defendeu, seria através da permanente vigilância, individual e social, para garantir a defesa e preservação da liberdade e, no limite, a construção de uma postura moral cotidiana.

O limite na sugestão de Arendt é que, no processo de identificação e análise do fenômeno, ela reconhece a importância da estrutura social na construção do comportamento individual. Em sua proposta de prevenção do problema, todavia, ela valoriza, sobremaneira, a dimensão moral, por isso individual, como base no comportamento. Nesse caso, ela ignora, em certa medida, que a construção da moral individual é, também, um processo de tensão que envolve a incorporação de práticas sociais legitimamente aceitas, a partir da inserção do sujeito em realidades específicas. Logo, a maior parte da população alemã do período nazista foi convencida, moral e racionalmente, de que a perseguição aos judeus fazia parte de um processo

natural e necessário de defesa da sociedade germânica como um todo. O processo experimentado durante a ocasião do assassinato daquele jovem pelos traficantes da Maré é fruto – levando em conta as devidas especificidades – das mesmas referências em termos de razão e moral. (SILVA, 2012)

A principal razão para o desenvolvimento das práticas narradas é o sentimento de abandono pelo Estado e, ao mesmo tempo, de impunidade em relação a ele. De fato, há um generalizado sentimento nas favelas de que o poder do Estado regulador não se manifesta ali, em geral. Assim, existe uma relação ambígua, de presença\ausência estatal nos espaços favelizados: a luta histórica pela oferta de serviços e equipamentos urbanos permitiu a instalação de uma série de instituições públicas, tais como escolas, postos de saúde e de assistência social, além dos serviços de água e de coleta de lixo. Por outro lado, essa presença não se consolidou na oferta de serviços de segurança pública, de mecanismos regulares de disciplinarização e, como consequência, de que os atos criminosos possam ser punidos. A devida compreensão dessa duplicidade, das representações históricas afirmadas nas favelas e sobre elas – em particular pelas forças policiais que estão compondo as UPPs – e de seus desdobramentos cotidianos são centrais para o sucesso da experiência e para a devida inserção das favelas no universo de territórios regulados pelo poder estatal.

Diante do quadro exposto no presente item, e apenas a título de ilustração, é possível fazer-se uma classificação superficial de diferentes tipos de práticas afirmadas pelos residentes nas favelas cariocas, levando em conta seus níveis de relação com o Estado e com os parâmetros de exercício da cidadania institucional:

Grupo 1: Formados pelos moradores que, tendo como referência os pressupostos do exercício da cidadania, recorrem aos meios legais para resolver, em geral, seus problemas e cumprem seus compromissos levando em conta as normas sociais dominantes. Nesse caso, eles pagam regularmente seus impostos e taxas⁽²³⁾, mantêm os filhos na escola e com a carteira de vacinação em dia, quando é o caso, além de possuírem os documentos formais.

Grupo 2: Esse grupo é formado por aqueles moradores que, em geral, têm um

²³ Na Maré, por exemplo, a CEDAE – Companhia de água e Esgotos do Estado – não envia, há muitos anos, os débitos de água e esgoto para os moradores; aliás, não tem nem o cadastro dos clientes locais; o IPTU vem sendo cobrado há poucos anos, seu valor é irrisório – cerca de 1/5 SM por ano, mas a maioria dos moradores não tem o hábito de pagá-lo. No caso da LIGHT – Companhia de Eletricidade S/A, apesar de ter melhorado o atendimento em variados momentos, tem priorizado as favelas com Unidades Policiais Pacificadoras – UPP – para oferecer um serviço de melhor qualidade. Isso ocorre devido ao alegado prejuízo com as ligações irregulares – os *gatos*.

comportamento centrado na obediência aos direitos e deveres decorrentes do exercício da cidadania: têm documentos, mantêm os filhos na escola, frequentam os postos de saúde e outras práticas análogas. No entanto, assumem, diante de algumas situações, uma lógica centrada no *Jeitinho*²⁴ para enfrentar determinadas questões do cotidiano, postura que gera a prática eventual de atos irregulares, tendo em vista a crença na impunidade: atos como ligações irregulares de energia, compra eventual de objetos que sabem ser roubados, não pagamento de taxas e impostos etc. Esses moradores apresentam, comumente, certa incapacidade de buscar seus direitos nas instituições legais – a relação distanciada com os profissionais das unidades escolares, a incapacidade de protestar, em algumas situações, são práticas decorrentes dessa limitação da perspectiva cidadã. Isso faz com que se sintam, muitas vezes, distanciados dos poderes públicos e assemelhados em suas demandas cotidianas. Esse é o grupo que reúne o maior número de moradores.

Grupo 3: Nele, temos os moradores que assumem, nos mais variados níveis de sua vida, a lógica do *Jeitinho*: valorizam pouco os conceitos de cidadania formal; recorrem, em algumas ocasiões, aos grupos criminosos locais para resolver conflitos cotidianos e assumem a compreensão de que “*na favela, as regras são diferentes e têm que se saber viver*”. Mas são pessoas que, em geral, vivem de um trabalho legal – mesmo que no mercado informal – e optam por viver na sociedade formal, em geral. Suas fontes de rendas são fluidas, dirigem a maior parte da energia para a vivência presente, investindo pouco em projetos prolongados, seja na escolarização ou nos cuidados regulares e/ou preventivos no campo da saúde; normalmente, não possuem todos os documentos para a inserção adequada no mercado de trabalho.

Grupo 4: Por fim, há os moradores que vivem nas redes sociais informais da cidade e da comunidade, distantes das redes sociais **cidadãs**²⁵ Reunindo o menor número de moradores, nesse grupo se inclui aqueles que, em geral, não têm compromisso com a realização de suas obrigações formais, nos mais diferentes níveis – seja o pagamento de impostos e taxas, a posse de documentos (mesmo a Certidão de Nascimento), o encaminhamento dos filhos para a escola ou para os postos de saúde.

²⁴ Termo que caracterizaria práticas que se colocam fora do campo da legalidade e de uma determinada ética pública almejada. Deve ser utilizada com reserva em decorrência do alto grau de estereotípi e estigmatização vinculado ao termo.

²⁵ A ação das Igrejas neopentecostais – das quais a mais conhecida é a Universal do Reino de Deus – tem esse público como um dos seus alvos prediletos, tendo em vista, dentre outras coisas, o forte potencial *exemplificador* desse tipo de conversão. De qualquer forma, a inserção no campo religioso abre a possibilidade para a inserção em redes sociais e econômicas *formais* desse agente, com suas devidas consequências.

Vivendo o imediato, com rendas irregulares, constituem o *lumpesinato*²⁶, estando, em geral, voltados para a mendicância ou atividades marginais, tais como tráfico de drogas, prostituição e/ou roubo.

Cabe assinalar que esses tipos padrões de comportamento são apenas referenciais. Na realidade, eles costumam se expressar, nas práticas singulares dos agentes, com graus variados de entrelaçamento. Por exemplo, os quatro filhos da proprietária de um prostíbulo existente na Maré até há pouco tempo são inseridos no mercado formal de trabalho, tendo um deles se graduado na UFRJ. De qualquer forma, essa classificação permite uma razoável visualização dos tipos comportamentais mais comuns nos territórios das favelas.

A proposição fundamental defendida nesse artigo a respeito do processo de regulação do Estado nas favelas é a de que ela será mais fácil quanto mais for ancorada na devida compreensão dos hábitos locais e das formas como os moradores construíram sua sociabilidade. Atualmente, mesmo os grupos criminosos de traficantes de drogas já perceberam que a instalação de Unidades Policiais Pacificadoras não é tão ruim para o seu negócio como parecia inicialmente: elas eliminam o risco de uma invasão dos grupos rivais; diminuem a necessidade de investimentos em aspectos secundários do tráfico de drogas – tais como armas e mão de obra para defesa do território; reduzem os riscos de morte oriundo do enfrentamento com a polícia ou outros grupos; diminuem o grau de responsabilidade nos conflitos cotidianos existentes na favela, que provoca um alto grau de estresse nos dirigentes dos grupos criminosos.

Por outro lado, há uma perda de poder real sobre o cotidiano, diminuição dos lucros oriundos de atividades como o transporte clandestino, monopólio da venda do gás de cozinha, limite de vendas com o controle das atividades festivas, embora possa se manter os lucros derivados da segurança dos comerciantes. A comercialização de drogas passa a ter outro tipo de estratégia de venda e de comunicação, mas a criatividade é uma característica central nessa atividade e novas soluções para acessar o usuário são produzidas.

No que concerne ao processo em curso nas favelas, especialmente as localizadas nas áreas nobres da cidade, como reflito em outro artigo²⁷, se as forças sociais, em particular as estatais, não reconhecerem o pressuposto das comunidades como espaço

²⁶ Definição utilizada por K. Marx por designar o conjunto de pessoas que viviam à margem das relações econômicas e sociais capitalistas *formais*. O juízo é não apenas econômico e social, mas caracterizado por uma forte carga moral.

²⁷ O futuro das favelas e o presente das UPPs in: “O Novo Carioca” (2012).

coletivo de moradia; se as favelas forem vistas apenas como espaços residenciais de indivíduos, que não se vinculam ao seu território; se as organizações formais do mercado tiverem o direito de agir livremente nesses espaços, regulando-o através não mais da força das armas, mas da força do capital; nesse caso, as UPPs terão se revelado o “cavalo de troia” das favelas cariocas nas áreas mais valorizadas da cidade. Elas conseguirão destruir o que o Estado nunca conseguiu fazer, muito menos o poder criminoso armado: a riqueza de experiências, de inovação, de criatividade, de construção de formas alternativas de se viver a cidade.

Com isso, teremos uma cidade ainda mais marcada pela segregação, pela fragmentação e pela impossibilidade física de convivência dos diferentes socialmente. Além disso, será piorada a qualidade de vida daqueles que forem deslocados das favelas existentes nas áreas mais valorizadas da cidade. E cabe ainda considerar os inevitáveis malefícios em termos de política de transporte se a mão de obra que hoje trabalha nas áreas mais ricas da cidade tiver que se transferir para outros espaços distantes das áreas centrais do Rio de Janeiro.

Esse processo de gentrificação – substituição da população de trabalhadores pobres por outra com maior poderio econômico – ocorrerá caso os órgãos estatais se sintam no direito, agora que o poder das armas foi eliminado, de estabelecer as mesmas regras dos bairros da cidade para as favelas – seja no campo das construções de moradia; no licenciamento e legalização dos negócios locais e na cobrança de tributos – e/ou se as empresas públicas e privadas se sentirem no direito de cobrar as mesmas tarifas cobradas no conjunto da cidade, o reassentamento “invisível”, mais conhecido como “remoção branca” (sic), ocorrerá em grandes proporções. Isso acontecendo, a tendência da comunidade é mudar, rapidamente, seu perfil social, construindo-se práticas cotidianas, paisagem e *ethos* característicos dos grupos sociais dominantes da cidade.

A questão da regularização fundiária, nesse quadro, ocupa um espaço relevante quando se considera a possibilidade de destruição das favelas nas áreas ricas do Rio de Janeiro. Sabemos que no processo de consolidação, a propriedade familiar nas favelas se tornou uma mercadoria, de fato. Com o detalhe de ser uma mercadoria “informal”, transacionada entre sujeitos com as mesmas características sociais e, principalmente, econômicas, em grande medida. Os instrumentos de venda e de compra passaram a ser regulados, em geral, pelas associações de moradores, a partir de inscrição na instituição e/ou com documentos cujas firmas dos contratantes são reconhecidas em cartórios.

Nesse contexto, as deficiências na oferta de serviços e equipamentos; o temor dos grupos criminosos armados e, em função das características sociais dos moradores e do espaço local, o preconceito e a discriminação, paradoxalmente, permitiram que a favela se tornasse um efetivo espaço alternativo de morada popular nas áreas mais valorizadas da cidade.

O fato não impediu, como é sabido, que um ousado empresário alemão adquirisse dezenas de casas no morro do Vidigal. Tal iniciativa não aconteceu por aparentes desentendimentos entre o empresário e parceiros locais²⁸. Outra versão, essa divulgada nos jornais, é que ela foi bloqueada por órgãos municipais, a partir de argumentos *ad hoc*, sem um princípio geral ou critérios objetivos que buscassem nortear o processo de compra e venda de residências nas favelas. A única razão para que esse processo pudesse ser bloqueado, considerando os padrões legais formais, era o fato das casas não terem o devido título de propriedade. E se tivessem? Quantos alemães (ou argentinos, franceses, brasileiros) ricos serão necessários para acabar com a favela do Vidigal? E com as outras?

O que estamos discutindo é profundamente complexo, pois mexe com questões como os direitos individuais; os direitos de propriedade; os direitos coletivos e difusos. Mas já existem instrumentos na cidade para regularizar o processo de aquisição e transformação dos lugares. As normas definidas nas APACs – áreas de proteção ao ambiente cultural – pela prefeitura do Rio de Janeiro buscam garantir a memória da cidade, evitando que os interesses de mercado destruam lugares com identidades específicas.

É possível pensar as favelas da zona sul e da grande Tijuca, e muitas outras, como ambientes culturais específicos. Nesse caso, elas devem merecer uma proteção especial, de modo a não serem destruídas pelos interesses do mercado imobiliário especulativo. Muitas saídas podem ser buscadas nessa direção. Só não é possível assistir passivamente o provável processo de destruição das comunidades populares que resistiram nas áreas mais ricas da cidade.

A medida preventiva, ainda em condições de ser encaminhada visto o processo ser muito recente, é a construção de processos progressivos e focalizados, que articulem ações de proteção aos moradores que não tiverem condições de cumprir as regras formais imediatamente. Cabe, nesse sentido, a construção de diagnósticos profundos

²⁸ Informe dado por liderança comunitária do Vidigal.

sobre a heterogeneidade das populações das favelas, de modo tal que seja possível criar subsídios, de variadas ordens, para aqueles que efetivamente necessitam de um apoio público regular para se manter na comunidade. Do mesmo modo, cabe avançar na elaboração de propostas criativas do ponto de vista tributário e do crédito para os empreendedores locais, de modo a se estimular um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico.

Esse tipo de intervenção pressupõe outra forma de regulação do território, na perspectiva de garantir a presença do Estado de forma republicana. Assim, ela não pode ser capitaneada pelas forças policiais, pois não têm a formação ou o mandato para isso. Elas devem ficar restritas a cumprir o essencial papel de garantir a segurança dos moradores. A regulação do espaço público deve ser coordenada a partir de uma Unidade de Gestão Pública – UGP, com um gestor que seja o efetivo representante do Estado no território. Nesse caso, ele deve ter o poder de acionar os serviços públicos para que atendam as demandas centrais da população local e do entorno.

Outro elemento central para o processo é a criação de “ouvidorias comunitárias”, constituída por representantes locais treinados para mediar conflitos e prevenir possíveis situações que possam se tornar violentas entre os atores locais. Autônomos em relação ao Estado, mas profissionalizados, esses “Ouvidores” seriam figuras centrais para a interlocução entre as forças estatais – em especial as forças policiais – e os moradores locais, e destes entre si. O papel da Ouvidoria Comunitária é, em primeiro lugar, garantir o “controle social” sobre a ação estatal e evitar que ela se torne um instrumento de ordenação hierarquizada, autoritária e que ignore as dinâmicas historicamente construídas pelos moradores. Em segundo lugar, criar mecanismos de arbitragem de eventuais conflitos entre os moradores que possam ir se institucionalizando, se consolidando e prescindindo da ação de outros poderes. Por fim, contribuir para que, em determinados territórios, o poder policial não sucumba à corrupção, por crença na impunidade, e se torne um instrumento de opressão e exploração da população local.

Concluindo o item, o elemento central na ação desses três sujeitos – Comandante da Unidade Policial, coordenador da Unidade de Gestão Pública e Ouvidor Comunitário – é evitar que o processo de regulação do Estado nesses territórios se torne um instrumento de destruição do que há de mais rico e plural na cidade do Rio de Janeiro. Para cumprir seu papel, eles precisam dialogar com as forças econômicas, políticas, sociais e culturais locais, entender como elas se organizam e como podem ser dinamizadas para ampliar as condições de desenvolvimento local. Assim, no próximo

item, buscamos compreender um pouco mais esses atores e propor caminhos experimentais que possam fortalecer suas atividades.

3. Os diferentes tipos de empreendedores das favelas e a análise de uma experiência de sucesso comercial.

Um dos aspectos mais impressionantes na paisagem das favelas cariocas é a presença abrangente das atividades comerciais. Tocando os negócios mais diversos, com múltiplos produtos e os mais diversos tamanhos, entre os comerciantes estão os moradores com as melhores condições sociais e econômicas das favelas. E cresce de forma acelerada o número de empreendedores que, mesmo não morando na favela, optam por nela montar seu negócio, seja em função da concentração de consumidores; seja por, paradoxalmente, sentirem-se mais seguros do ponto de vista patrimonial; e/ou pelo pagamento de menos impostos.

A maioria dos comerciantes que tem seu negócio na favela está enquadrada no mercado informal. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, a *informalidade* se caracteriza pela produção em pequena escala, pelo reduzido emprego de técnicas e pela quase inexistente separação entre o capital e o trabalho. Tais unidades também se caracterizariam pela baixa capacidade de acumulação de capital e por oferecerem empregos instáveis e reduzidas rendas. De forma particular no que concerne ao nosso estudo, ele se caracteriza pela falta de registro formal e pela ausência de regulação do Estado.

O *trabalho informal* nas favelas abriga uma vasta heterogeneidade de atividades, mas o comércio é o seu principal ramo de concentração. Os dados sobre a informalidade no trabalho revelam um setor econômico marcado pela heterogeneidade, pelo dinamismo e pela ausência de intervenção do poder público. Alguns analistas identificam os que nele trabalham como a parcela ativa do exército industrial constituída pelos *sem trabalho*. A precariedade, em geral, seria o registro balizador das definições do trabalho informal na perspectiva apresentada. Assim, ele passa a ser interpretado como um problema a ser solucionado, sobretudo quando se tem como modelo de comparação as formas que caracterizam a economia formalizada.

Na verdade, na ampla diversidade de razões que impulsionaram os trabalhadores cariocas para a informalidade, destaca-se a busca de independência e de melhoria dos seus rendimentos. Além disso, encontram-se alegações que se situam no campo da tradição familiar, na experiência profissional adquirida, no desejo de escapar do

"relógio-de-ponto" etc. Diante disso, há analistas que buscam abordar o trabalho informal pela sua positividade. Ou seja, o trabalho informal é visto como uma expressão de resistência dos agentes econômicos face às ações regulacionistas do Estado. Desse modo, os atores envolvidos no setor informal seriam "heróis" constituintes do mercado como a instância reguladora, por excelência, da economia. Cria-se, assim, um ser abstrato, ignorando-se as limitações, competições e conflitos intrínsecos ao mundo econômico.

Um olhar sobre o trabalho informal que escapa à lógica da precarização ou de uma liberdade mitificada do sujeito social é oferecido pelo geógrafo Milton Santos (1979). Ele identifica a existência, nos países subdesenvolvidos industrializados, de um circuito inferior da economia alimentado por formas não convencionais do capitalismo moderno. Para Santos, o circuito inferior se caracterizaria pelo emprego do trabalho intensivo, pela escassez de capital, por pequenos lucros em relação ao volume de negócios e por relações diretas e pessoais entre empregados e empregadores e/ou usuários e consumidores. Santos também destaca as reduzidas relações com instituições financeiras e a quase nula presença governamental no apoio ou estímulo às atividades no circuito inferior.

Numa perspectiva relacional, contudo, o circuito inferior representaria, para o geógrafo brasileiro, um subsistema da economia urbana. Nesse caso, seu entendimento só é possível com o reconhecimento de seus múltiplos entrelaçamentos com o circuito moderno capitalista (o circuito superior). Assim, o *sistema simples* de produção de bens e prestação de serviços vincula-se à divisão técnica e territorial do trabalho. Vislumbra-se, na formulação de Santos, uma leitura do trabalho informal e, portanto, do comércio nas favelas cariocas, de uma forma que não o classifica simplesmente como precário nem o idealiza. Ele reconhece sua existência concreta, suas relações e, atos, desejos e forças de pessoas reais, na busca de construir alternativas para suas vidas.

A complexidade e a força do comércio nas favelas cariocas, assim, é um dos aspectos mais significativos e, contraditoriamente, desconhecidos da cidade. Como já foi sinalizado, o que a realidade demonstra é que as favelas são formadas por diversas redes sociais, nas quais se fazem presentes diversas práticas e representações. É o grau de *pertencimento* e de interesse em garantir ou melhorar sua posição nas redes que orientará as ações das diferentes pessoas, inclusive em sua atividade profissional. Assim, realizamos a seguir, em analogia com a classificação apresentada no item anterior sobre os perfis dos moradores das favelas, uma classificação superficial dos

diferentes tipos de comportamento dos seus comerciantes, levando-se em conta seus níveis de relação com o Estado e com os parâmetros de exercício da cidadania institucional. Cabe assinalar, como já afirmamos em relação aos perfis dos moradores, que os tipos padrões de comportamento são apenas referenciais. Na realidade, eles costumam se expressar com graus variados de entrelaçamento:

Grupo 1: Formados pelos comerciantes que, tendo como referência os pressupostos do exercício da cidadania, recorrem aos meios legais para resolver, em geral, seus problemas e cumprem seus compromissos levando em conta as normas sociais dos espaços *formais*. No caso, eles legalizam os seus empreendimentos, pagam regularmente seus impostos e taxas e evitam o uso de práticas ilegais.

Grupo 2: Esse grupo é formado por aqueles comerciantes que, em geral, têm um comportamento centrado na obediência aos direitos e deveres decorrentes do exercício da cidadania: No entanto, assumem, diante de algumas situações, uma lógica centrada no *Jeitinho* para enfrentar determinadas questões do cotidiano, postura que gera a prática eventual de atos irregulares, tendo em vista a crença na impunidade: atos como ligações irregulares de energia, não regularização do negócio, não pagamento de taxas e impostos, ocupação de espaços públicos etc. estão presentes nas suas práticas. Também se caracterizam pelo fato de não buscar ampliar seu empreendimento e se contentar com o seu negócio presente. Eles se sentem, em geral, ignorados pelos poderes públicos em suas demandas, já que este se manifesta apenas através da tentativa de fiscalizar e da criação de mecanismos formais que dificultam o exercício de suas atividades.

Grupo 3: Nele, temos os comerciantes que assumem, nos mais variados níveis de sua vida, a lógica do *Jeitinho*: não valorizam os conceitos de cidadania formal e a ideia de espaço público; utilizam, com naturalidade, formas ilegais em seu cotidiano, seja a ligação clandestina de energia – "gato"; a receptação de objetos roubados, a ocupação do espaço público, a parceria em atividades ilegais e\ou monopolísticas com os grupos criminosos etc.

O que a classificação, mesmo sendo superficial, revela é que as dezenas de milhares de comerciantes das favelas e outros territórios populares são pessoas voltadas, em geral, para a conquista de uma melhor condição social, independente dos juízos que se possam fazer sobre algumas delas. Eles inventam múltiplos mecanismos para terem uma vida cotidiana melhor, em um quadro de dificuldades que não é ignorado, mas enfrentado de forma criativa e, muitas vezes, sofrida. Os comerciantes tornam-se, assim, atores fundamentais para a melhoria da qualidade de vida nas favelas cariocas. Mas,

para isso, eles precisam ser (re)conhecidos, é preciso identificar-se suas demandas e projetos. Desse modo, será possível criar condições para que os profissionais responsáveis pela mais importante atividade econômica das favelas cumpram um papel ainda mais significativo em seu desenvolvimento e na melhoria da qualidade de vida do conjunto de seus moradores.

A análise da história de João Aleixo de Sousa, comerciante estabelecida por 20 anos em Nova Holanda, na Favela da Maré, pode nos ajudar a entender melhor as condições para o sucesso de um empreendedor na favela e suas estratégias de atuação.

João, conhecido como Joca Aleixo, é um paraibano da região do Cariri que migrou para o Rio de Janeiro já adulto e com seis filhos. Teve um acesso mínimo à escolaridade formal (cursou até a quarta série do ensino fundamental) e trabalhou até os 20 anos na agricultura. A seguir, tornou-se um comerciante razoavelmente bem sucedido em sua cidade natal, mas decidiu de lá sair para ampliar as possibilidades educacionais de seus filhos – cinco mulheres e um homem – e por causa da seca que atingiu o nordeste no início da década de 70, o que dificultava muito a manutenção do cotidiano de seu negócio: um restaurante\hospedaria.

Joca Aleixo chegou à Nova Holanda em 1970, a partir da aquisição de um barraco de 50 m² no qual já havia um “ponto comercial” – um armarinho – que tomava quase a metade do imóvel. Na outra metade, ele vivia com toda a família. A partir desse negócio inicial, ele criou a loja comercial mais bem sucedida da favela. A partir dela, e morando por vinte anos no mesmo lugar, conseguiu que todos os filhos chegassem à universidade, em variados cursos, inclusive Engenharia, sendo quatro em universidades públicas e dois em instituições de ensino particulares. Duas de suas filhas atingiram o doutorado e uma o mestrado.

Analisando-se a fala de *Seu Joca* sobre o seu empreendimento, descobrimos que o seu sucesso foi gerado pela combinação de uma carga muito pesada de trabalho, ousadia, capacidade de observação dos interesses dos clientes, intuição, investimento permanente, bom atendimento e preço competitivo. No início dos anos 70, a presença de atividades comerciais nas favelas da Maré era incipiente. Assim, o primeiro passo de *Seu Joca* foi manter sua loja o maior tempo possível em funcionamento – normalmente, ela funcionava de 6:30 até 23:00hs, de domingo a domingo, fechando apenas no natal e na terça-feira de carnaval. Inicialmente, o atendimento era feito apenas por ele e, em momentos pontuais, sua esposa e filho mais velho. Com o tempo, as filhas foram passando a ter uma carga de três horas diárias, todos os dias.

Outro elemento central em sua estratégia comercial era anotar todos os produtos que alguém procurava em sua loja e ele não tinha. Assim, progressivamente, passou a vender, além de produtos de armarinho, produtos de papelaria e brinquedos; alimentos enlatados; doces; bebidas – as alcoólicas não podiam ser consumidas no balcão; cigarros etc. Com essa diversidade, o “Armarinho” – como o comércio era conhecido – chegou a ter um estoque com mais de 2.000 produtos, de variadas ordens. Assim, Seu Joca atendia todas as faixas etárias, com produtos adequados às demandas cotidianas do conjunto dos moradores locais e com marcas prestigiadas por eles.

Convencido do poder das “novidades”, o comerciante buscava sempre introduzir mercadorias que ainda não eram conhecidas na favela, em particular brinquedos²⁹. Nesse aspecto, em particular, ficava atento ao tempo das atividades lúdicas – pipa, pião, bola de gude etc., tendo sempre um estoque que lhes permitia atender os consumidores assim que começava o período daquelas atividades³⁰. Outra iniciativa era fazer promoções em datas festivas e comemorativas como dia das mães, dia dos pais, dia das crianças, páscoa e natal. Nessas datas, ele colocava uma barraca na porta do armarinho e, com a ajuda dos filhos, vendia muitos presentes.

A sua margem de lucro ficava na média de 30%, de forma regular. Significa dizer que ele mantinha essa margem tanto quando havia um aumento do produto como no caso de consegui-lo a custo mais baixo. Nesse caso, ele repassava a diferença para o cliente. Assim, os moradores iam aprendendo, desde crianças, que o “Armarinho de *Seu Joca*” tinha os produtos que ele precisava, a qualquer hora do dia e com o melhor preço da favela.

Convencido de que o elemento definidor do sucesso de um empreendimento comercial é saber comprar, Joca Aleixo não esperava os vendedores em sua loja. Ele cedo aprendeu os melhores locais da cidade para adquirir os seus produtos e, com um carro grande o suficiente para garantir o transporte de suas mercadorias, construiu uma relação de confiança que lhe permitia pagar com sete dias de prazo os produtos adquiridos. Esse era o tempo para renovar o seu estoque e evitar precisar constituir um *capital de giro* significativo. Poucos produtos eram estocados – até por causa da pequena área comercial. Quando isso ocorria, eram, principalmente, produtos sazonais,

²⁹ Brinquedos como *Bambolê* e *Bate Bate*, por exemplo, introduzidos na favela por ele, logo se tornaram “febres”, com alto consumo infantil e juvenil.

³⁰ Atividades como “soltar pipas”, “Jogar Bola de gude” e “Rodar Pião”, de forte presença nas favelas e periferias cariocas até hoje, são praticadas em determinadas épocas do ano, tendo alguma relação com os períodos das férias escolares de décadas atrás.

tais como os brinquedos, que tinham um baixo valor e podiam ser guardados sem grandes custos.

O principal investimento era feito na troca de carro. Para isso, Seu Joca tinha grandes potes onde eram jogadas todas as moedas recebidas durante o dia. No final do mês, essa “poupança” era depositada. Ela era a base para a troca do carro usado no negócio e nos, raros, eventos familiares fora da favela. O carro era conservado por um tempo razoável, até que os custos de manutenção não mais justificassem sua posse. A partir desse momento, ele era trocado por um zero quilômetro e o processo se renovava.

A capacidade de comprar fora da favela permitiu a João Aleixo se tornar o fornecedor de uma série de produtos a outros comerciantes de menor porte da Maré e de Manguinhos, favela vizinha. Com o tempo, essa atividade deixou de ser privilegiada, em função de não ser sua prioridade e da concorrência crescente. Também por isso, ele foi um dos primeiros comerciantes a se legalizar na favela, fato raro até os tempos atuais. A razão fundamental para isso foi o fato de comprar fora da favela e precisar andar com as mercadorias, nas vias públicas, legalizadas. Assim, o risco de sofrer uma fiscalização do Estado nas ruas e o temor de alguma fiscalização policial na favela o estimularam à formalização³¹. Cabe salientar que a formalização da atividade não significava que todos os produtos tivessem os seus impostos pagos integralmente ou as notas fiscais tiradas. Considerando o intenso movimento cotidiano e o alto número de mercadorias, não havia condições de fazer isso, além dos custos que representaria e dos limites para manter a competitividade dos preços, visto praticamente todos os comerciantes locais serem informais.

Seu Joca nunca fez curso algum de empreendedorismo, nunca usou empréstimos oficiais ou de *agiotas*³² e nunca organizou suas “retiradas” – o lucro resultante de suas atividades, de forma regular, mas de acordo com suas demandas cotidianas e sazonais – em função disso, por exemplo, ele levou doze anos para transformar seu barraco de madeira em uma casa de alvenaria de dois andares.

Depois de se aposentar, voltou para sua terra natal, cidade com doze mil habitantes, onde havia comprado de seus parentes o sítio que fora do pai. Ali, fez uma bela casa, bem melhor do que a que morara por vinte anos na favela e considerada a

³¹ Eventualmente, policiais da Delegacia de Roubos e Furtos de Cargas, alegando ter recebido denúncia anônima, fiscalizam alguns comércios da favela em busca de mercadorias receptadas. Esse tipo de ação faz com que vários comerciantes prefiram manter o seu estoque de forma regularizada.

³² Pessoas físicas que emprestam dinheiro em momentos de grande necessidade, em geral com juros extorsivos. É uma atividade considerada ilegal, mas largamente difundida na vida cotidiana dos grupos sociais das favelas e periferias.

melhor da cidade. Nesse lugar, ele se dedicou a cuidar da lavoura e outras atividades rurais. Com mais de setenta anos, começando a ter problemas de saúde e sem capital – pois repassara o negócio de Nova Holanda para alguns dos filhos e a aposentadoria era de pouco valor, ele montou um novo negócio: uma banca de legumes na feira da pequena cidade. Em pouco tempo, com recursos emprestados pelos filhos e baseado na mesma estratégia que orientara toda sua vida comercial na favela, criou o melhor *hortifruti* da cidade, com uma loja própria, um caminhão e um Picape D20. Aposentado definitivamente, o negócio foi arrendado por um valor que lhe permite manter um padrão de renda que o possibilita viver com dignidade e tranquilidade.

O seu negócio, assumido por dois filhos e um sobrinho, inicialmente, manteve o mesmo padrão de vendas anterior. No processo, os lucros foram investidos numa distribuidora local de bebida. Desfeita a sociedade, com um filho e o sobrinho assumindo a distribuidora, esta se ampliou, atingindo três filiais na Maré. O “Armarinho”, por sua vez, tendo em vista a falta de condições da filha e do genro em permanecer todo o tempo no negócio, passou a ser tocado, no cotidiano, por empregados. A falta de investimentos, de ações criativas e de dedicação à empresa fez com que, no processo, ela perdesse espaço para a concorrência e a importância que tinha no comércio local.

A experiência bem sucedida de um comerciante como João Aleixo, que tinha pouco capital, nenhuma formação técnica, poucas, e frágeis, redes sociais na cidade ao chegar e construiu seu empreendimento em um território com baixa circulação financeira nos permite refletir que as condições para que uma iniciativa comercial tenha sucesso demanda um conjunto de disposições subjetivas: afirmação do trabalho como a forma central de estar no mundo, com dedicação extrema a ele; ousadia; criatividade; sensibilidade para o cliente; presença constante e atenta no cotidiano do negócio. Nesse caso, pode-se dizer que as características pessoais são tanto mais valiosas quanto mais limitadas as condições objetivas para a construção do empreendimento.

Do ponto de vista objetivo, algumas características se revelam centrais para a ampliação da atividade: a baixa concorrência inicial; a mão de obra familiar, de custo reduzido e de confiança; as redes comerciais que foram sendo estabelecidas para a compra de mercadorias e lhe dava condições de oferecer um preço competitivo com pequeno capital de giro; alguma capacidade de investimento em capital fixo – expresso no carro – que lhe permitia comprar produtos com um importante diferencial de preço em relação aos, poucos, concorrentes locais; o acesso direto e rápido a uma grande

massa de consumidores; a formalização do negócio, que lhe oportunizava circular na cidade com mais segurança em relação à fiscalização do Estado.

A experiência de João Aleixo e de outros empreendedores das favelas cariocas demonstra que o sucesso de um negócio passa, em grande medida, pela capacidade pessoal do empreendedor e seu investimento subjetivo na iniciativa. Nesse sentido, as condições objetivas – oferta de formação técnica; oferta de crédito rotativo; capital para investimento; criação de redes de acesso aos produtores; iniciativas integradas de produção, comercialização e de publicidade etc – permitem ampliar as oportunidades para os empreendedores, numa perspectiva individual, terem sucesso e para aumentar a escala das atividades locais. Nessa perspectiva é que elas devem ser consideradas, sabendo-se que os sujeitos locais irão se apropriar desses instrumentos de formas distintas e com diferentes níveis de transformação em insumos para os seus negócios. Na busca de ampliar as possibilidades de desenvolvimento de experiências bem sucedidas como as de João Aleixo, propomos, para reflexão, um empreendimento em desenvolvimento, de forma embrionária, na Favela da Maré, formulado pela organização social Observatório de Favelas: o projeto denominado “Território Criativo da Maré”.

4. Referências centrais do projeto “Território Criativo da Maré”

4.1 Referências Preliminares:

A plena inserção das favelas cariocas e de seus moradores na Polis é um dos mais importantes desafios a serem resolvidos no contexto contemporâneo do Rio de Janeiro. De fato, a inação histórica do Estado e dos principais agentes do Mercado Formal em relação às favelas e seus moradores gerou desequilíbrios na cidade que prejudicam o seu pleno desenvolvimento.

O descompromisso histórico fez com que os moradores criassem formas de regular o espaço público e suas relações cotidianas sem, praticamente, interferência do Estado; a soberania – processo de regulação da ordem social de forma autônoma – fosse privatizada e apropriada por grupos criminosos; as atividades econômicas fossem hegemônicas por grupos e indivíduos sem vinculação direta com o mercado formal e sem regulação estatal; e serviços mais sofisticados e de maior amplitude – tais como agência bancárias, correios, serviços imobiliários etc. – fossem sonegados.

O Observatório de Favelas, em toda a sua trajetória, tem buscado formular uma

interpretação desses territórios populares que leve em conta sua potência, suas particularidades, suas demandas e complexidades. Negamos, assim, uma apreensão simplificada da pobreza, centrada em indicadores que afirmam apenas carências e limites nas condições dos moradores locais e dos territórios que construíram. Uma das maiores *potências* das favelas cariocas é a imensa capacidade de inovação e criatividade de seus moradores e de instituições locais. A necessidade de garantir o suprimento de serviços urbanos centrais, tais como energia, água, coleta de lixo, calçamento, correios, Canais fechados de TV etc, gerou soluções de variadas ordens, e com diversas possibilidades de leitura e graus de concordância. A importância de regulação das vendas imobiliárias, a demanda por instâncias de representação diante do Estado, em especial, e de oferta de serviços públicos mais abrangentes geraram, por sua vez, a criação de Associações de moradores, organizações da sociedade civil com bandeiras temáticas e de muitos grupos culturais.

Logo, a principal característica dos espaços populares favelados é, justamente, essa capacidade dos seus moradores de inventarem soluções alternativas para problemas de várias ordens do cotidiano. Assim, não é exagero afirmar que a favela é a expressão material mais consistente do que chamamos nesse projeto de “Território Criativo Urbano”. Definimos esses espaços como áreas da cidade em que os moradores criam formas inovadoras, coletivas e solidárias de atendimento das suas demandas materiais e simbólicas específicas.

Apesar da enorme criatividade presente nas favelas, os grupos locais têm limites objetivos e estruturais para avançarem. Assim, apenas através da presença regular, permanente e abrangente do Estado e do Mercado será possível superar os gargalos que dificultam o desenvolvimento pleno e integrado das favelas cariocas. O pressuposto central para que a intervenção dessas instâncias sócias seja consequente exige uma postura inédita em relação á concepção de ser humano que reconhece no espaço coletivo.

Com efeito, há dois sujeitos sociais em disputa no mundo contemporâneo. O primeiro deles é o *cidadão pleno*, sujeito reconhecido em seu direito à diferença e de igualdade na dignidade, elementos inseparáveis na construção de um projeto democrático para o século XXI. A condição de cidadania, cabe salientar, não é uma construção processual, mas um atributo. Nesse caso, afirmamos que todos os seres, por definição, ao ingressarem no mundo social, são cidadãos. Portanto, e, por exemplo, a educação não visa formar cidadãos; ao contrário: por ser cidadão, o ser tem direito à

educação, assim como à cultura, saúde, trabalho, um ambiente saudável etc. (nesse caso, a finalidade da Educação é contribuir para a formação de um ser humano pleno, em suas dimensões individual, social, genérica e ecológica).

O outro ser que se afirma no mundo social contemporâneo, de forma hegemônica, é o sujeito reduzido a sua condição de *consumidor* de bens distintivos. Nesse caso, a forma central de significar a vida se dá através da criação de hierarquias sociais, estabelecidas a partir do acesso a recursos materiais e simbólicos. Para a afirmação desse sujeito, são impostas duras condições de competição na vida cotidiana, a naturalização e reprodução das desigualdades e o desrespeito aos direitos fundamentais.

A ação dos agentes do Estado e do Mercado nas favelas, portanto, deve ser sustentada no compromisso em valorizar a dimensão plena da cidadania, o princípio da igualdade da dignidade humana, e valores correspondentes. Isso significa, por exemplo, o compromisso das organizações do Mercado em "vender para o cidadão" e não reduzi-lo à condição de consumidor. Da mesma forma, a sofisticação da sociedade nacional, com a incorporação de dezenas de milhões de brasileiro ao mercado de trabalho e de consumo exige a abertura para novas representações do mundo e formas de nele viver. Logo, o estímulo à formação de profissionais com os perfis assinalados para atividades criativas e sofisticadas, e não apenas para os trabalhos manuais, é uma necessidade social, sendo um dever do Estado e do Mercado.

Além disso, nessas instâncias deve-se produzir mais e melhores informações sobre as favelas, de forma a produzir iniciativas que valorizem as práticas e o protagonismo dos seus moradores. Isso implica superar os pressupostos mais triviais e hegemônicos sobre esses territórios, o que exige a incorporação de profissionais locais em todos os níveis de produção das informações necessárias às intervenções consequentes.

São esses os pressupostos das ações a serem desenvolvidas através do Estado e do Mercado. Eles sustentam o plano de trabalho, propriamente dito, que apresentamos no item a seguir, que caracteriza o Projeto "Território Criativo da Maré".

4.2. Bases para o Plano de Trabalho do Projeto "território Criativo da Maré".

Objetivos Gerais:

- . Reconhecer e fortalecer o caráter criativo das práticas econômicas e culturais

da Maré, na perspectiva de garantir de forma integrada e permanente o seu desenvolvimento econômico e social;

- . Articular uma rede de economia criativa na Maré que envolva agentes estatais, do Mercado e da Sociedade Civil;

Objetivos Específicos:

- . Produzir um Diagnóstico Econômico e Cultural da Maré como subsídio para o fortalecimento das dinâmicas criativas do Território local;
- . Realizar o Seminário internacional “Territórios Criativos Urbanos”, a fim de oferecer subsídios para a implementação do Projeto “Território Criativo da Maré”;
- . Criar o polo integrado de cultura e entretenimento da Maré, a partir das ruas Teixeira Ribeiro, Principal, Sargento Silva Nunes e Bittencourt Sampaio;
- . Urbanizar, regularizar e organizar o espaço de implantação do Polo Criativo da Maré;
- . Criar o Fórum de Desenvolvimento do Território Criativo da Maré, que terá ações de coordenação, articulação, monitoramento e avaliação das ações destinadas ao fortalecimento do Projeto integrado;
- . Criação do Fundo de Desenvolvimento Criativo da Maré, destinado a financiar as ações necessárias para o desenvolvimento da favela, de forma estruturante.

4.3. Metas:

Ao final do primeiro ano do projeto, espera-se que:

- . O Diagnóstico Econômico e Social da Maré esteja elaborado e publicado;
- . O Seminário Internacional “Territórios Criativos Urbanos” tenha sido realizado e oferecido os devidos subsídios para o projeto;
- . A urbanização e regulação das ruas selecionadas para a criação do Polo Criativo estejam concluídas;
- . Os serviços e equipamentos públicos necessários para o funcionamento do Polo estejam implantados;
- . O Fórum de Desenvolvimento do Território Criativo da Maré tenha sido criado, esteja em funcionamento e consolidado;
- . O Fundo de Desenvolvimento Criativo da Maré tenha sido criado e esteja em

pleno funcionamento.

4.4. Estratégia Inicial de Implantação do Projeto:

O desenvolvimento do Território Criativo da Maré é uma iniciativa pioneira do Observatório de Favelas e conta com a participação da Prefeitura do Rio de Janeiro, através das Secretarias municipais de Desenvolvimento econômico solidário e da Cultura; da Organização social Redes de Desenvolvimento da Maré; do Instituto Europeu de Design – IED; da Universidade Federal do Rio de Janeiro, do Studio X; e da Companhia Vale, além de negociação com o SEBRAE. O projeto prevê outras parcerias com agentes públicos, do mercado e da sociedade civil, em especial com instituições que já atuam na região.

O primeiro passo para a sua materialização será a realização do Seminário Internacional “Territórios Criativos Urbanos”, previsto para a segunda quinzena de março de 2013. Organizado pelas instituições responsáveis pela implantação do projeto, ele reunirá profissionais e técnicos de variados países, capazes de contribuir com a análise das experiências desenvolvidas em variados territórios urbanos que se desenvolveram a partir da “economia criativa”.

No Seminário, será apresentado o Projeto Integrado de desenvolvimento do Território Criativo da Maré. Esse projeto, que será elaborado por uma equipe interdisciplinar e por gestores públicos, norteará o leque de intervenções que será realizada na Maré entre 2013 e 2016, ano da Olimpíada e referência para uma avaliação ampliada do empreendimento.

No mesmo Seminário, será constituído formalmente o Fórum de Desenvolvimento Criativo da Maré e será eleita sua coordenação, a ser formada por três das organizações articuladoras do projeto, uma instituição acadêmica com atuação local, uma organização comunitária e uma empresa.

Caberá ao Fórum a coordenação, articulação e avaliação do Projeto “Território Criativo da Maré. Para isso, em sua primeira reunião, será aprovado o seu regimento interno, com a definição das suas normas de funcionamento, e aprovada a contratação de uma diretoria executiva. Será também de responsabilidade do Fórum a realização de estudos e proposição do Fundo de Desenvolvimento da Maré, que reunirá um conjunto de recursos, de variadas fontes, para garantir o processo de desenvolvimento integrado da favela, tendo como perspectiva o ano de 2016. O objetivo do Fundo será subsidiar os

meios para que os principais indicadores sociais, econômicos, culturais e ambientais da Maré estejam na média, ou a caminho dela, da cidade até o final do ano dos jogos olímpicos cariocas.

Referências

ABREU, Maurício. *A evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1988.

ARENDDT, Hannah. *A condição Humana*. Ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2005.

BARBOSA, Jorge L. *A cidade como Imago Urbis* in: SILVA, Jailson S.; BARBOSA, Jorge L. e FAUSTINI, Marcus V. *O Novo Carioca*. Mórula Editora, Rio de Janeiro, 2012.

BOURDIEU, Pierre *La Distinction*. Paris: Ed. Seul, 1979.

_____. *Coisas Ditas*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.

_____. *Poder Simbólico*. Lisboa: Ed. Difel, 1994.

BERGER, Peter; LUCKMAM, Thomas. *A construção Social da Realidade*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1993.

CANCLINI, Néstor. *Culturas Híbridas*. Ed. Sudamericana, 1992.

_____. *Consumidores e Cidadãos*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1995.

DAMATTA, Roberto. *A casa e a Rua: espaço, cidadania mulher e morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1997.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território e População*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2008.

GOFFMAN, Erving. *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1992.

OLIVEIRA, Roberto C. *Identidade, Etnia e Estrutura Social*. São Paulo: Ed. Pioneira, 1976.

SANTOS, Milton. *O Espaço Dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1979.

SILVA, Eliana S. *Testemunhos da Maré*. Rio de Janeiro: Ed. Aeroplano, 2012.

SILVA, Jailson S.; BARBOSA, Jorge L. *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Ed. Senac/X Brasil, 2005.

SILVA, Jailson S; BARBOSA, Jorge L; BITETI, Mariane; FERNANDES, Fernando L. *O que é favela, Afinal?* Observatório de Favelas, 2009.

SILVA, Jailson S; BARBOSA, Jorge L; FAUSTINI, Marcus V. *O Novo Carioca*. Rio de Janeiro: Ed. Mórula, 2012.

QUESTÕES TEMÁTICAS

A “virada” do Rio de Janeiro e a inclusão dos jovens¹ - Gustavo Morelli² e Adriana Fontes³

“Integrar econômica e socialmente nossas favelas ao tecido formal urbano passa pela pacificação, mas vai muito além: requer uma ação orquestrada de diversas instâncias de governo, do setor privado e da sociedade civil, durante anos e anos. Reformar a polícia na profundidade que é necessária não vai acontecer de uma hora pra outra. Melhorar a qualidade lamentável dos nossos serviços só será possível através de uma política de longo prazo, que começa (mas não termina) pela educação – que anda mal das pernas.

Assim como para explorar direito as vantagens competitivas que potencialmente temos em setores que possuem a nossa cara, como a economia criativa.

São todos processos longos, e os caminhos não são em linha reta. Precisamos de estratégias de futuro mais claras e compartilhadas e não podemos desanimar a cada revés”

André Urani

Introdução

Após décadas de decadência econômica, o Estado do Rio de Janeiro entrou em um novo ciclo de desenvolvimento.⁴ Há investimentos previstos da ordem de R\$ 211,5 bilhões nos próximos anos, segundo estudo da Firjan intitulado Decisão Rio 2012-2014. É o estado com maior volume de investimentos previstos entre todos os 27 estados da federação. A redução dos índices de violência e o processo de pacificação das favelas da capital, caracterizado pela retomada destes territórios das mãos do crime organizado e do tráfico de drogas, dois fatores com elevada repercussão junto a população jovem, são iniciativas com contribuição direta na geração de um ambiente mais propício à atração de novos investimentos.

Mas para que essa onda de investimentos seja capitalizada em torno de uma estratégia de desenvolvimento mais inclusiva e, portanto, capaz de reforçar o processo de redução das desigualdades sociais e pacificação das favelas cariocas, é preciso

¹ Agradecemos o apoio da Renata Carvalho na pesquisa sobre as experiências nacionais e internacionais e do Samuel Franco e do Raphael Veríssimo na elaboração dos dados.

² Economista e diretor da Macroplan. gustavo.morelli@uol.com.br.

³ Economista, consultora da Macroplan e pesquisadora do IETS. fontesadri@gmail.com.

⁴ URANI e GIAMBIAGI (2011).

investir nos jovens, sobretudo aqueles pertencentes aos extratos de renda mais baixos e residentes em áreas socialmente vulneráveis.

No Brasil, a taxa de desemprego dos jovens de 15 a 29 anos de idade é de 15%, o triplo dos adultos, segundo a PNAD/IBGE de 2009. Nas regiões metropolitanas, as mais atingidas pelo fenômeno do desemprego, a dificuldade de inserção dos jovens é ainda maior. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), 17,5% dos jovens estão desempregados. Além do risco do desemprego, a ociosidade é um fenômeno com impactos expressivos nas perspectivas futuras dos jovens. A RMRJ possui 2,7 milhões de jovens, 537 mil estão ociosos (um a cada cinco), não trabalham e não estudam. Excluindo os desempregados, somam-se 340 mil jovens que não trabalham não estudam e não procuram trabalho (12,6%). Nas favelas a situação é ainda mais grave, 15% dos jovens não estudam, não trabalham e não procuram emprego.

Não atuar de modo intensivo junto a este público representaria uma enorme perda de oportunidade dada sua representatividade e participação na força de trabalho ao longo das próximas décadas.

O desafio então se amplia, dado o expressivo volume de jovens chegando ao mercado de trabalho – o bônus demográfico⁵ deve atingir seu ápice em 2020⁶ - com enormes passivos e carências educacionais carregadas das fases anteriores. O tema é especificamente relevante ao SEBRAE dado que quase metade deles iniciará sua vida profissional, como assalariado, autônomo ou na posição de empreendedor, em micro e pequenos negócios. Ao mesmo tempo abrem-se enormes janelas de oportunidade, dada as expectativas de um intenso ciclo de crescimento, em especial no Rio de Janeiro.

O presente estudo será dividido em quatro partes. Inicialmente analisará, para Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a composição e dinâmica deste segmento da população no mercado de trabalho, indicando, sempre que possível, diferenças relevantes de comportamento entre os jovens da RMRJ e aqueles residentes em suas favelas. Em seguida, abordará a dinâmica dos jovens residentes em favelas com UPPs, para na sequência mapear e analisar os principais programas e projetos destinados aos jovens, com o objetivo de apontar questões que contribuam para a melhor integração produtiva. Na sua parte final, identificará estratégias para a promoção da inserção no mercado de trabalho e redução das desigualdades dentro do grupo dos jovens e proará

⁵ Bônus demográfico é o período caracterizado pelo aumento da população em idade ativa e declínio da razão de dependência (peso da população de 0 a 14 anos e 65 anos e mais de idade sobre a população de 15 a 64 anos de idade).

⁶ ARBACHE (2011)

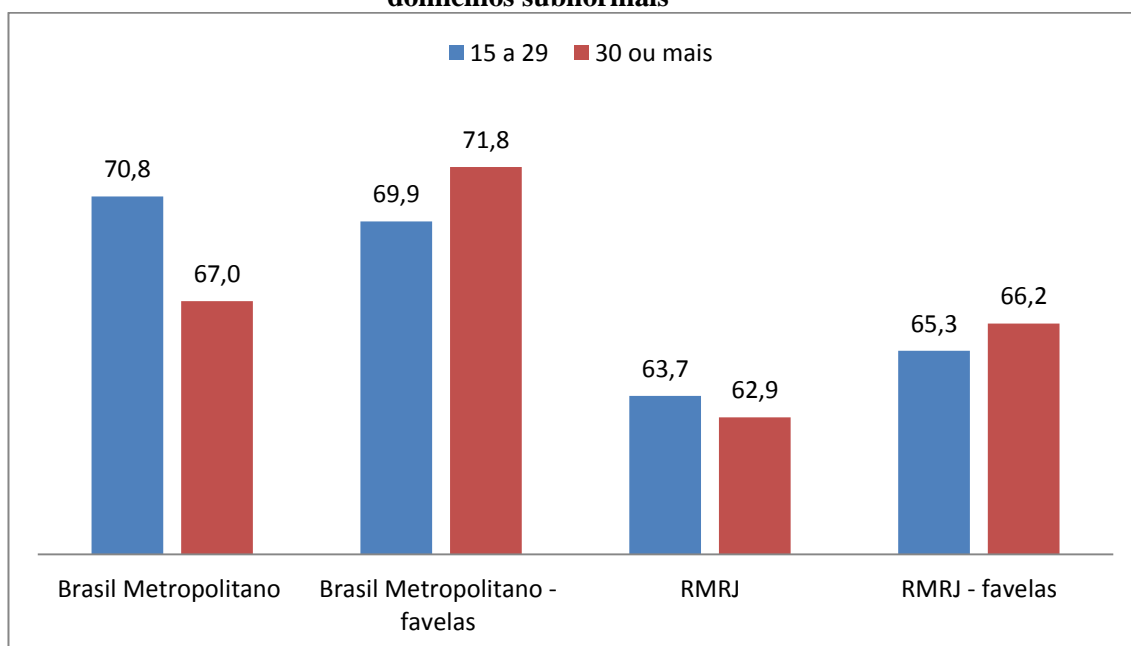
medidas focadas na ampliação da eficácia dos programas voltados aos jovens em situação de risco, com ênfase no desenvolvimento dos micro e pequenos negócios, campo de atuação prioritária do SEBRAE.

1. A inserção produtiva dos jovens da RMRJ e suas Favelas⁷

Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), em 2009, há cerca 2,7 milhões de jovens entre 15 e 29 anos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), representando 29% da população total em idade ativa (PIA) da região. Destes, 1,7 milhões, ou 64%, estão economicamente ativos, trabalhando ou em busca de um posto de trabalho.

Em relação às outras regiões metropolitanas (RMs), a do Rio de Janeiro tem destaque pela baixa taxa de atividade ou participação no mercado de trabalho. Isso ocorre em todas as faixas etárias.

Gráfico 1: Taxa de participação no mercado de trabalho – Brasil Metropolitano e domicílios subnormais



Fonte: PNAD/IBGE

A taxa de participação no mercado de trabalho nas favelas do Rio, por sua vez, é superior à da RMRJ, tanto para jovens quanto para não jovens. Em outras palavras, os

⁷ A situação dos jovens residentes em favelas pode ser analisada a partir das informações de aglomerados subnormais da PNAD/IBGE. Devido às limitações da amostra, entretanto, os dados não podem ser desagregados em diversas faixas etárias.

moradores das favelas participam mais do mercado de trabalho do que a média da RMRJ.

PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

A taxa de participação dos jovens no mercado de trabalho varia fundamentalmente com a idade. Dos jovens de 15 a 17 anos, 18% participam do mercado de trabalho. Esse percentual chegou a ser 30% no início dos anos 90. O grupo de 18 a 24 anos manteve sua participação no mercado de trabalho em torno de 68%. Já os jovens com 25 a 29 anos, elevaram significativamente sua inserção no mercado de trabalho: no início dos anos 90, 74% eram economicamente ativos, em 2009, esse percentual passou para 84%.

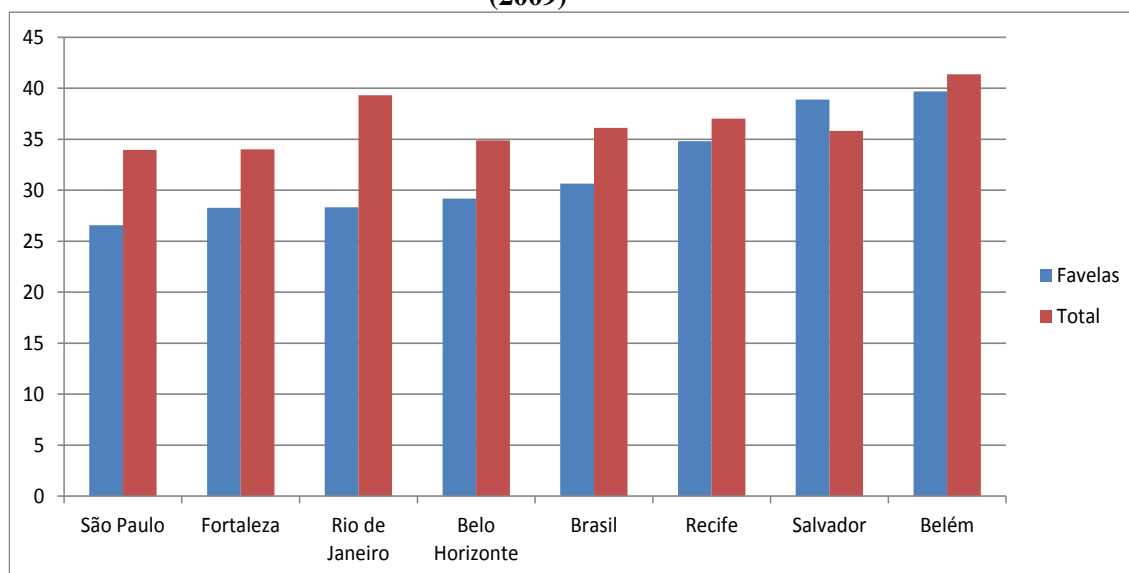
Os movimentos da taxa de participação dos jovens no mercado de trabalho na última década estão intrinsecamente relacionados às tendências de gênero. A queda da taxa de participação dos jovens de 15 a 17 anos ocorreu principalmente devido ao adiamento da entrada no mercado de trabalho dos homens (de 41%, em 1992, para 19%, em 2009). A estabilidade do percentual de jovens de 18 a 24 anos economicamente ativos não foi uniforme entre os sexos: os homens reduziram sua participação, enquanto as mulheres aumentaram. Por fim, o aumento da taxa de participação do grupo de 25 a 29 anos ocorreu devido à entrada de mulheres com essa faixa etária no mercado de trabalho (a taxa de participação passou de 56% para 74% de 1992 para 2009, enquanto a dos homens com a mesma idade ficou praticamente estável em 95%).

É possível depreender da análise das taxas de participação nas últimas duas décadas que: i) os jovens, sobretudo os homens, têm adiado sua entrada no mercado de trabalho resultando, em grande medida, em maior escolarização; ii) as mulheres acima de 18 anos têm aumentado expressivamente sua inserção econômica, principalmente as que possuem de 25 a 29 anos.

O nível de escolaridade dos jovens evoluiu expressivamente, sobretudo, a partir dos anos 90. Em 1999, 40,8% dos jovens de 16 anos tinham concluído o Ensino Fundamental. Em 2009, esse percentual subiu para 63,4%. No caso do ensino médio o índice de conclusão dobrou: passou de 25,4% para 50,2% dos jovens de 19 anos. Mesmo assim, ainda há que se considerar que metade dos jovens de 19 anos sem a educação básica limita muito a inserção na atividade econômica.

A frequência à escola, entretanto, não apresenta um comportamento homogêneo entre a RMRJ e suas favelas. Ela é alarmantemente baixa nas favelas. Apenas 28% dos jovens de 15 a 29 anos frequentam escola nas favelas na RMRJ, enquanto a média da RMRJ é de 39%. Nota-se que o Rio tem o segundo maior percentual de jovens de 15 a 29 anos que frequentam escola, mas considerando apenas os residentes em favelas, esse indicador fica mal posicionado em relação às outras regiões metropolitanas (terceiro menor percentual), evidenciando um elevado diferencial entre asfalto e favelas. Ou seja, há um longo caminho a percorrer em termos de igualdade de oportunidades e acesso à educação, em particular nas favelas da RMRJ.

Gráfico 2: Percentual de jovens que frequenta escola – Brasil Metropolitano e Favelas (2009)



Fonte: PNAD/IBGE.

Além da educação básica, há uma tendência de aumento da educação profissional. Segundo o suplemento especial da PNAD/IBGE de 2007, cerca de 19% dos jovens de 15 a 29 anos concluíram algum tipo de educação profissional, percentual mais elevado do que o observado entre os trabalhadores com 30 anos ou mais (16%).

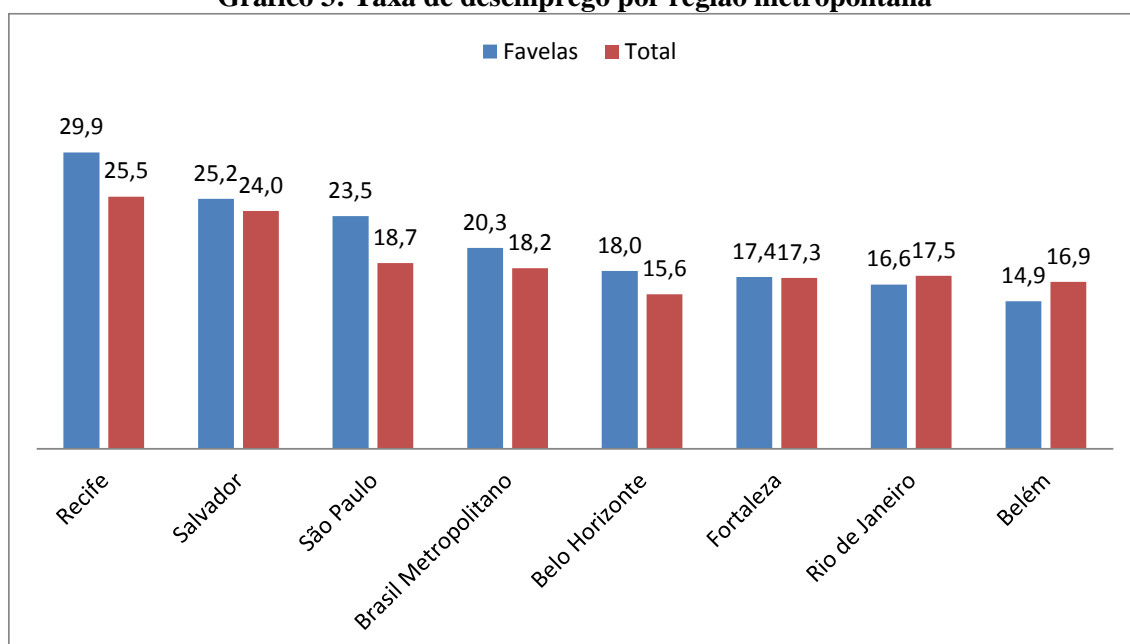
Se pelo lado da oferta de trabalho, os jovens tem melhorado suas chances de inserção no mercado de trabalho com um nível de escolarização mais elevado e condizente com suas expectativas, o que pode ser dito sobre a evolução da demanda de trabalho na RMRJ para os jovens, sobretudo residentes em favelas?

O desemprego é um fenômeno que afeta mais os jovens em todo mundo. Nos países do G20, a taxa de desemprego dos jovens é o dobro ou o triplo da média dos

adultos e registrou os maiores crescimentos com a crise mundial. A Espanha e a África do Sul lideram os índices, com mais de 40% e 50% dos jovens de 15 a 24 anos desempregados, respectivamente.⁸ Na América Latina os índices são inferiores, mas a taxa de desemprego dos jovens é o triplo da total, segundo a OIT.

No Brasil, a taxa de desemprego dos jovens de 15 a 29 anos (15%) chega a ser o triplo dos adultos, segundo a PNAD/IBGE de 2009. Nas regiões metropolitanas, as mais atingidas pelo fenômeno do desemprego, a dificuldade de inserção dos jovens também é maior. Na RMRJ, 17,5% dos jovens estão desempregados⁹, enquanto a dos indivíduos com 30 anos ou mais é de 6,1%.

Gráfico 3: Taxa de desemprego por região metropolitana



Fonte: PNAD/IBGE.

A taxa de desemprego dos jovens nas favelas é superior à dos jovens nas regiões metropolitanas em geral, 20,3% (2,1% acima da média do Brasil metropolitano). No Rio de Janeiro, contudo, o desemprego dos jovens residentes em domicílios subnormais é um pouco inferior a média da região metropolitana, uma diferença para menos de 0,9 ponto percentual (16,6%). Em outras palavras, os jovens das favelas cariocas participam mais do mercado de trabalho do que um jovem médio da RMRJ e ficam menos desempregados.

O desemprego mais alto dos jovens pode ser explicado pela falta de experiência

⁸ Dados do primeiro quadrimestre de 2011. Para dados de outros países ver OIT e OCDE (2011).

⁹ Em comparação com as outras regiões metropolitanas, a taxa de desemprego dos jovens na RMRJ tem uma posição mediana, inferior às regiões de Recife, Salvador, Distrito Federal e São Paulo.

e de qualificação, mas também por não serem os principais responsáveis pelo sustento das famílias, o que permite que fiquem mais tempo desempregados.

DESEMPREGO

Em termos de faixa etária, o desemprego do grupo de 18 a 24 anos ficou praticamente estável (queda de 1%), se comparado às outras faixas etárias (15-17 e 25-29). Destaca-se que na divisão por sexo, cor e escolaridade, todos os grupos em maior ou menor magnitude reduziram desemprego na RMRJ. A exceção foi observada no grupo de jovens que completou o primeiro grau (+17%) e os que não concluíram o segundo grau (+5%). Estes dois grupos são também os mais afetados pelo desemprego.

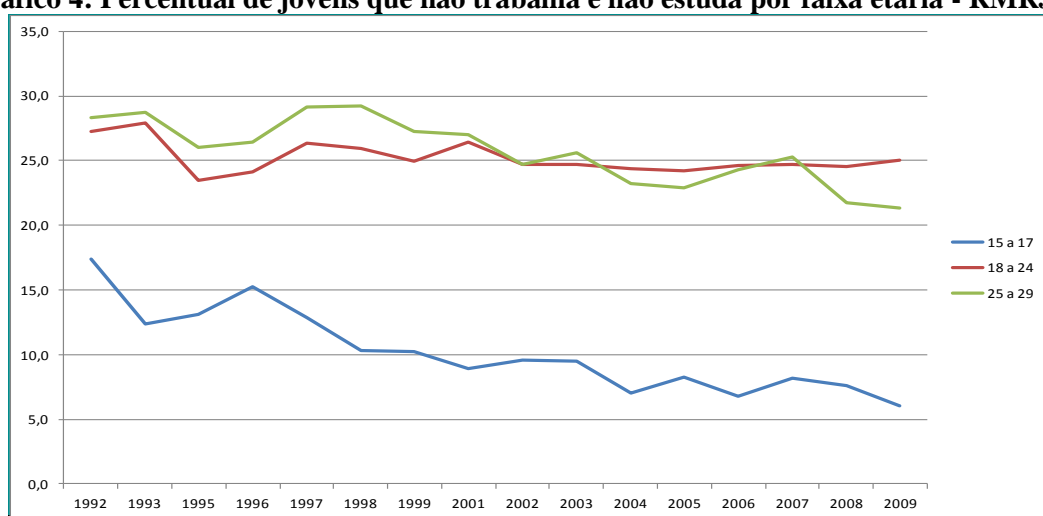
O desemprego por nível de instrução segue um formato de U invertido, mais alto entre aqueles que possuem o segundo grau incompleto. Este não é um fenômeno restrito aos jovens, contudo, entre eles as diferenças são bem mais significativas. Com a falta de experiência, a educação formal é a principal credencial para a entrada dos jovens no mercado de trabalho.

Uma análise por características pessoais demonstra que o desemprego entre os jovens também atinge mais os grupos tidos como mais sensíveis ao desemprego. Na RMRJ, 22,3% das mulheres de 15 a 29 anos estão desempregadas, taxa muito superior aos 13,6% dos homens. Os jovens pretos e pardos enfrentam uma taxa de desemprego de 20,6%, ao passo que 14,8% dos brancos estão desempregados. Destaca-se também que a redução do desemprego na comparação de 1999 a 2009 beneficiou mais os homens e os brancos em relação às mulheres e os negros, respectivamente.

O desemprego afeta mais os jovens do que as pessoas com mais de 30 anos independente da sua posição na família. Contudo, quando são os principais responsáveis pelo domicílio, o desemprego dos jovens é menos da metade da média das pessoas de 15 a 29 anos de idade. Apesar de menor, a taxa de desemprego dos chefes de família com até 29 anos é 8,7%, quase o dobro do desemprego das pessoas com 30 anos ou mais com a mesma posição no domicílio.

Além do risco de desemprego, a ociosidade é um fenômeno com impactos expressivos nas perspectivas futuras dos jovens¹⁰. O jovem desempregado está procurando uma ocupação enquanto o ocioso não está investindo seu tempo na busca do trabalho, nem no trabalho nem na escola. Está, portanto, mais exposto a atividades ilegais e improdutivas. Cerca de 537 mil jovens de 15 a 29 anos (um a cada cinco) não trabalha e não estuda na RMRJ. Conforme o gráfico 4, este percentual tem se reduzido em todas as faixas com exceção do grupo de 18 a 24 anos, que representa a maior parcela (57%). A ociosidade atinge um a cada quatro jovens nessa faixa etária.

Gráfico 4: Percentual de jovens que não trabalha e não estuda por faixa etária - RMRJ



Fonte: PNAD/IBGE.

¹⁰ Para visão comparativa (Brasil metropolitano e favelas) dos resultados por características pessoais e faixa etária ver anexo I

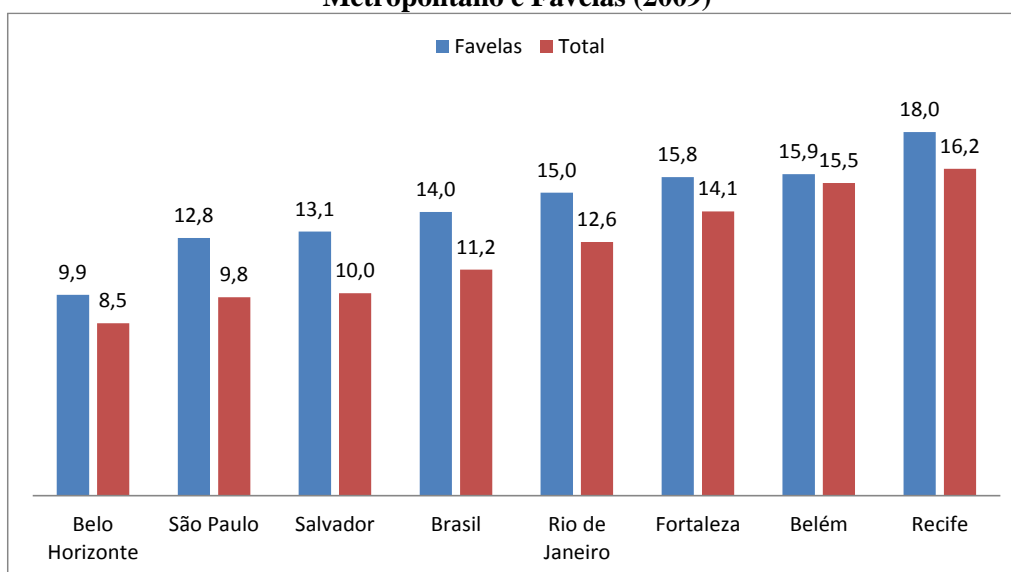
A queda do desemprego nos últimos 10 anos foi maior entre os jovens chefes do que entre os jovens filhos. Ao assumir a posição de chefe o espaço para escolha se reduz. Assim, em momentos de crescimento o jovem pode escolher mais devido à melhoria da renda da família, de forma que a diferença entre o desemprego dos chefes jovens e o dos jovens filhos aumenta.

Mas o grande diferencial ocorre em termos de rendimento domiciliar per capita. Mais da metade dos jovens situados no quinto de renda mais pobres estão desempregados. No segundo quinto de renda, o desemprego diminui para 30% e no quinto mais rico é de 10%. Ou seja, as dificuldades de inserção no mercado de trabalho são decrescentes com a renda domiciliar per capita dos jovens. Na comparação de 1999 a 2009, percebe-se que os jovens pertencentes aos 40% mais pobres da população foram os que menos reduziram desemprego.

Excluindo os desempregados, somam-se 340 mil jovens que não trabalham não estudam e não procuram trabalho na RMRJ (12,6%)¹¹. Nas favelas da RMRJ a situação é ainda mais grave, 15% dos jovens não estudam, não trabalham e não procuram emprego. A ociosidade é um fenômeno que demanda políticas públicas inovadoras e articuladas que trabalhem como o imaginário dos jovens e suas percepções de futuro.

¹¹Esse percentual é mais elevado principalmente na faixa etária mais crítica de 18 a 24 anos (15,3%).

Gráfico 5: Percentual que não estuda não trabalha e não procura trabalho – Brasil Metropolitano e Favelas (2009)



Fonte: PNAD/IBGE.

Os altos índices de desemprego e elevada ociosidade caracterizam o momento crítico da entrada do jovem no mercado de trabalho, sobretudo para alguns grupos específicos. As desigualdades, entretanto, ocorrem não somente em termos de acesso ao mercado de trabalho, mas também quanto à qualidade dos postos de trabalho que ocupam.

Diferente do que ocorre em termos de desemprego, os jovens registraram ganhos de rendimentos entre 1999 e 2009 mais elevados do que a população com 30 anos ou mais, fato provavelmente relacionado ao aumento da escolarização. Porém, mesmo considerando igual nível de instrução, os rendimentos dos jovens são de 18% a 54% inferiores aos dos que possuem 30 anos ou mais, indicando que o mercado de trabalho valoriza a experiência.

Os jovens de 15 a 17 anos de idade se inserem, na sua maioria, precariamente no mercado de trabalho. Conforme a tabela 1, cerca de 60% são empregados informais, ou seja, não possuem a carteira de trabalho assinada. O trabalho por conta própria (17%) e o trabalho não remunerado (12%) são as outras formas de inserção mais relevantes para este segmento. Com o aumento da idade, o emprego com carteira de trabalho assinada se torna mais frequente, alcançando 56% dos jovens ocupados com 18 a 29 anos de idade. Embora em menor magnitude do que para os jovens mais novos, o emprego sem carteira de trabalho também se apresenta como forma de inserção para 24% dos

trabalhadores com 18 a 24 anos de idade e 15% para os de 25 a 29 anos.

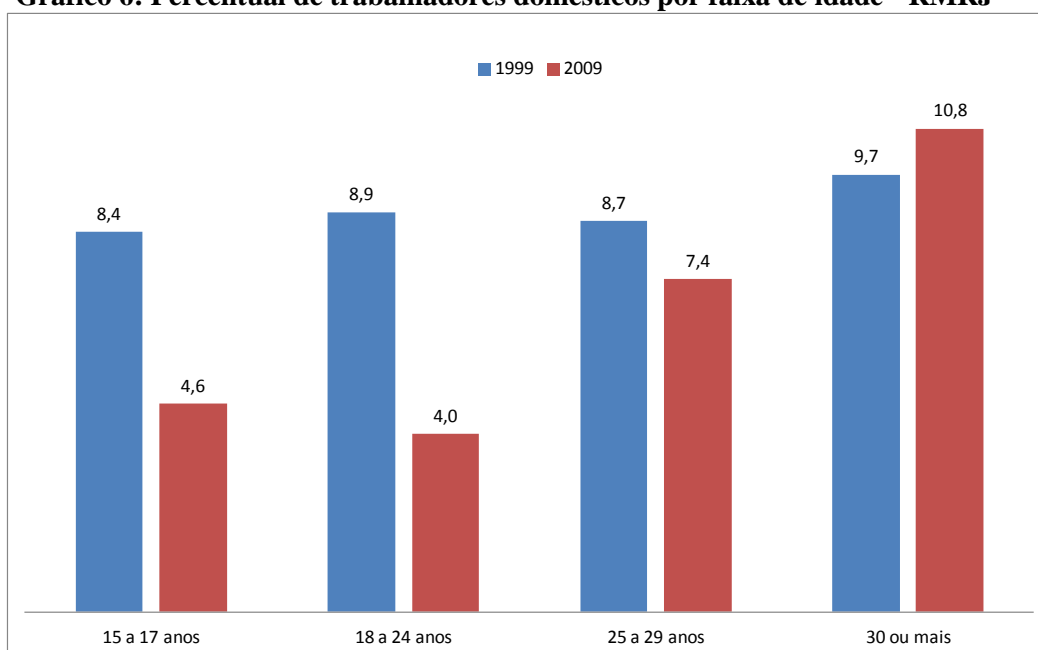
Destaca-se que o percentual de trabalhadores domésticos entre os jovens reduziu expressivamente, entre 1999 e 2009, ao passo que continua a crescer entre as pessoas com mais de 30 anos, conforme o gráfico 6. Provavelmente porque com o aumento da escolaridade dos jovens, esse tipo de ocupação se torna menos atraente, fato que combinado com o crescimento da renda domiciliar per capita, lhes permitem investir mais tempo na busca de uma atividade mais condizente com suas expectativas.

Tabela 1: Composição da Ocupação por Faixa Etária – RMRJ – 2009

	15 a 17	18 a 24	25 a 29	30 ou mais
Total	100	100	100	100
Empregado com carteira	6,5	56,0	56,2	38,9
Militar	-	3,3	2,1	1,1
Funcionário público	-	1,3	4,6	8,8
Empregado sem carteira	60,2	24,0	14,6	10,4
Conta própria	16,7	9,3	12,2	24,1
Empregador	0,0	0,8	2,5	5,0
Trabalhador doméstico	4,6	4,0	7,4	10,8
Não remunerado	12,0	1,2	0,3	0,8

Fonte: Pnad/IBGE.

Gráfico 6: Percentual de trabalhadores domésticos por faixa de idade - RMRJ



OS JOVENS E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Como porta de entrada no mercado de trabalho para os jovens, vale analisar a relevância dos micro e pequenos negócios. Segundo a Pnad/IBGE, cerca de 42,5% dos jovens de 15 a 29 anos de idade da RMRJ ocupados estão inseridos em pequenos negócios (com até 10 empregados), seja como dono dos negócios ou empregados, participação um pouco mais baixa do que entre os ocupados com 30 anos ou mais (48%). Esse percentual, no entanto, é de 60% entre os jovens de 15 a 17 anos, 45% entre 18 e 24 e 39% daqueles com 25 a 29 anos.

A posição mais frequente dos jovens nos micro e pequenos negócios, no entanto, é como empregado: cerca de 70% dos que trabalham em microempresa são empregados com ou sem carteira. Essa relação entre as pessoas com mais de 30 anos cai para 40%, ou seja, a maioria é dono do negócio, ao contrário do que ocorre entre os jovens.

Destaca-se ainda que o percentual de empregados informais varia de 100% dos jovens de 15 a 17 a 37% entre os jovens de 25 a 29 anos. Cerca de dois terço dos jovens empregados sem carteira de trabalho assinada estão em negócios com até 10 empregados. Ademais, apesar da formalização recente, o percentual de jovens empregados sem carteira em micro e pequenos negócios se manteve praticamente estável.

A probabilidade dos jovens terem o seu próprio negócio é mais baixa, seja pela falta de experiência adquirida, escassez de recursos ou de apoio e formação para iniciar um negócio. Somente 13% dos jovens de 15 a 29 anos são trabalhadores por conta própria ou empregadores. Esse percentual é de 29% entre a população ocupada com 30 anos ou mais na RMRJ.

A participação das micro e pequenas empresas na ocupação dos jovens e do total de trabalhadores aumentou ao longo dos anos 90 e diminuiu nos anos 2000, confirmando o comportamento contra-cíclico desse segmento. Por fim, vale ressaltar que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro se destaca com uma contribuição das micro e pequenas empresas para a ocupação juvenil superior à média brasileira (41%).

1.1 Visão sintética

Em síntese, os jovens vivenciaram maior crescimento do desemprego ao longo dos anos 90 e na última década tiveram menor retração. Tal fenômeno pode ser reflexo de um descasamento entre os postos de trabalho disponíveis e as expectativas dos jovens, em um contexto de menores índices de desemprego. Com o incremento da escolaridade, os jovens se interessam cada vez menos a ocupações de menor qualificação como o trabalho doméstico ou na construção civil¹². Almejam ocupações mais qualificadas, muitas vezes em novos setores, porém sem a qualificação e experiência demandadas, sobretudo, pelos setores mais intensivos em tecnologia como setor de óleo e gás. Acabam, portanto, permanecendo no desemprego ou na inatividade, fenômenos que afetam mais determinados grupos dada a heterogeneidade intrínseca aos jovens. Essas questões se agravam em ambientes de alto risco social, onde os jovens possuem níveis de instrução e de qualidade da educação inferiores, engravidam e se tornam chefes de família mais precocemente e têm menor acesso a tecnologia e conhecimentos específicos.

Os jovens mais expostos ao risco de desemprego e à ociosidade são as mulheres, de cor negra, que não concluíram o ensino básico, situados nos domicílios que pertencem aos 20% mais pobres da população e não são os principais responsáveis pelo sustento no domicílio. São também aqueles que quando participam do mercado de trabalho auferem rendimentos mais baixos. Boa parte deles vive em territórios como as favelas. Atuar em direção a igualdade de oportunidades significa direcionar esforços substanciais para este grupo.

O que há de divergente entre as favelas da RMRJ e do Brasil metropolitano? Nota-se que, ao contrário do que ocorre na RMRJ, a taxa de desemprego dos jovens residentes em favelas é mais elevada do que a média dos jovens, ao passo que a taxa de participação é um pouco mais baixa. Por outro lado, o que há de similar entre a análise da RMRJ e do Brasil Metropolitano é que a ociosidade é maior nas favelas e a frequência a escola mais baixa, sobretudo na RMRJ que se diferencia de todas as demais pela amplitude deste diferencial.

¹² Experimentos controlados mostram que a proporção de jovens na construção vem caindo mais do que nos demais setores.” Neri (2011, p. 49).

Tabela 2: Características da atividade dos jovens no Brasil Metropolitano e na RMRJ - 2009

	Brasil Metropolitano		RMRJ	
	Total	Favelas	Total	Favelas
Taxa de desemprego				
15 a 29	18,2	20,3	17,5	16,6
30 ou mais	6,4	8,1	6,1	5,9
Taxa de participação				
15 a 29	70,8	69,9	63,7	65,3
30 ou mais	67,0	71,8	62,9	66,2
Taxa de ocupação				
15 a 29	57,9	55,7	52,5	54,4
30 ou mais	62,8	66,0	59,1	62,3
Percentual que não estuda, não trabalha e não procura trabalho				
15 a 29	11,2	14,0	12,6	15,0
30 ou mais	32,3	27,4	36,4	33,1
Percentual que frequenta escola				
15 a 29	36,1	30,6	39,3	28,3
30 ou mais	3,9	3,4	3,1	2,5

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

A inclusão produtiva dos jovens está fortemente vinculada aos pequenos negócios. Quase a metade deles inicia sua vida profissional nestas empresas, contudo, apenas 13% ocupa a posição de empreendedor. Dentre os assalariados, há elevada informalidade: metade dos jovens ocupados nos pequenos negócios não possui carteira de trabalho assinada. Trata-se de conhecer o perfil do jovem e identificar as principais demandas e possíveis deficiências em termos de formação e informação para direcionar os instrumentos apropriados a sua alavancagem.

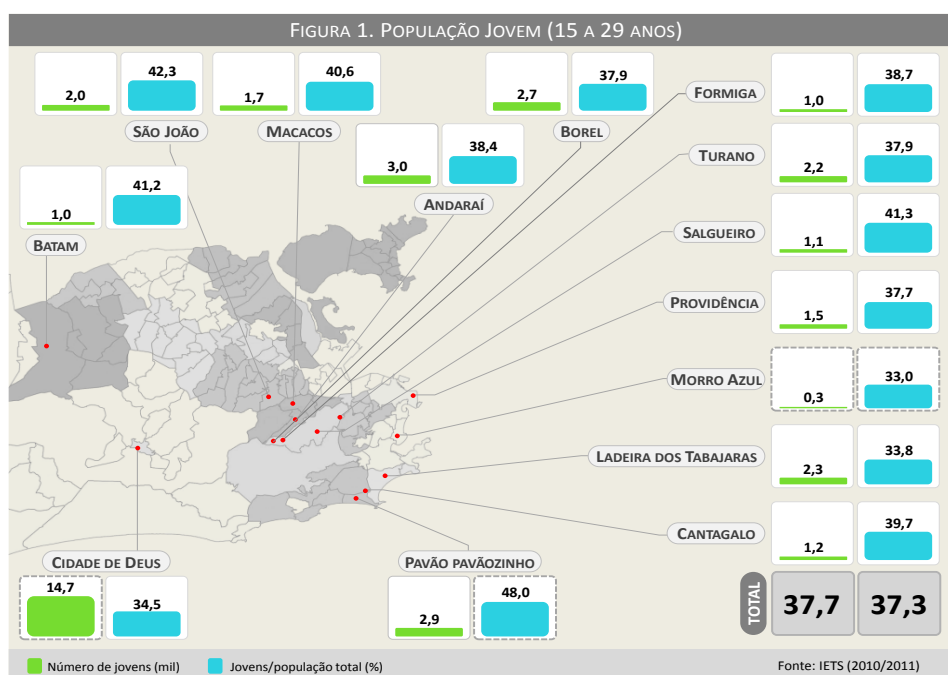
2. Os jovens nas favelas com UPP

Para efeito deste trabalho, contudo, é importante avaliar a inserção produtiva dos jovens especificamente nas comunidades pacificadas. Para tanto, utilizamos como base pesquisa realizada pelo IETS, em parceria com a Firjan, em 14 comunidades nos meses de junho de 2010 e julho de 2011¹³. Diferentemente dos dados da seção anterior que se referiam à RMRJ e suas favelas, estes se referem a um subconjunto específico de territórios da cidade. Por este motivo, as representações serão sempre realizadas por meio de mapas, que buscam facilitar a apreensão de eventuais diferenças relevantes, mesmo quando consideramos favelas uma mesma região (zona sul, por exemplo), ou de padrões intra-regiões. O universo desta pesquisa compreendeu 101.032 pessoas, sendo 37.695 delas jovens de 15 a 29 anos. As análises se darão em torno de cinco dimensões,

¹³ Nota com a metodologia de amostragem da pesquisa encontra-se no anexo deste trabalho.

a saber: demografia, mercado de trabalho, educação, ociosidade e posição na ocupação, com segmentações por características, sempre que relevante.

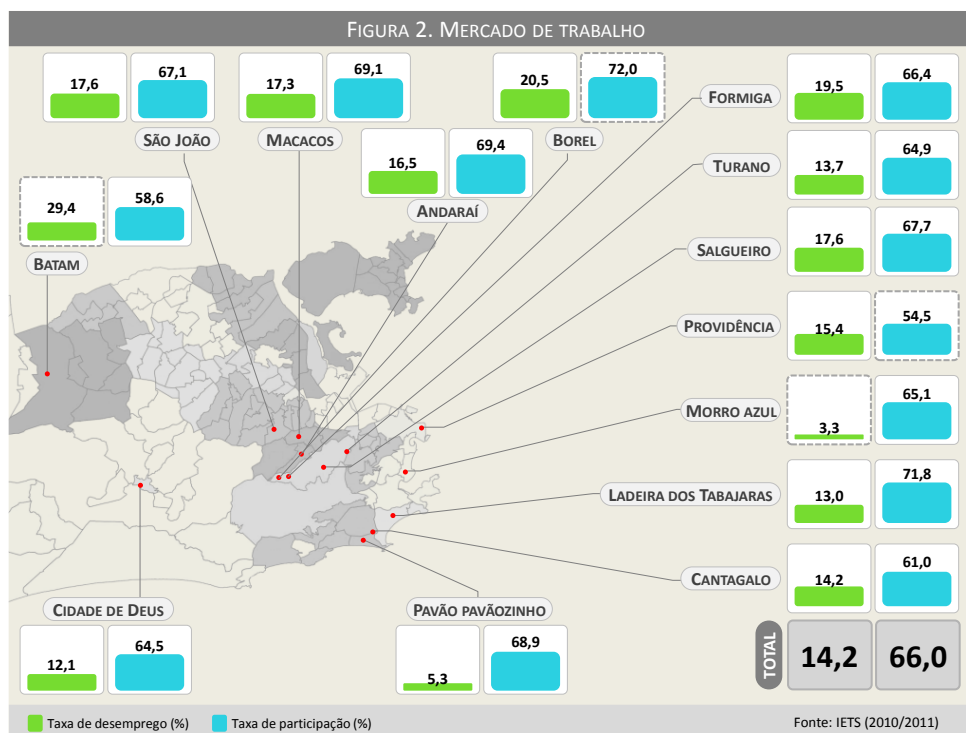
Nas favelas pesquisadas, em média, 37,3% da população é jovem. Estas favelas são ainda mais jovens do que a RMRJ (29%, segundo a PNAD). Em termos de número de jovens a maior delas é a Cidade de Deus, em termos de proporção o Pavão Pavãozinho é a mais jovem delas, quase 50% da população com idade entre 15 e 29 anos (figura 01). A elevada parcela de jovens nestes territórios é mais um fator adicional a corroborar a relevância da ação junto a este público para o processo de pacificação.



A taxa de participação dos jovens nas favelas pesquisadas (66,0%) é próxima àquela identificada pela PNAD nas favelas da RMRJ (65,3%). Contudo, há entre elas diferenças bastante expressivas, de quase 18 pontos percentuais (Borel 72,0% e Providência 54,5%), inclusive em uma mesma região (Ladeira dos Tabajaras 71,8% e Cantagalo 61,0%), indicando não haver uma lógica territorial clara que justifique as diferenças na participação dos jovens no mercado de trabalho. A taxa de participação entre os jovens de 15 a 17 anos é de 20,6%. A Providência possui as menores taxas de participação entre os jovens de 18 a 24 anos (59,3%, média de 73,9%) e de 25 a 29 anos (69,3%, média de 80,6%).

O desemprego médio de 14,2% segue o movimento geral, ou seja, quase três vezes superior ao desemprego da população em idade ativa em busca de emprego. Aqui também há grandes variações. Contudo, é possível observar um desempenho um pouco mais homogêneo. As favelas da Zona Norte, a exceção do Turano (13,7%), apresentam

taxas de desemprego acima da média das favelas pesquisadas. O Batam, por exemplo, alcança 29,4%. Um terço dos jovens de 18 a 24 anos estão desempregados no Batam, é a maior de todas as taxas. Por outro lado, na zona sul nenhuma das favelas pesquisadas apresenta taxa de desemprego superior a média.

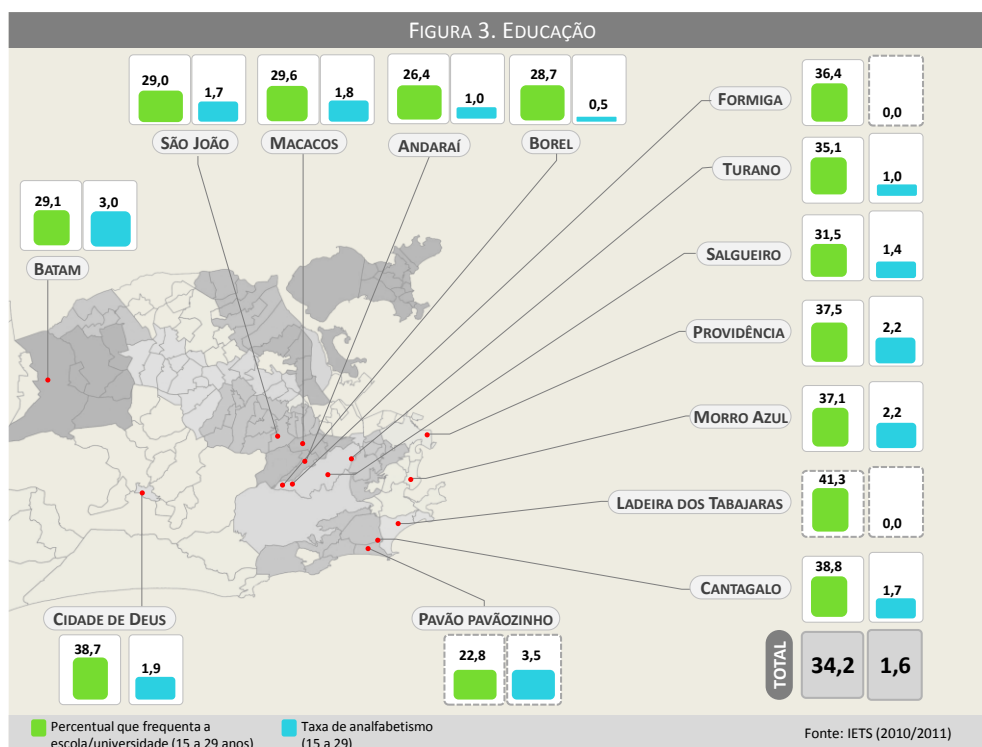


O desemprego é em sua maioria feminino (61,1% das mulheres e 38,9% dos homens), se concentra em jovens que possuem entre 04 e 11 anos de estudo (88,4%), que são filhos ou enteados (48,5%). O desemprego dos jovens chefes de família ou cônjuge é menos da metade daqueles que são filhos ou enteados.

O acesso a educação também vem se ampliando nestas favelas, novamente com grandes desigualdades. Pouco mais de 1/3 das pessoas entre 15 e 29 anos cursa escola ou universidade. O Pavão Pavãozinho possui o pior desempenho neste indicador (22,8%). Ressalte-se que a amplitude da faixa resulta em importantes variações de desempenho intrafaixa. Entre os jovens de 15 a 17 anos, aqueles que se espera estejam estudando, o percentual que frequenta escola/universidade alcança 87,7%, no Borel este número é de 95,5%. No Salgueiro, São João e no Andaraí, contudo, não alcança 80% e no Batam é de apenas 64,5%. No Pavão Pavãozinho os maiores déficits estão entre aqueles de 18 a 24 (18,1%, média de 27,8%), mesma faixa onde o desemprego é o mais elevado. Novamente aqui, não é possível identificar um padrão territorial representativo. Mas do ponto de vista das condições para inserção mais produtiva no futuro é preocupante a existência de comunidades com percentuais inferiores a 80% de jovens

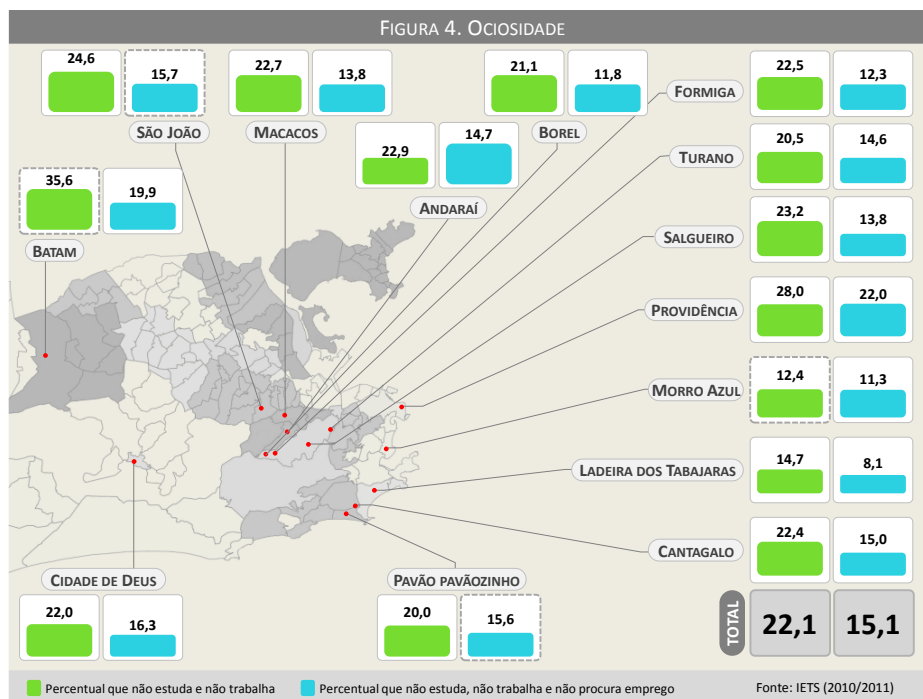
frequentando a escola na faixa dos 15 a 17 anos de idade.

A taxa de analfabetismo dos jovens é bem menor do que a do restante da população em todas as comunidades (1,6%, contra 8,4% dos não jovens). Em outras palavras, a cobertura da educação avança entre os jovens, mas ainda de maneira bastante desigual.

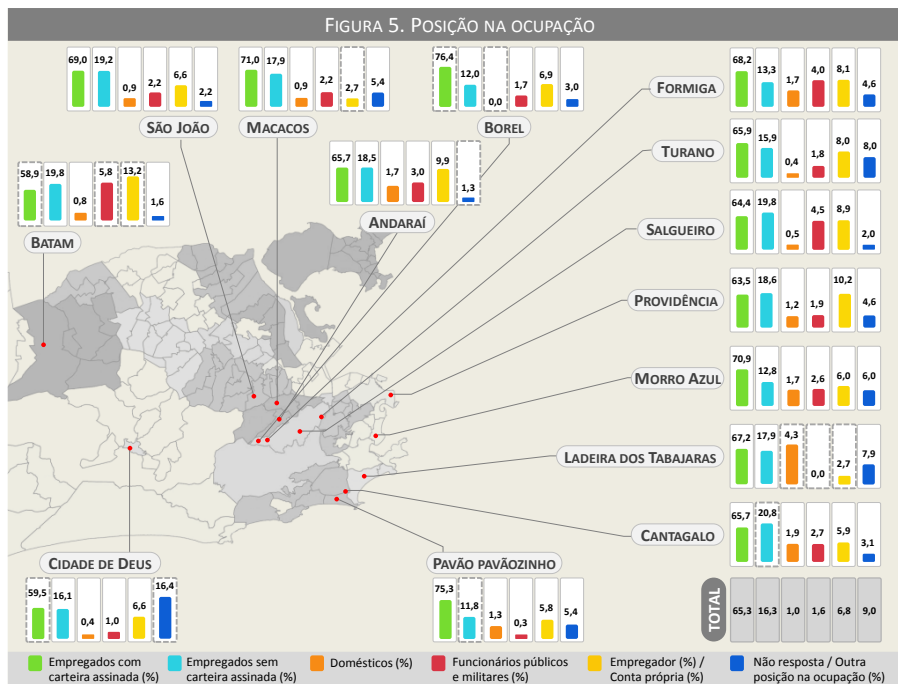


Pouco mais de um em cada quatro dos jovens não estuda e não trabalha (22,1%). No Batam este percentual alcança 35,6%. A ociosidade atinge diretamente as mulheres (68,7%, contra 31,3% dos homens). Filhos ou cônjuges respondem por 70% da ociosidade. Do ponto de vista educacional ela se concentra na faixa entre 04 e 11 anos de estudo (89,3%).

O percentual daqueles que não estudam, não trabalham e não procuram emprego alcança 15%. Não há grandes variações entre as favelas pesquisadas, a exceção do Batam e da Providência (19,9% e 22%, respectivamente), que apresentam os piores índices de ociosidade. A concentração aqui é ainda maior nas mulheres (72%) e nos filhos e cônjuges (74,3%). Do ponto de vista educacional o comportamento é similar àquele identificado entre os que não estudam e não trabalham. O tema da ociosidade é relevante em todos os territórios pesquisados, contudo no Batam e na Providência e junto às mulheres e aos jovens filhos e cônjuges ele é crítico.



Em geral, os jovens são trabalhadores assalariados, com carteira (65,3%) ou sem carteira assinada (16,3%). O Borel e o Pavão Pavãozinho possuem o maior percentual de trabalhadores com carteira assinada, cerca de 10 pontos percentuais acima da média, 76,4% e 75,3%, respectivamente. Cantagalo, Batam e Salgueiro possuem os maiores percentuais de trabalhadores informais, sem carteira assinada, algo em torno de 01 em cada 05 jovens. O percentual de jovens em trabalho doméstico (1%) é bastante reduzido e difere dos adultos. Na população ocupada acima de 30 anos o trabalho doméstico representa 4,4%, o que é uma indicação clara das novas expectativas e anseios quanto ao tipo de ocupação desejada pelos jovens. Há ainda importantes diferenças quanto ao empreendedorismo. O percentual de jovens atuando como conta própria corresponde a 6,7% do total, enquanto os empregadores representam apenas 0,1% do total. Estes números entre os adultos correspondem a 16,9% e 0,7%, respectivamente. Ou seja, a inserção dos jovens no mercado de trabalho ocorre em maior medida por meio do assalariamento. Os maiores percentuais de jovens por conta própria encontram-se no Batam (13,2%), na Providência (10,2%) e no Salgueiro (8,9%). O Batam também lidera entre os adultos (20,7%).



Por fim, do ponto de vista da renda há um diferencial entre homens (R\$ 776) e mulheres (R\$ 647) de aproximadamente 17%. Os jovens com mais de onze anos de estudo recebem 37% mais em relação àqueles com até 03 anos de estudo. O adulto por conta própria recebe renda média superior ao adulto com carteira, enquanto o jovem por conta própria recebe menos do que o trabalhador com carteira assinada, o que pode indicar uma escolha com maior vinculação a sobrevivência do que ao empreendedorismo por oportunidade.

2.1 Visão sintética

O primeiro passo em direção a uma cidade integrada foi dado com a implantação das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), libertando estes territórios do controle armado do narcotráfico e das milícias, com impactos efetivos sobre o bem-estar da população. A sustentabilidade do processo de reconquista destes territórios pelo poder público e, sobretudo, a real integração da população residente à dinâmica econômica da cidade depende da eficácia das estratégias e políticas públicas executadas nestes territórios.

Os jovens – principais responsáveis pela capacidade produtiva e empreendedora futura – são também agentes vulneráveis à violência e ao desemprego, expostos sobremaneira ao mundo do crime. As favelas pacificadas são em sua essência jovens.

Não foi possível identificar padrões de desempenho vinculados a uma dinâmica territorial. Apesar de algumas diferenças de métodos e temporalidade das pesquisas,

pode-se observar elevada convergência entre os resultados observados nos aglomerados subnormais da PNAD e aqueles obtidos nestas comunidades. De modo geral, o desemprego é menor nas favelas da zona sul. Algumas favelas apresentam maior número de indicadores desfavoráveis, como a favela do Batam, que possui reduzida taxa de participação (58,6%), elevada taxa de desemprego (29,4%), ociosidade¹⁴ (35,6%) e baixo percentual de jovens de 15 a 17 anos na escola (64,5%).

O desemprego nestas comunidades segue o mesmo movimento identificado na RMRJ, quanto a gênero, nível educacional e posição na família. A jovem mulher enfrenta maiores taxas de desemprego, ociosidade e menor rendimento. Do ponto de vista de nível de instrução, o desemprego e a ociosidade são maiores entre aqueles entre 04 e 11 anos de estudo – iniciaram e não concluíram o ciclo básico de ensino - estes respondem respectivamente por 88,4% e 89,3% das taxas observadas.

3. Experiências de programas voltados à inserção econômica dos jovens em situação de risco

No final da década de 90, surgiram no Brasil vários programas sociais voltados para jovens excluídos, ou em situação de *risco social*. A maior parte destes programas partia do diagnóstico de que os jovens, em particular os habitantes das periferias urbanas, constituíam um problema social, por apresentarem comportamentos considerados de risco (envolvimento em gangues urbanas, uso de drogas ilícitas, etc.). Sendo assim, propunham-se ações preventivas e compensatórias dos problemas que atingiam a juventude em “risco social”, tais como programas esportivos, culturais e de trabalho, orientados, sobretudo, ao controle do tempo livre dos jovens.

Entre 1995 e 2003 estas iniciativas eram caracterizadas pela baixa atividade coordenadora do Governo Federal¹⁵, não sendo possível falar de formulação e implementação de políticas estratégicas orientadas aos jovens em situação de risco.

A partir de 1999, pode-se observar algumas iniciativas de governos estaduais focadas na criação de estímulos à inserção dos jovens no mercado de trabalho como, por exemplo: o *Programa Meu Primeiro Emprego*, implementado no estado do Rio Grande do Sul; o programa *Jovem Cidadão – Meu Primeiro Trabalho* do estado de São Paulo e o programa *Primeiro Emprego* do estado da Bahia. Estas iniciativas estaduais se

¹⁴ Não trabalha e nem estuda.

¹⁵ O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão demonstrou algum esforço na avaliação do desempenho de programas e projetos agrupados em torno dos macroobjetivos ministeriais do Plano Plurianual (2000-2003), mas o que foi divulgado não foi suficiente para percepção do conjunto das ações realizadas e seus resultados na área da juventude. (CARRANO E SPOSITO, 2003, p.21).

assemelham, em sua formatação e objetivos, ao Programa Nacional do Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), criado em 2003, que consistiu no primeiro programa nacional do Governo Federal voltado para a juventude, na sua dimensão laboral. Estes programas, no entanto, esbarraram em uma série de problemas estruturais, tanto no que diz respeito à sua organização e articulação interna, quanto nos limites externos para este tipo de política em uma situação de baixo crescimento econômico e geração de empregos.¹⁶

Em 2005, foram criados a *Secretaria Nacional de Juventude* (SNJ) - um órgão executivo vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República, com o objetivo de articular os programas federais de juventude existentes em distintos órgãos do Governo Federal - e o *Conselho Nacional da Juventude* (Conjuve), órgão de articulação entre governo e sociedade civil, consultivo e propositivo. Este arcabouço institucional tinha como principal objetivo imediato criar uma Política Nacional de Juventude, que fosse capaz de coordenar e articular as ações neste campo.¹⁷

Além da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude foram criados, no mesmo ano, o PROUNI (Programa Universidade para Todos), programa de democratização do acesso dos jovens às universidades e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem. Após dois anos de vigência, este programa não obteve êxito no seu principal objetivo de coordenar e integrar os programas federais voltados para jovens. Havia, ainda, seis programas emergenciais para juventude excluída do mercado de trabalho e de baixa qualificação profissional: ProJovem (Secretaria Nacional de Juventude), Consórcio Nacional de Juventude e Juventude Cidadã (Ministério do Trabalho), Agente Jovem (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Escola de Fábrica (Ministério da Educação) e Saberes da Terra (Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Agrário). As poucas e frágeis avaliações disponíveis indicam a baixa articulação e coordenação entre os programas, além da reduzida abrangência. Nenhum deles tinha a capacidade de atender, de forma ampla, o público-alvo pretendido, ou seja, os jovens considerados excluídos socialmente.

¹⁶ Para maiores informações destes programas, ver Gimenez, D.M. “Políticas de Inserção dos Jovens no Mercado de Trabalho: Uma reflexão sobre as políticas públicas e a experiência brasileira recente”.

¹⁷ Mapeamento dos programas federais existentes à época e voltados, direta ou indiretamente, para a juventude identificou 135 ações federais, vinculadas a 45 programas e implementadas por 18 ministérios ou secretarias de estado. Destas apenas 19 iniciativas eram específicas para os jovens entre 15 e 24 anos. As demais, embora contemplassem o público jovem, não eram diretamente voltadas para este segmento (SILVA e ANDRADE, 2009).

Em janeiro de 2007, na tentativa de resolver os problemas acima mencionados, o Governo Federal lançou o *ProJovem Integrado*. A reestruturação do programa envolveu a unificação dos seis programas existentes executados por cinco ministérios diferentes. Estes programas foram subdivididos em quatro eixos: 1) *Projovem Urbano*; 2) *Projovem Trabalhador*; 3) *Projovem Adolescente*; 4) *Projovem Campo*.

Avaliações realizadas do *ProJovem Integrado* apontam que os principais problemas observados no *ProJovem* entre 2005 e 2007 não foram resolvidos. As distintas modalidades de programas criados carecem de articulação e integração. Há elevada sobreposição entre suas modalidades em relação à abrangência, à faixa etária e aos benefícios ofertados.¹⁸

Embora seja possível reconhecer o esforço da Secretaria Nacional de Juventude no sentido de desenhar e coordenar uma política de juventude mais integrada, conclui-se que as quatro modalidades do *ProJovem* pouco se articulam, ainda que concorram, com diferentes ênfases e intensidades, para os mesmos objetivos. A Secretaria Nacional de Juventude, responsável por articular as modalidades do *ProJovem* e também os demais programas e projetos, em âmbito federal, tem apresentado grandes dificuldades em efetivamente articular os atores em torno de uma ação transversal e intersetorial.

No campo da formação profissional, no último mês de 2008, foi lançado o programa de reorganização e expansão do modelo da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com a criação dos Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFETs), que serão especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, desde educação profissionalizante de jovens e adultos até doutorado profissional.

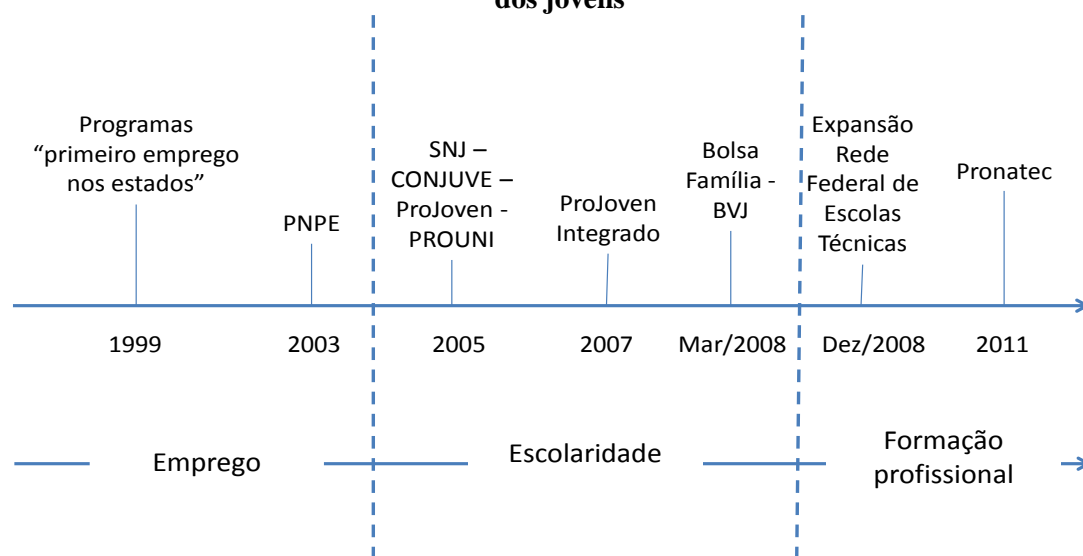
Em 2011, o Governo federal lançou nova iniciativa, o Pronatec. Este programa não atende exclusivamente aos jovens, embora eles constituam parcela importante de seu público. O Pronatec é voltado à expansão da oferta de cursos de qualificação profissional e técnica e tem como objetivo principal “expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT)”. Dada sua curta vigência ainda não há avaliações de sua execução.

De modo geral, o foco dos programas tenta responder aos desafios econômicos e sociais de suas épocas. Enquanto o Programa Nacional do Estímulo ao Primeiro

¹⁸ Por exemplo, o *ProJovem urbano* e o *ProJovem trabalhador* atendem jovens com baixa escolaridade e ofertam ações de formação profissional e de participação cidadã. Para maiores informações destes programas e suas sobreposições ver Silva e Andrade, 2009.

Emprego (PNPE) buscava responder às elevadas taxas de desemprego vigentes a época, o ProJovem focou na redução das desigualdades por meio da ampliação da educação formal, sobretudo das parcelas mais carentes da população, em alinhamento com os desafios e tecnologia do programa Bolsa Família. Recentemente, em resposta à escassez de mão de obra qualificada o Governo Federal intensificou seus esforços na qualificação profissional.

Figura 6: Linha do tempo e focos principais dos programas de apoio à inserção produtiva dos jovens



Fonte: Elaboração própria

Além dos três focos centrais identificados (formalização do emprego, ampliação da escolaridade e formação profissional), para efeito deste trabalho há um quarto foco a ser considerado, ainda que não integralmente articulado na forma de programas, orientado ao desenvolvimento do empreendedorismo e dos micro e pequenos negócios.

A principal ideia que permeia a existência destas iniciativas é a de que o emprego assalariado não deve ser considerado a única forma possível de inserção laboral dos jovens, tampouco é a única compatível com as novas formas de ocupação. Neste sentido, é necessário considerar alternativas de geração de trabalho e renda, como o empreendedorismo individual ou coletivo e os empreendimentos econômicos solidários, como empresas autogestionárias, cooperativas, dentre outras.

Há certo consenso de que é necessário um conjunto de condições que permitam o desenvolvimento desses empreendimentos e aumente a qualidade do trabalho neles envolvido. As iniciativas nesse campo podem ser agrupadas em quatro eixos: (i)

medidas de incentivos à formalização; (ii) capacitação em gestão; (ii) acesso a crédito; e (iv) apoio à comercialização. Não foram identificadas ações organizadas e articuladas de relevo neste campo com foco específico nos jovens em situação de risco social.

Como iniciativa de estímulo à formalização dos empreendedores, merece destaque a criação da figura do Empreendedor Individual, em julho de 2009. Desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e pelo SEBRAE, o programa simplifica e reduz os impostos e contribuições facilitando a formalização de empreendedores individuais (trabalhadores por conta própria ou empregadores com um empregado) com receita bruta anual de até R\$ 60 mil.¹⁹No Brasil o número de empreendedores individuais formalizados na faixa etária entre 16 e 30 anos corresponde a 555.188²⁰ (34% do total). No Estado do Rio de Janeiro são 63.607 empreendedores jovens, ou 30% do total.

Quanto às iniciativas que ofertam cursos específicos de noções básicas de gestão de negócios, destaca-se os programas oferecidos pelo SEBRAE, que disponibiliza cursos gratuitos nesta modalidade, parte deles pela Internet.²¹ Há uma miríade de programas ofertados por organizações não governamentais, mas em geral têm escala reduzida.²²

No campo do financiamento, há vários programas atuando na concessão de crédito para pequenos empreendedores, que também atendem aos jovens. O CrediAmigo é a maior instituição de microcrédito brasileiro e o segundo maior da América Latina. No Rio de Janeiro começou a atuar recentemente por meio do programa VivaCred, que oferece crédito aos microempresários urbanos, comerciantes, artesãos e pequenos prestadores de serviços, legalizados ou não, especialmente em algumas favelas e seu entorno. Desde 2002, o Crediamigo mais do que triplicou a quantidade de operações de crédito, passando de 359.216 neste ano para 1.979.043 em 2011 (dados até novembro). No que se refere ao número de clientes contemplados, o salto quantitativo também é notável: passou de 118.955 em 2002 para 1.007.209 em 2011 (dados até novembro).

No campo do apoio a comercialização de seus produtos e serviços no mercado.

¹⁹ Em janeiro deste ano, o teto do Empreendedor Individual subiu de R\$ 36 mil para R\$ 60 mil.

²⁰ Fonte: Receita Federal. Novembro de 2011.

²¹ Não foi possível identificar programas específicos voltados aos jovens em situação de risco. O principal programa voltado a este público parece ser o “Desafio Sebrae”, programa de estímulo ao empreendedorismo voltado à alunos de instituições de ensino superior.

²² Nas comunidades de baixa renda do Rio de Janeiro, podemos mencionar o IDACO, CEDAC, a Fase, o Bento Rubião e a Agência de Redes para Juventude.

Merece destaque o conceito implementado pelo ATA (Agência do Trabalhador Autônomo) para estabelecer o vínculo entre a oferta e a demanda por serviços de mão-de-obra por profissionais autônomos na área da construção civil. Criado em 1998 a partir de uma iniciativa governamental, da Secretaria do Trabalho da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o ATA virou mais tarde uma Organização da Sociedade Civil do Interesse Público a fim de garantir a continuidade das suas atividades.

Os programas orientados ao empreendedorismo, em suas diferentes dimensões, abrem a possibilidade de inserção econômica dos jovens em opções alternativas ao emprego assalariado. O estímulo ao empreendedorismo justifica-se também pelo efeito multiplicador desta forma de inserção. Este tipo de estímulo evitaria, ainda, encaminhar os jovens para ocupações já saturadas, além de ser compatível com a natureza mais dinâmica, criativa e propensa ao risco da própria fase juvenil do ciclo de vida.

3.1 Experiências internacionais

O mapeamento de experiências internacionais buscou identificar, a partir de avaliações e publicações dos organismos multilaterais (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial e UNESCO), experiências que se desenvolveram em territórios com alguma similaridade em termos de nível de desenvolvimento e tipo de desafios a serem superados, sempre tendo como foco os jovens em situação de risco.

A Colômbia é um exemplo importante para o Rio de Janeiro no que se refere às políticas de pacificação social em regiões ocupadas pelo crime organizado. Em meados da década de 90, houve uma explosão nos indicadores de violência e desagregação social em Bogotá e Medellín, que afetaram, principalmente, o segmento juvenil da população residente nas regiões mais pobres. Essa situação remete à realidade social das favelas cariocas, onde a relação entre tráfico de drogas e violência social acomete principalmente o segmento juvenil da população.

Bogotá, considerada a cidade mais violenta da América Latina, chegou a apresentar uma taxa de homicídios de 80 mortes por cem mil habitantes. Dentre as causas apontadas para o problema, destacam-se o narcotráfico e as elevadas taxas de desemprego entre os jovens. Dez anos depois, o índice de homicídios caiu para 23 por cem mil (queda de 71%).

A mudança foi resultado de uma política de segurança pública bem estruturada e participativa, que envolveu diversos setores da sociedade (governo federal, local,

ONGs, empresas privadas, etc.). Os resultados positivos alcançados se devem, sobretudo, a implementação de políticas de inclusão social direcionadas a jovens moradores das regiões pacificadas. Num sentido geral, os programas colombianos se basearam na:

- a) Formulação de políticas de caráter estrutural e integral. Isto se manifesta na preocupação do programa em conjugar ações voltadas para a melhoria educacional dos jovens associadas às ações que objetivam a inserção laboral destes, através de estímulos a geração de empregos e cursos de qualificação técnica;
- b) Mobilização da sociedade civil e sua integração com o Estado na construção de instituições especializadas na promoção de políticas para jovens de maneira articulada; e
- c) Ênfase no fortalecimento das instituições criadas, o que inclui a capacitação dos gestores das políticas.

O programa “Segurança e Convivência”, destinado à redução dos índices de violência entre os jovens da cidade de Bogotá, executado pelo *Instituto para la protección de la niñez y la juventud* - IDIPRON²³, é considerado uma boa prática pelos organismos internacionais por abranger o ciclo completo de formação do jovem, através de processos de integração à sociedade que permitam superar as condições mínimas de bem-estar social e recuperar seus direitos fundamentais à vida, alimentação, educação, saúde, recreação e emprego. O programa é desenvolvido em três etapas, com a duração de dois a três anos, dependendo da idade e das carências de cada um no momento em entram no programa. A primeira etapa é a identificação e superação dos problemas; a segunda é a capacitação para o trabalho; e a terceira inclui formação adicional para ajudar a superar as dificuldades de ingresso no mercado de trabalho.

Além da experiência colombiana com políticas sociais voltadas para a juventude oriunda das regiões periféricas, é oportuno destacar a experiência chilena com o Programa Chile Joven, considerado pelo Banco Mundial um exemplo de sucesso em termos da inserção dos jovens no mercado de trabalho.

O programa de capacitação para o trabalho, iniciado em 1990, é considerado precursor em iniciativas orientadas para a inserção de jovens desocupados, com qualificações insuficientes e que abandonaram o sistema educacional. O programa envolve medidas destinadas a capacitar jovens para o mercado de trabalho em um

²³ <http://www.idipron.gov.co>

horizonte temporal relativamente curto. O governo participa do desenho, supervisão e avaliação, mas não da execução. Os jovens inscritos no programa alternam um dia na instituição de capacitação e quatro dias na empresa. Antes de ingressarem no programa, frequentam um módulo de pré-formação no órgão de capacitação. As empresas, por sua vez, estabelecem um contrato com os aprendizes que implica pagamento de pelo menos um salário mínimo, sendo que o Estado assume 40% do valor e a empresa os 60% restantes. Programas similares foram implementados em países na América Latina, como Argentina e Peru, com impactos positivos na chance dos beneficiados obterem emprego de qualidade (medido pelo salário, benefícios e contratos formais), conforme a tabela 3, a seguir:

Tabela 3: Impactos dos programas *Jóvenes*

	Argentina	Chile	Peru
Número de jovens contemplados	116.000	165.000	42.000
Custo por jovem	\$ 2.000	\$ 730 – 930	\$ 434
Impacto sobre a taxa de empregados	10% - 30%	18% - 22%	13%
Impactos sobre o rendimento	10%	20% - 25%	12,5%

Fonte: Diaz and Jaramillo 2006; IADB 2006; Ryan 2006. Apud *Banco Mundial. Youth at Risk in LAC*.

3.2 Considerações relativas ao mapeamento de experiências

Apesar dos esforços de integração dos programas, conclui-se que os programas federais brasileiros de inserção produtiva dos jovens alcançaram restrito êxito em suas pretensões. De modo geral, as críticas relativas à implementação de políticas de integração produtiva dos jovens permanecem, são elas:

- . Baixa integração no desenho das políticas;
- . Reduzida cobertura;
- . Elevada fragmentação na oferta;
- . Sobreposição das ações para segmentos específicos do público alvo (dentro do mesmo nível de governo e entre diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal); e
- . Fragilidade no monitoramento e avaliação (de resultados e impactos).

Além dessas, destaca-se a reduzida transparência na execução e na divulgação atualizada dos dados e informações (número de beneficiários, volume de recursos investidos, etc.), o que inviabiliza o acompanhamento e as avaliações externas relativas aos custos, aos resultados e aos impactos.

O olhar para fora permite identificar e analisar experiências realizadas em países vizinhos, executadas com êxito aos olhos dos organismos internacionais. Como a experiência colombiana, baseada em programas de caráter mais estruturante, concebida sem o objetivo imediato de inserção dos jovens no mercado de trabalho e voltada para a formação mais cidadã dos mesmos; e a experiência chilena, e suas variantes (na Argentina e no Peru), concebida como um programa mais focado na inserção produtiva imediata, articulada a qualificação orientada pela demanda das empresas, visando reverter as elevadas taxas de desemprego observadas entre os jovens daquele país.

Deve-se ter em mente que toda tipologia envolve generalizações e tais generalizações contêm, necessariamente, problemas e omissões. Os programas executados nestes países foram respostas dadas pelo poder público associado a outros segmentos da sociedade para problemas sociais concretos que se apresentavam.

Ao formular qualquer programa visando uma intervenção na realidade local, deve-se ter em conta as especificidades do contexto socioeconômico. No caso do Rio de Janeiro, existe um problema primordial de segurança pública – o que justifica a própria implementação das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP) - com alto envolvimento de jovens em ações criminosas e violentas. Tal realidade sugere uma maior proximidade com a situação vivenciada na Colômbia nos anos 90.

Isso não significa que as experiências do segundo tipo não sejam úteis. A capacitação para geração autônoma de renda (através da venda da própria mão-de-obra ou de empreendimento individual) é pré-requisito para garantir a inserção social destes contingentes populacionais no longo prazo. A situação da economia brasileira, que nos últimos anos cresceu acima da taxa média mundial e os elevados investimentos previstos para o Estado do Rio de Janeiro ampliam a demanda e as possibilidades de sucesso para este tipo de ação.

Por fim, cabe enfatizar que o sucesso (ou fracasso) destes programas deve sempre ser observado com atenção por qualquer um que deseje intervir na realidade local. Mesmo no caso do Rio de Janeiro as realidades (e demandas) nas zonas pacificadas são muito distintas, a depender, por exemplo, do tipo de integração que cada uma delas possui com a cidade que as cerca.

Um olhar para o Estado do Rio de Janeiro permitiu identificar um amplo conjunto de programas e ações desenvolvidos por organizações não governamentais em algumas comunidades, com focos bastante diversos (saúde, lazer, cultura, recuperação de viciados em drogas, inclusão produtiva, etc.). No Rio, estas organizações parecem

ocupar um espaço relevante na execução de políticas voltadas para os jovens. No geral estes programas são viabilizados pelo estabelecimento de estreitas parcerias com as comunidades beneficiadas e suas organizações (associações, grupos, etc.), no entanto, na maioria dos casos, são desarticulados e sobrepostos a atuação governamental e entre as próprias organizações, além de marcados pela reduzida cobertura em termos abrangência territorial e número de beneficiários, considerando o tamanho do público alvo.

Estudo realizado pelo Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI), em convênio com a PUC-Rio, sobre a conexão entre os jovens de baixa renda e o mundo do trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)²⁴, identificou 107 projetos sociais voltados para a juventude na cidade.²⁵ Em uma avaliação geral dos impactos desses projetos, dentre as conclusões do estudo pode-se citar:

- 1) Poucos foram os programas e projetos que buscaram desenvolver estudos e pesquisas exploratórias para reconhecimento das áreas de interesse ou demanda de profissões, de acordo com a localidade em que ocorreriam as atividades;
- 2) Ainda é pequena a inserção dos jovens no mercado formal de trabalho, mesmo após a participação em projetos sociais;
- 3) Ausência de foco, por parte dos projetos sociais, ainda pouco centrados na vocação econômica da cidade; e
- 4) Falta de avaliação sistemática da metodologia e dos resultados da iniciativa.

As informações disponíveis e análises efetuadas permitem afirmar que os programas para inclusão produtiva dos jovens em situação de risco apresentam, no nível estadual, as mesmas fragilidades daqueles federais. Apesar do grande número de atores atuando nestes territórios, talvez uma especificidade fluminense em função da sua localização e da integração territorial destes espaços com a cidade.

Por outro lado, é oportuno destacar o esforço do governo municipal na formulação e no aprimoramento das políticas públicas sociais no âmbito da recém-

²⁴ Este estudo resultou na publicação do livro *Juventude e Elos com o Mundo do Trabalho*, publicado em 2010 e organizado por Alexandre B. Soares.

²⁵ Segundo o estudo, os programas identificados consistem, preponderantemente, em cursos que oferecem o ensino de uma habilidade técnica com inserção no mercado de trabalho e cursos semelhantes, mas sem a prioridade de encaminhamento para o mercado de trabalho (Soares, 2010, p.59).

criada UPP Social.²⁶ Este programa tem o propósito de “articular as ações que consolidem os avanços trazidos pela pacificação e reverter os legados da violência e da exclusão territorial por meio do apoio a organizações e projetos locais; da recuperação de espaços públicos; regularização urbana, de serviços e negócios; viabilização de oportunidades para a juventude e apoio a iniciativas cidadãs, culturais, esportivas e de lazer que apaguem de uma vez por todas as fronteiras do passado”. Embora ainda em seus passos iniciais, o projeto é promissor, pois está relacionado a uma concepção de políticas públicas que, além de articuladas e integradas setorialmente, parte do conhecimento da realidade e envolvimento da população local.²⁷

4. Conclusões

O desemprego é um fenômeno que atinge, sobretudo, os mais jovens e, em especial, aqueles que vivem em regiões metropolitanas. Os jovens de 15 a 29 anos de idade da RMRJ vivenciaram maior crescimento do desemprego ao longo dos anos 90, quando as taxas de desemprego se ampliaram, e na última década tiveram menor retração, quando as taxas recuaram. Na crise foram os mais atingidos, enquanto no crescimento os menos beneficiados.

As elevadas taxas se repetem entre os jovens residentes nas favelas com UPPs. O desemprego médio é de 14,2%, ou seja, quase três vezes superior ao desemprego da população em idade ativa em busca de emprego. No Batam, por exemplo, alcança 29,4% e um terço dos jovens de 18 a 24 anos estão desempregados. Taxas de elevado desemprego, ociosidade ou menor acesso a educação são ainda mais preocupantes nestes territórios, dado que a população nas favelas é preponderantemente jovem (37,3% possuem entre 15 e 29 anos nas favelas pesquisadas).

Contudo, o desempenho não é homogêneo. Há diferentes juventudes neste grupo - que experimentaram movimentos distintos, decorrentes de fatores como sexo, cor, escolaridade, mas, sobretudo, renda – e diferentes intensidades dos problemas, conforme os territórios pesquisados. Por exemplo, a participação dos jovens no mercado de trabalho no Borel alcança 72,0%, enquanto na Providência é de apenas 54,5%. A

²⁶ Inicialmente concebido a partir da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em janeiro de 2011, o programa foi transferido para o Município, por meio de um acordo entre os governos do Estado e da Cidade do Rio de Janeiro e foi instituída a UPP Social Carioca.

²⁷ Para maiores informações, ver Henriques, R. e Ramos, S., 2011. “UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação”. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>

ociosidade no Batam é de 35,6%, enquanto na Ladeira dos Tabajaras é de menos de 15%. Algumas das características, contudo, não se alteram entre os territórios. O desemprego e a ociosidade dos jovens, por exemplo, se concentram nas mulheres, estas representam 61,1% e 68,7% destes totais, respectivamente.

Políticas bem sucedidas para jovens - sobretudo pertencentes aos extratos de renda mais pobres e residentes em áreas socialmente vulneráveis, que possuem as maiores dificuldades de inserção e via de regra os piores desempenhos - possuem enorme potencial de contribuição para romper a reprodução da pobreza, tendo efeitos positivos no processo de redução das desigualdades sociais. No caso específico da RMRJ serão centrais para consolidação do processo de pacificação das favelas cariocas, dado que os jovens compreendem a parcela da população mais exposta a riscos (violência, gravidez precoce, etc.).

O processo de pacificação, a realização de grandes eventos no estado e o grande volume de investimentos previstos para o Rio de Janeiro, da ordem de R\$ 211,5 bilhões nos próximos anos²⁸ representam uma grande oportunidade para inclusão dos jovens e redução das desigualdades. Há, contudo, ameaças. Especialmente aquelas relacionadas à incapacidade dos programas voltados a este público dialogar com as expectativas e o imaginário dos jovens neste ambiente de transformação que são as favelas com UPPs e a natureza de parte expressiva destes investimentos, baseada em grandes empresas e setores intensivos em capital, que pode levar ao aumento das desigualdades. O melhor aproveitamento desta “virada” pela qual passa o Rio de Janeiro de forma a promover melhorias nos indicadores de pobreza e desigualdade, requer capacidade de executar programas que permitam aos jovens, sobretudo àqueles das classes de renda mais pobres e situados em ambientes de maior risco social, as favelas, “pegar a melhor carona possível” no boom de investimentos e no crescimento econômico. Neste sentido a experiência internacional oferece duas importantes lições, ambas na direção de uma atuação mais compartilhada do estado:

- a) Mobilizar a sociedade civil para a construção de instituições especializadas na promoção de políticas para jovens que atuem de maneira articulada ao estado;
- b) Investir no fortalecimento das instituições criadas, o que inclui a capacitação dos gestores das políticas, e a avaliação da efetividade das ações.

Investir em educação é fundamental. Apenas 28% dos jovens de 15 a 29 anos

²⁸ Decisão Rio 2012-2014 (FIRJAN).

frequentam escola nas favelas na RMRJ, enquanto a média da RMRJ é de 39% (PNAD). Entre as regiões metropolitanas, a do Rio tem o segundo maior percentual de jovens de 15 a 29 anos que frequentam escola, mas o terceiro menor percentual, se considerarmos apenas os residentes em favelas. Há um longo caminho a percorrer em termos de igualdade de oportunidades e acesso à educação, em particular nas favelas da RMRJ. Adicionalmente há que se destacar os desafios da melhoria da qualidade do ensino fundamental e da cobertura e atratividade do ensino médio.

As políticas de ampliação da escolaridade, sem dúvida, possuem relevância fundamental no rompimento da transmissão intergeracional da pobreza, mas terão impacto gradual e crescente ao longo dos anos. Sem abandoná-las, é preciso também atuar em ações de caráter mais imediato, que respondam aos desafios dos jovens atuais.

As proposições de caráter mais emergencial, focadas nos jovens que abandonaram ou concluíram os estudos, parte destes em patamares baixos de qualidade, e que representam um estoque com graves deficiências de escolaridade, se centram no subsídio ao emprego e/ou no fornecimento de bolsas para conclusão dos estudos. Ambas com resultados bastante limitados conforme descrito no mapeamento de experiências deste trabalho. Não atuar de modo intensivo sobre este “estoque” representaria ao país uma enorme perda de oportunidade, decorrente da quantidade de pessoas nesta faixa e da relevância destas pessoas na população economicamente ativa ao longo das próximas décadas. Em outras palavras, negligenciar essa parcela da população significa abrir mão de boa parte do potencial do bônus demográfico que o país está vivenciando.

As conclusões deste trabalho se dividem em três grupos. O primeiro indicará algumas premissas que devem ser observadas no desenho destas políticas; o segundo proporá medidas com foco no aumento da eficácia dos programas; e o terceiro trata especificamente dos estímulos às micro e pequenas empresas.

4.1 Premissas – o ambiente e as aspirações

Inicialmente há que se observar que estamos numa sociedade e mercado de trabalho em transformação, que retratam a passagem inconclusa do país a novos patamares de desenvolvimento. Este processo de mudança leva a alterações no mercado de trabalho, mas também nas relações familiares e nas expectativas quanto ao futuro. Estas mudanças, por vezes, tornam mais complexo o entendimento do descompasso

entre a oferta de trabalho e as taxas de desemprego dos jovens. Neste sentido, as políticas devem levar em consideração:

- a) **A escolha profissional dos jovens.** Algumas profissões e/ou setores deixam de ser atraentes por questões várias – pagam pouco, são tecnologicamente atrasadas e têm baixo status profissional – em um contexto de geração de postos de trabalho formais. Este é o caso da construção civil e do trabalho doméstico. Parte do desencontro entre demanda por mão de obra/escolaridade requerida e expectativas dos jovens/escolaridade possuída deve ser vista como mudança no processo de escolhas, que deixa cada vez mais de considerar a reprodução da situação dos seus pais como destino inexorável.
- b) **O recente ciclo de crescimento econômico.** A trajetória de crescimento econômico com distribuição de renda e conseqüente ascensão de milhares de pessoas de classe social, permite aos jovens, especialmente aqueles não chefes de famílias, uma escolha mais cuidadosa e mesmo trocas mais frequentes de empregos, intensificando o processo de experimentação típico desta faixa etária.
- c) **As percepções dos jovens sobre os efeitos da educação profissional nas suas perspectivas futuras.** Falta ao jovem uma visão clara quanto aos retornos da formação profissional. A formação profissionalizante não é um caminho valorizado no Brasil, muitas vezes pouco aderente à demanda de trabalho. Essa é uma saída muito usada em outros países (como os EUA e Alemanha), para aumentar a escolaridade e para suprir o mercado de trabalho, mas aqui ainda não é uma estratégia de relevo. Há um enorme contingente de jovens sem formação básica completa e conhecimentos técnicos específicos que não enxergam nesta opção uma alternativa atraente e efetiva para melhoria de sua condição social.
- d) **A melhoria da cobertura e eficiência da rede de proteção social.** Apesar de ainda haver espaços para melhorias, houve uma enorme ampliação da cobertura e da eficiência destes serviços nas duas últimas décadas. O desenho de novos incentivos aos jovens em situação de risco deve considerar os efeitos desta melhoria na natureza das demandas e nas respostas a novos incentivos, uma vez que atendidas as necessidades básicas, aumenta a pressão por políticas de caráter mais inovador que atendam níveis mais sofisticados de demandas sociais. A qualidade da oferta ganha relevância a medida que a oferta se amplia em direção a universalização.

- e) **Heterogeneidade do público-alvo.** No desenho das políticas, deve-se considerar a heterogeneidade dos jovens. O universo de jovens abrange situações muito diversas, em termos de idade, sexo, escolaridade, posição na família, que influenciam sua exposição ao desemprego, a ociosidade e qualidade da inserção no mercado de trabalho. Situações distintas demandam soluções e instrumentos diferentes, fatores também influenciados pelo local de moradia. Trata-se de adequar o apoio ao jovem aos diferentes perfis da demanda e, para isso, são necessários diagnósticos locais e estruturas flexíveis que permitam captar as demandas e ofertar o apoio adequado.

4.2 Diretrizes para atuação

O principal desafio dos programas executados, ou em execução, no país no âmbito dos governos parece ser o de articular e integrar uma ação de caráter eminentemente transversal com a estrutura organizacional setorializada dos governos e das instituições. **É preciso que os programas conjuguem ações voltadas para a melhoria educacional dos jovens com as ações que objetivam a inserção laboral destes, através de estímulos ao empreendedorismo, da geração de trabalho e da qualificação profissional.**

Há um amplo leque de instituições que atuam ou poderiam atuar na provisão de serviços para jovens. As entidades atuantes muitas vezes apresentam sobreposição de ações e ao jovem não é oferecido um apoio integral necessário para a sua alavancagem. A atuação do Estado deve mobilizar a sociedade civil e integrá-la na execução de políticas para jovens, construindo instituições especializadas e/ou fortalecendo as existentes. Nesta direção, são essenciais esforços de capacitação dos gestores. Em ambientes como os territórios pacificados, esta estratégia é especificamente importante, dado que estas organizações parecem ocupar um espaço de relevo na execução de políticas voltadas para os jovens.

A estratégia integrada de apoio aos jovens mais exposto a riscos sociais deve considerar melhorias em cada uma das áreas, priorizando a ampliação da cobertura, da atratividade e do foco. Como ênfase para a atuação, destacamos um conjunto de quinze proposições, conforme a seguir:

Ampliação da educação

1. Ampliar a **cobertura do ensino fundamental e médio nas favelas**, garantindo a estes territórios acesso similares àqueles observados no restante da cidade;
2. Ampliar a **atratividade do ensino médio** para os jovens, tornando-o menos enciclopédico, com mais matérias aplicadas, que se posicionem na interface entre o estudo acadêmico e profissional e com mais opções para que os alunos possam escolher trajetórias mais adequadas aos seus interesses e possibilidades.
3. Ampliar a **visão de retorno de médio e longo prazo** proporcionada por uma educação de maior duração e qualidade.
4. Aprimorar medidas de **retenção dos jovens na escola**, especialmente os de mais baixa renda, que são os que mais se sentem pressionados à busca de trabalho remunerado, por meio, por exemplo, de bolsas de estudo, poupança escola ou de transferências de renda condicionadas.
5. Articular ao ensino médio programas que envolvam ações integradas e que ataquem múltiplas frentes do problema, que promovam o **fortalecimento das identidades de jovens**; bem como estimulem a sua participação, como setor ativo e consciente, da construção da cidadania e do desenvolvimento.
6. **Implantar**, no ensino de jovens com mais de 18 anos, **currículos contextualizados** associando as matérias acadêmicas com os desafios que os alunos encontram no seu dia a dia, dando ao processo de aprendizado um sentido prático e imediatamente aplicado dos conhecimentos teóricos.

Qualificação profissional

7. Ampliar a capacidade e a velocidade das respostas dos programas de qualificação profissional e intensificar a articulação destes às demandas do mercado de trabalho, não apenas na definição dos programas (setores e territórios) e de seus conteúdos, mas na integração das escolas (professores e alunos) com as empresas de seu entorno ou setor.
8. Ofertar diferentes tipos de formação profissional, que articulem ofertas de programas mais sofisticados e tecnologicamente mais densos (ex. cursos técnicos ou tecnólogos), com aqueles que privilegiam a quantidade, afinal são dezenas de milhares de jovens ingressando no mercado. O desafio aqui está em oferecer programas mais curtos e em maior escala que a formação técnica ou tecnológica em seu formato tradicional, sem, contudo, banalizá-los e transformá-los em formações

extremamente rápidas e simples, incapazes de alterar o patamar de formação profissional de seus alunos. Neste campo, há que se considerar as possibilidades geradas pelas novas tecnologias instrucionais.

9. Considerar no desenho dos programas os grandes passivos educacionais do público, em especial as enormes deficiências nas habilidades básicas. Ofertar formações que tratem de conteúdos que estão na fronteira entre o que é profissional e o que é educação geral ou acadêmica, em alguns casos articulados a esquemas de reforço escolar. Lidar com assuntos que a escola deveria haver ensinado (ler, usar números etc.), mas fazê-lo de forma inteiramente contextualizada, dentro dos assuntos de trabalho.

Incentivos à contratação

10. Dada a ineficácia das políticas de subsídio para contratação de jovens, o uso desse tipo de política deve ser extremamente cuidadoso, direcionados aos pequenos negócios, onde quase a metade dos jovens inicia suas atividades profissionais, ou orientado à contratação de grupos com maiores dificuldades de inserção produtiva (por exemplo, jovens em situação de risco social), sempre associado a ações de qualificação e a exigência de contrapartidas. O desenho destas políticas deve estimular que a relação seja duradoura, articulando a redução gradual dos incentivos com instrumentos, a exemplo da qualificação profissional, que ampliem as chances de permanência na empresa ao término do período.

4.3 Desenvolvimento dos micro e pequenos negócios

As micro e pequenas empresas têm grande relevância para a inserção dos jovens no mercado de trabalho, como empreendedores e, sobretudo, como empregados destas organizações. Melhorar a qualidade do trabalho dos jovens passa pelo desenvolvimento e aumento da produtividade dos micro e pequenos negócios e da qualidade das relações de trabalho. Contudo, as iniciativas de estímulo ao empreendedorismo e apoio a microempresa são desarticuladas, com escala insuficiente e resultados restritos, além de não ter foco específico nos jovens.

No estímulo ao empreendedorismo, é necessário que os programas dialoguem com o imaginário dessa juventude, despertando-lhe interesse na opção empreendedora como alternativa ao trabalho assalariado nos diferentes espaços freqüentados pelos

jovens, inclusive no ensino nas escolas e nas universidades. Dentre todos os programas analisados no âmbito deste trabalho não há um único de relevo focado no estímulo ao empreender. Este pode ser um importante campo de atuação para o SEBRAE.

Do ponto de vista do trabalho, os pequenos negócios devem ser vistos como *locus* privilegiado para iniciação profissional e aquisição de experiência profissional e de conhecimentos tácitos por parte dos jovens, sobretudo os de menor renda. Neste sentido, as iniciativas de aumento da escolaridade e formação profissional são centrais para a melhoria da produtividade, dada a baixa qualificação e a intensidade de capital humano envolvido nestas atividades, bem como medidas de simplificação e desoneração da atividade econômica.

No que se refere às relações de trabalho, avanços foram implementados com a criação do empreendedor individual, que permite o acesso ao sistema de proteção social em condições específicas. Medidas como essa poderão reduzir os elevados índices de informalidade presentes nas micro e pequenas empresas e, portanto, nas relações de trabalho dos jovens.

Dentre as diretrizes propostas neste campo, destacam-se também:

11. Articular às iniciativas empreendedoras programas de formação, técnica e gerencial, em especial as ofertadas pelo Sistema S, para que garantam a adequada preparação de quem está iniciando quase simultaneamente no mundo profissional (saber fazer) e empresarial (saber gerir).
12. Adequar linguagem, formato e canais dos programas ofertados, visando ampliar a cobertura e a efetividade dos programas.
13. Adotar esquemas de financiamento e de contrapartida não pecuniária que ampliem o acesso e a efetividade dos programas de formação empreendedora por parte das populações mais carentes.
14. Ampliar a integração dos programas de crédito aos micro e pequenos negócios com os programas de formação e apoio a formalização.
15. Viabilizar mecanismos de “assistência técnica” e de formação de redes que garantam o adequado acompanhamento das iniciativas, a orientação na busca de oportunidades e o rompimento do isolamento na viabilização de seus projetos.

A atuação junto às micro e pequenas empresas é ainda mais relevante no momento em que o Rio de Janeiro passa por uma fase de revitalização e de recuperação de sua autoestima e volta a ser palco de grandes eventos internacionais, que coincidem

temporalmente com o processo de consolidação das UPPs. Estes eventos abrem novas possibilidades de inserção econômica para jovens em situação de risco social em áreas como turismo, esporte e meio ambiente. Há que se considerar ainda as possibilidades de empreendedorismo social e cultural, vertente especialmente útil no caso do processo de pacificação das favelas, que requer para sua consolidação o fornecimento deste tipo de serviços. Parte destes serviços poderia ser fornecida pelos jovens residentes nas próprias comunidades, em apoio e/ou articulação com o poder público.

Neste contexto, o SEBRAE tem uma grande oportunidade de atuação, através da viabilização, da instrumentalização e do estímulo a iniciativas empreendedoras entre jovens. A ampliação das chances de êxito destas iniciativas requer atuação articulada com outras instituições presentes nas comunidades pacificadas (governo local, demais instituições do Sistema S - como Senac e Senai - organizações da sociedade civil, entre outras), de acordo com uma concepção de políticas públicas transversais e estruturantes. Uma forma de propiciar a articulação entre os atores é a partir do território.

A decisão de abordar os jovens residentes nas favelas neste estudo origina-se, dentre outros, da sua representação quantitativa (as favelas são essencialmente jovens), da sua vulnerabilidade à violência (os jovens representam maioria absoluta nas taxas de homicídios) e das suas dificuldades de inserção no mundo do trabalho (as taxas de desemprego dos jovens são três vezes superiores à média da população). Origina-se especialmente da oportunidade de virada pela qual passa o estado do Rio de Janeiro, no qual os jovens e a pacificação das favelas terão papel central. Não atuar de modo intensivo junto a este público representaria uma enorme perda de oportunidade para a construção sustentável de um Rio melhor para todos.

Referências

ABRAMO, H. W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo: Autores Associados, n. 5, 1997.

ARBACHE, J. *Transformação Demográfica e Competitividade Internacional da Economia Brasileira*, BNDES, 2011

BARROS et al. (2005) Juventude no Brasil. In: *Brasil: O Estado de uma nação*. Rio de Janeiro, Ipea, 2005.

BASTOS, R. L. A. “A experiência do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens no âmbito do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre”. *Textos para Discussão FEE*, n. 51, 2009. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/051.pdf>.

- CASTRO, J. A.; AQUINO, L. (orgs.). Juventude e Políticas Sociais no Brasil. *Texto para Discussão* n. 1335, IPEA: Brasília, abril de 2008.
- CEBALLOS, M.; MARTIN, G. *Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Editora Pontificia Universidad Javeriana, 2004.
- COSTA, M. da. *ProJovem – Notas sobre uma política nacional para jovens de baixa escolaridade*. Disponível em: <http://www.fe.ufrj.br/artigos/n3/numero3-projovem.pdf>.
- COSTANZI, R. N. *Trabalho decente e juventude no Brasil*. Organização Internacional do Trabalho, Brasília, 2009.
- DIAZ & JARAMILLO 2006; IADB 2006; RYAN 2006. Apud Banco Mundial. YouthatRisk in LAC.
- FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. Programa avaliação econômica de projetos sociais. Avaliação econômica do ensino médio profissional. Dezembro de 2010.
- GIMENEZ, D. M. *Políticas de Inserção dos Jovens no Mercado de Trabalho: Uma reflexão sobre as políticas públicas e a experiência brasileira recente*. Mimeo.
- GUERRERO, J.R. El rol de los actores locales en la formación e inserción laboral de los jóvenes: la experiencia de la Corporación Paisajoven en Medellín (Colombia) y otros casos en America Latina. *Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación*. UNESCO. Março de 2001. Disponível em: <http://ddp-ext.worldbank.org/EdStats/COLpub01.pdf>
- HENRIQUES, R.; RAMOS, S. *UPP Social: ações sociais para a consolidação da pacificação*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>, 2011.
- MACHADO, D. C. Jovens no Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro. In: *Trabalho e Sociedade*, IETS, ano 1 n. 1, agosto de 2001.
- MOURA CASTRO, C. *Formação Profissional: boa qualidade mas sobram muitos*. Disponível em: http://www.claudimouracastro.com.br/publicacao.php?id_publicacao=157
- NERI, M. “O novo velho trabalhador da construção civil” *Conjuntura Social*, FGV, p.46-49, março de 2011. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/bd/clippings/nc0197a.pdf>
- OIT e OCDE. “Short-term employment and labour market outlook and key challenges in G20 countries” Disponível em: http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_2011/stats1-en.pdf.
- MOURA CASTRO, C&VERDISCO, Aimee. “Training Unemployed Youth in Latin America: Same Old Sad Story?”. Washington. BID. 27p.
- OIT. “Trabalho Decente e Juventude no Brasil”, 2009.
- RIBEIRO, R; JULIANO, A.. “Desemprego Juvenil e impactos do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego”. *Revista Econômica*, v.7, n.1, junho de 2005, p. 47-76.
- SILVA, E. R. A.; ANDRADE, C. C. “A Política Nacional de Juventude: Avanços e Dificuldades”. In: *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2009.
- SOARES, A.B. *Juventude e Elos com o Mundo do Trabalho: Retratos e Desafios*. Cortez Editora. Rio de Janeiro, 2010.

SOUZA E SILVA, J.; SILVA, J.L.B.; SOUSA, A. I. (orgs.) Políticas públicas no território das juventudes. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

SPÓSITO, M. P. & CARRANO, P. C. R.. Juventude e Políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo: Autores Associados, nº 24, 2003.

URANI, A.; GIAMBIAGI, F. Rio: A hora da virada. Ed. Campus Elsevier, 2011.

Sites consultados:

<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/modalidades/eja-plano-618045.shtml>

http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=137:quadros-informativos&catid=26:dados-e-estaticas&Itemid=147

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-gestores/Informe%20273%20-%20RETA%20FINAL%20CONDICIONALIDADES%20v2.pdf>

http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2008_2011_aval_iacao2008/005_metas_prioritarias.pdf

<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/20100119JUVENTUDE.pdf>

SEBRAE Rio de Janeiro: <http://www.sebrae.com.br/uf/rio-de-janeiro>

Secretaria de Estado Assistência Social e Direitos Humanos:

<http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=459324>

Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS): www.rio.rj.gov.br/web/smas

Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego (SMTE): www.rio.rj.gov.br/web/smte/

ANEXO

Metodologia de amostragem das pesquisas nas UPPs

Foram realizadas duas pesquisas nas favelas com UPP em parceria do IETS com a FIRJAN. A primeira, denominadas UPP1, tiveram seus questionário aplicados em Junho de 2010. A segunda, denominada UPP2, fora aplicada em Julho de 2011.

As favelas pesquisadas seguem abaixo:

Favelas	Pesquisa
Batam	UPP1
Morro do Cantagalo	UPP1
Pavão Pavãozinho	UPP1
Ladeira dos Tabajaras	UPP1
Cidade de Deus	UPP1
Morro da Providência	UPP1
Andaraí	UPP2
Borel	UPP2
Formiga	UPP2
Macacos	UPP2
Salgueiro	UPP2
São João	UPP2
Turano	UPP2
Morro Azul	UPP2

Nas duas pesquisas foram aplicados desenhos amostrais diferentes. Na UPP1, os domicílios particulares foram selecionados com equiprobabilidade em cada favela, respeitando um procedimento de amostragem aleatória sistemática. A Amostra Sistemática consiste em selecionar aleatoriamente (segundo a AAS) entre as k primeiras unidades dos sistemas de referências. As unidades seguintes que farão parte da amostra são obtidas a partir da primeira unidade selecionada em intervalos de comprimento k.

A amostra de domicílios para a aplicação dos questionários da UPP2 foi selecionada para o conjunto de favelas pertencente a cada uma das Unidades de Policia Pacificadoras. A seleção da amostra respeitou o procedimento de amostragem aleatória proporcional ao número de domicílios pertencente a cada subárea de favela pertencente a cada uma das Unidades de Polícia Pacificadoras.

Foram obtidos os seguintes valores amostras e expandidos.

Favela	Amostra	Valor expandido
Cidade de Deus	1299	60723
Ladeira dos Tabajaras	780	8981
Cantagalo	1023	4411
Providência	978	5748
Batam	785	3431
Pavão pavãozinho	1013	8562
Andaraí	1447	10871
Borel	1479	9842
Flamengo	756	1302
Formiga	1112	3450
Macacos	1356	5836
Salgueiro	1232	3798
São João	1443	6956
Turano	1443	7718
Total	16146	141629

Redes de inteligência empreendedora: uma proposta para estimular o empreendedorismo nas áreas das UPPs - Marcos Cavalcanti¹

Introdução

Neste artigo apresentamos uma proposta de desenvolvimento de uma política pública de estímulo ao empreendedorismo nas áreas onde foram implantadas as UPPs. O sucesso da implantação destas unidades de polícia pacificadora não pode nos impedir de prosseguir no caminho do desenvolvimento econômico e social destas áreas. Na verdade, sem a incorporação do componente econômico e social as UPPs correm sério risco, como admitiu o próprio secretário estadual de segurança pública, José Mariano Beltrame.

Ele está dividido em três partes. Na primeira apresentamos o contexto no qual esta política será desenvolvida, com ênfase nas transformações políticas, econômicas e sociais que estão nos levando à sociedade do conhecimento. Nesta parte apresentamos os principais conceitos que embasaram a política pública sugerida, com ênfase nos conceitos de capitais do conhecimento, rede de valor e visão sistêmica.

Na segunda apresentamos o esboço de uma política pública que estimule o empreendedorismo nas áreas de implantação das UPPs. A metodologia que sugerimos para sua definição é fruto não apenas de uma reflexão teórica, mas de nossa prática em implantação de projetos na área de gestão da informação e redes de valor.

Na terceira parte apresentamos uma proposta de Plano de Ação que pode ser implementado desde já, dentro de um espírito de colaboração entre o SEBRAE e diversos atores presentes nas comunidades. Na verdade, muito do que precisa ser feito já existe, pelo menos em sua forma embrionária. O fator crítico de sucesso delas está relacionado com a nossa capacidade de articular as diferentes frentes de ação e os diferentes atores do processo.

¹ Doutor em Informática Université de Paris XI; Coordenador do Crie (Centro de Referência em Inteligência Empresarial); Professor Programa Engenharia de Produção - Coppe/UFRJ. E-mail marcos@crie.ufrj.br.

1. Entendendo o contexto

“Depois de quase meio século de decadência econômica, política e social, o Estado do Rio de Janeiro e, em particular, sua região metropolitana, parecem enfim estarem se recuperando”.

André Urani

“Não estamos vivendo numa era de mudanças. Estamos vivendo uma mudança de era”

Chris Andersen

As mudanças que estão ocorrendo no Rio de Janeiro acontecem dentro de um contexto de profundas transformações econômicas, sociais e políticas em todo o mundo. É preciso tentar compreender o que está na origem deste processo e ter o mínimo de clareza e consenso de para onde queremos ir para poder agir de forma eficaz e eficiente dentro deste ambiente em contínua revolução.

Para entender para onde estamos indo é importante conhecer de onde viemos. E o mundo que está ficando para trás é uma sociedade que podemos classificar de sociedade industrial. Nele o processo de criação de riquezas sempre esteve baseado em vantagens comparativas entre regiões e países oriundas da posse e melhor uso dos fatores clássicos de produção: terra, capital, matéria-prima, energia e trabalho (SAY, 1996). O modo de produção destes bens e riquezas era baseado no modelo desenvolvido por Taylor e Ford, uma sequência de tarefas repetitivas e simples, onde o bom operário, como disse Ford, “devia deixar o cérebro em casa”.

Hoje o conhecimento é o fator de produção mais importante do mundo contemporâneo. Segundo a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o conhecimento é responsável, hoje, por mais de 50% da riqueza gerada no mundo, enquanto os outros cinco fatores (terra, capital, mão de obra, energia e matéria prima) se dividem a outra metade. Para Peter Drucker (DRUCKER, 1997), no século XXI, a questão central para as organizações, regiões e países é a produtividade do conhecimento.

Mas o conhecimento só será produtivo se gerenciarmos toda sua rede de valor. Sem capacidade de inovar - criar novos produtos e serviços - mas também, de criar novos mercados, exportar e empreender, nenhuma região conseguirá se desenvolver ou mesmo sobreviver nesta economia globalizada e altamente competitiva.

Para quem acredita que vivemos num período de transição entre uma sociedade tipicamente industrial em direção a uma sociedade do conhecimento, existe um relativo consenso que mesmo em setores econômicos mais tradicionais, como a agricultura ou a indústria têxtil, a competição está baseada, cada vez mais, na capacidade de transformar informação em conhecimento e inovação.

Mas se o conhecimento passou a ser o principal fator de produção e de criação de riqueza e as regiões o espaço preferencial para o desenvolvimento econômico e social, como fazer a governança deste processo? Certamente esta é uma questão fundamental, mas que foge ao escopo deste artigo. Gostaríamos apenas de destacar sua relevância e urgência.

Nossa atenção se focará aqui num outro aspecto, igualmente relevante: como criar e usar a informação e o conhecimento para criar valor para estas áreas? Em outras palavras, onde estão os capitais do conhecimento nas áreas de UPPs?

1.1 Capitais do conhecimento

O entendimento de como o conhecimento cria valor para uma organização ou para a sociedade tem sido objeto de interesse de diversos autores contemporâneos, como Karl Eric Sveiby (SVEIBY,1997), Verna Allee (ALLEE, 2003) e Leif Edvinson (EDVINSON, 1998), que propuseram, cada um deles, um modelo de análise da realidade com foco no conhecimento. O modelo adotado neste trabalho é o dos *capitais do conhecimento*, desenvolvido pelo Centro de Referência em Inteligência Empresarial – Crie, da Coppe/UFRJ (CAVALCANTI et al., 2001).

A ideia por trás do modelo é que para analisarmos uma realidade com foco no conhecimento devemos considerar quatro “capitais”, que devem ser devidamente monitorados e gerenciados para que eles possam criar valor para uma organização ou região. São eles o *capital social*, *capital estrutural*, *capital humano* e *capital de relacionamento*.

O *capital social* corresponde ao ambiente onde a organização está inserida. Ele é composto por um conjunto de fatores econômicos, sociais, financeiros, jurídicos, políticos, tecnológicos e culturais, que influenciam o desempenho da organização e das pessoas. Por se tratar de um capital externo à instituição, exige dela um monitoramento permanente para que possa melhor se situar no contexto em que está inserida. Toda organização (e toda região) precisa conhecer em profundidade o ambiente social onde

está inserida e como este ambiente interage com ela e com outros.

O *capital estrutural* é propriedade da organização. Ele corresponde à infraestrutura necessária para fazer a organização funcionar, ou seja, é o conjunto de sistemas administrativos, conceitos, marcas, patentes, modelos, rotinas, processos, programas de computador e tudo mais que, como disse Edvinson, permanece na instituição quando as pessoas vão embora. No caso de uma região, corresponde à infraestrutura de moradia, transporte, saneamento, acesso a bens culturais, educacionais e informacionais.

O *capital humano* é um ativo intangível que pertence ao próprio indivíduo. Ele manifesta-se na capacidade, habilidade e experiência das pessoas que integram uma organização ou rede. O conhecimento formal, os valores e as redes sociais integram também o capital humano de uma organização ou região.

Por fim, o *capital de relacionamento* refere-se à maneira como a organização ou uma rede se estrutura e relaciona com os diversos atores que compõem a sociedade. Estes atores podem ser governo, clientes, fornecedores, instituições financeiras, concorrentes, meios de comunicação ou grupos de interesse. Investir no capital de relacionamento significa, então, valorizar e incentivar o estabelecimento de alianças estratégicas com esses atores para ampliar a densidade da rede em uma determinada região.

Mas a gestão dos capitais do conhecimento de uma organização ou região não será eficaz e eficiente se for realizada de forma compartimentada, estanque, olhando para cada um deles de forma isolada. Em outras palavras, precisamos de uma metodologia que considere as interações entre eles. Nossa experiência ao longo de mais de 12 anos de trabalho implantando projetos de gestão de organizações com foco no conhecimento mostra que a mudança de uma visão cartesiana e compartimentada para uma visão mais complexa da realidade é um dos aspectos centrais em qualquer política.

1.2 Visão cartesiana versus visão complexa

Em 1990, dez anos antes da virada do milênio, Arie de Geus² teve uma intuição genial quando estava lendo a revista *The Economist*. Como se tratava de uma edição anual com a lista das 500 maiores empresas do mundo, ele se perguntou onde elas estariam no próximo milênio. Como teria que esperar 10 anos pela resposta, resolveu

² Para conhecer o trabalho de Arie de Geus, consultem o site dele: <http://www.ariedegeus.com/>.

fazer uma pesquisa no sentido inverso e foi procurar a lista das 500 maiores empresas em 1980, para saber onde elas estavam em 1990. E fez isto para vários anos.

O resultado o surpreendeu. Cerca de 30% das empresas simplesmente haviam desaparecido com menos de 10 anos de existência! E a média de vida das 500 maiores empresas do mundo era de apenas 14 anos!

Mas esta não foi a única surpresa. Seu estudo identificou um grupo de 20 empresas centenárias. Empresas que tinham sobrevivido às duas guerras, à crise de 1929 e todas as mudanças tecnológicas acontecidas ao longo do século XX. E foi aí que entrou o toque de gênio e ele se fez a pergunta óbvia: Será que existem características comuns a estas vinte empresas? E se existem, quais são estas características?

A partir daí, ele se dedicou durante mais de cinco anos a conhecer profundamente cada uma destas vinte empresas. E o resultado deste trabalho tornou possível encarar as organizações (e seu papel na sociedade) de uma outra forma. Na verdade, seu estudo comprovou que estas empresas possuíam quatro características em comum, e com a ajuda de Peter Senge, ele resolveu batizar estas empresas de *learning organisations*, ou organizações que aprendem.

As quatro características das organizações que aprendem que emergiram do estudo de Arie de Geus foram:

- a) Possuem visão sistêmica: O grupo das empresas centenárias monitoram sistematicamente o ambiente de negócios e procura identificar as principais tendências. Muitas delas, ao longo de sua longa vida, mudaram de ramo, ou abriram novas empresas. E NÃO se utilizaram da visão cartesiana, que procura dividir a empresa em áreas que não se falam. Ao contrário, adotam uma visão mais sistêmica, holística. E TODAS elas adotam um estilo de gestão que Arie de Geus batizou de empresas orgânicas³.
- b) Possuem um propósito: Todas as empresas do grupo possuem uma forte cultura e identidade, e todos os funcionários conhecem os valores e propósitos da empresa. Curiosamente, NENHUMA das organizações que aprendem colocaram o LUCRO como seu principal objetivo! O que as move são valores e princípios éticos, compartilhados por todos os funcionários. Uma delas chegou a citar uma frase de Peter Drucker: “o lucro é o oxigênio das empresas, mas viver é mais do que respirar...”. Toda empresa precisa ter lucro para sobreviver, mas o que as faz única

³ A empresa Viva, Arie de Geus, Editora Campus.

são seus valores e princípios. O lucro é o resultado de um trabalho bem feito, com paixão e compromisso.

- c) Valorizam a diversidade: Nas organizações que aprendem a diversidade não é apenas tolerada, ela é incentivada. Ao invés de “alinhar todos com as idéias da organização”, estas empresas valorizam quem pensa diferente. O alinhamento se dá em torno de valores e princípios, mas as idéias “fora da caixa” são estimuladas e recompensadas.
- d) São conservadoras no aspecto financeiro: Exatamente por monitorarem o ambiente de negócios, terem uma estratégia e objetivos claros e valores compartilhados por todos, estas empresas não embarcam atrás de qualquer modismo. Sabem onde investir seu dinheiro e são extremamente cuidadosas com seus investimentos.

O mundo e a vida, todo dia, tentam nos ensinar que nossa forma de resolver problemas está ultrapassada. Diante de problemas que são cada vez mais complexos, continuamos usando a metodologia cartesiana, que nos ensina a "dividir", "reduzir" problemas grandes e complexos em problemas menores, "tratáveis". Se tivermos um problema intestinal, procuramos um gastroenterologista, que nos receita um remédio que resolve o problema do estômago, mas provoca taquicardia. Aí vamos num cardiologista, que resolve a taquicardia, mas provoca danos no cérebro. Aí vamos consultar um neurologista, que...

Os melhores especialistas são pessoas que conseguem ter uma visão do todo. A visão compartimentada, cartesiana, limita nossa capacidade de entender a realidade. Foi útil quando vivíamos num mundo industrial, onde o “bom operário deixava o cérebro em casa” e onde cada um trabalhava “no seu quadrado”. Um modelo de intervenção na realidade, como o que estamos propondo aqui, precisa tentar olhar para a complexidade das áreas e regiões consideradas. Mesmo que elas sejam difíceis de apreender, não podem ser ignoradas.

Para definirmos uma política pública que nos leve a ter os resultados esperados, com os menores custos (econômicos, sociais e políticos) é fundamental que ela esteja baseada num profundo conhecimento da realidade que queremos transformar. E para conhecer uma realidade é preciso ter dados e informações que nos permitam realizar um diagnóstico preciso.

1.3 A relação entre Política, Diagnóstico e Dados/informação

Quando Luiz Eduardo Soares foi subsecretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, em 1999, tivemos uma conversa que nunca mais esqueci. Falamos da relação entre política pública, diagnóstico e dados/informações. Segundo ele, é difícil termos uma política pública que funcione sem que ela esteja fundamentada num diagnóstico preciso da realidade que ela pretende transformar. E para termos este diagnóstico, precisamos de dados e informações confiáveis. Como no Brasil raramente dispomos de dados e informações confiáveis, acabamos por fazer diagnósticos apressados e imprecisos e o resultado é uma política pública pouco eficaz e eficiente.

Ao pensarmos em uma política pública que estimule o empreendedorismo nas áreas das UPPs, precisamos ter este cuidado de conhecer a realidade antes de planejar ações de cima para baixo, ou de fora para dentro.

1.4 Um esboço de política pública para estimular o empreendedorismo nas áreas onde foram implantadas as UPPs

Uma das chaves para um modelo de desenvolvimento sustentável e mais adequado às demandas da sociedade do conhecimento está no reconhecimento da importância dos arranjos produtivos locais, principalmente por sua capacidade de gerar emprego, inovação e divisas, contribuindo para melhorar a distribuição de renda e, conseqüentemente, diminuir a desigualdade e a pobreza (URANI, 2002).

Para isso, é fundamental que os empreendedores ali reunidos tenham, além de espaço e infra-estrutura necessária para desenvolver suas atividades, acesso a uma série de bens e serviços como: formação básica, capacitação profissional e capacitação em gestão, crédito, apoio à comercialização, serviços de desenvolvimento empresarial e uma governança que gere sinergia a partir das interações entre os diversos membros da rede.

Segundo Pierre Lévy (LÉVY, 2001), o poder das organizações e empreendimentos dependerá, cada vez mais, da interconexão. Das redes. É no adensamento das redes, na melhoria da qualidade das relações em seu interior e em seu entorno, que se encontra a maior possibilidade de se manter e desenvolver uma atividade lucrativa e inovadora. Manuel Castells (CASTELLS, 1999) enfatiza que o *conhecimento* e a *rede* são dois conceitos que se potencializam reciprocamente. Para ele, as empresas isoladas têm menores chances de obter sucesso em um ambiente cada vez mais competitivo e globalizado. As empresas organizadas em rede têm demonstrado

capacidade de enfrentar as situações de alta competitividade dos mercados internacionais, sendo protagonistas de um novo modelo de desenvolvimento sustentável.

Para isso, é preciso que estes empreendimentos se articulem não apenas entre si, mas também com os demais atores envolvidos no processo de desenvolvimento, tais como, os governos e instituições de fomento e crédito, as universidades e institutos de pesquisa e as organizações não-governamentais (BUARQUE, 2002).

Um diagnóstico preciso dos problemas e obstáculos que comprometem o futuro de cada área onde está implantada uma UPP é tarefa fundamental para o pleno desenvolvimento dos territórios em que estão situados. Alguns estudos já foram realizados neste sentido (NERI, 2011). Mas identificar e mapear a geração e as trocas de valores em uma região não seria possível através do conceito de *cadeia de valor*, criado por Michael Porter, pois este pressupõe que todo o valor é criado de forma linear dentro desta rede a partir apenas de troca de bens e serviços por dinheiro.

1.5 As redes de valor

Por se tratar de uma rede que envolve diversos atores, com trocas que vão além da mera troca comercial, adotamos o conceito desenvolvido por Verna Allee (2003) e sua noção de *Rede de Valor*. Para Allee, o valor não é mais criado apenas (nem principalmente) através de trocas tradicionais envolvendo bens, serviços e dinheiro, mas sim através das trocas de *informação, conhecimento e valores intangíveis*. Estas trocas não tradicionais envolvem informação estratégica sobre mercados, clientes, preferências individuais, valores e todo benefício ou favores que podem ser oferecidos por uma pessoa ou organização para outra pessoa ou organização.

Trata-se, portanto, de identificar e mapear todas as trocas de valor que acontecem nesta teia de relacionamentos que compõem uma área onde foi implantada uma UPP. O objetivo de uma rede de valor é criar valor econômico e social para seus participantes.

A combinação dos conceitos de Rede de Valor e dos Capitais do Conhecimento nos levou a desenvolver este esboço de Plano de Ação para estimular o empreendedorismo nas áreas onde foram implantadas as UPPs.

2. Metodologia para ação

A partir do modelo dos capitais do conhecimento desenvolvido pelo Crie e do conceito de Redes de Valor (ALLEE, 2000), propomos a definição de uma metodologia para a ação cinco etapas:

- . Estratégia e governança;
- . Diagnóstico;
- . Planos de ação;
- . Indicadores e critérios de avaliação;
- . Plano de comunicação.

Ao final da apresentação da metodologia apresentaremos alguns exemplos reais que podem inspirar o Plano de Ação que propomos na terceira parte do artigo.

2.1 Estratégia e governança

Quando falamos de redes não estamos discorrendo sobre organizações, entidades ou empresas. Trata-se de uma nova forma de se organizar, de agir. Estamos falando de um movimento, de uma nova maneira de responder às necessidades colocadas pelo mercado e pela vida. Não existe uma representação única, não há quem fale por ela individualmente. Há, sim, membros que, como partícipes de um coletivo, atuam e tomam decisões em diferentes instâncias de poder, com papéis e atribuições que podem se diferenciar conforme as diferentes estratégias e interesses.

Apesar de não possuir um comando centralizado, ao qual todos devam obediência, estas redes precisam ter interesses e objetivos comuns, em uma palavra, precisam ter uma estratégia comum de ação.

No processo de definição desta estratégia, normalmente se percebe a necessidade de se definir um processo de governança desta rede. O primeiro passo da nossa metodologia é, portanto, identificar os atores e a estratégia da rede, como se dará o processo de governança (formal ou informal) assim como os objetivos centrais que justificam sua existência.

Um processo deste tipo deve respeitar a dinâmica local e não pode ser completamente definido a priori. No escopo deste artigo não caberia, portanto, definir ou apresentar uma lista com os atores envolvidos e uma proposta de governança fixa. Cabe apenas apontar sua necessidade para aumentar as chances de sucesso de qualquer plano de ação.

2.2 Diagnóstico

A segunda etapa do trabalho, o diagnóstico, é também a mais importante. Com base da metodologia dos capitais do conhecimento, mapeamos o capital ambiental, estrutural, humano e de relacionamento (identificando as redes de valor).

No mapeamento do capital ambiental, trabalhamos com quatro variáveis:

- a) Legal/política: quais as leis que impactam as ações que pretendemos desenvolver? Como alterá-las? Que autoridades locais existem e como elas se relacionam? Qual o grau de formalidade/informalidade das empresas?
- b) Financeira: quais as linhas de financiamento que apoiam ou podem apoiar as ações que pretendemos desenvolver? Que tipo de impostos existem? Como podemos alterá-los para estimular os empreendimentos? Que tipo de incentivo financeiro existe (clientes, novos mercados)? Que tipo de financiadores atuam na região (bancos, capital empreendedor, *angels*)?
- c) Tecnológica: que tipo de instituições de pesquisa existem (universidades, centros de pesquisa, escolas técnicas)? Qual o grau de inovação existente nos produtos e serviços? (A Rede de Tecnologia e o Banco do Brasil possuem diversos projetos que podem ser utilizados no estímulo a introdução de mais tecnologia nos empreendimentos, em particular na área de tecnologias sociais).
- d) Social: qual o nível de renda da região? Qual o nível de escolaridade? Como se distribui a população regionalmente, em relação a faixa etária, sexo, etc. Neste ponto já temos vários trabalhos realizados (ver Marcelo Neri).

No mapeamento do capital estrutural, além do levantamento de toda infraestrutura física da região (estradas, telecomunicação, computadores e acesso a internet, escolas, hospitais, etc), procuramos identificar e/ou definir os empreendimentos que JÁ existem e os que podem potencialmente existir.

A seguir, mapeamos o capital humano, procurando identificar suas competências essenciais, não apenas do ponto de vista do grau de escolaridade, mas também técnico e comercial.

No diagnóstico do capital de relacionamento, além de nomear os principais atores e instituições que compõem a área da UPP, mapeamos sua rede de valor, identificando as trocas de informação, conhecimento e de valores intangíveis da rede entre si e com o seu entorno.

Muito deste trabalho de diagnóstico JÁ foi realizado, mas foram levantamentos

de dados que foram feitos de forma compartimentada e este trabalho precisa ser complementado com uma identificação clara da Rede de Valor de cada região. Esta integração de banco de dados é uma ação concreta que o SEBRAE deveria promover.

2.3 Planos de ação

Após o diagnóstico, a próxima etapa da metodologia é a definição de planos de ação. Estes planos de ação compreendem projetos relacionados aos diferentes capitais do conhecimento e devem ser ordenados segundo uma prioridade definida de comum acordo entre o SEBRAE e os atores envolvidos numa determinada área de UPP.

Os planos de ação devem ser pensados de forma a contemplar o curto, o médio e o longo prazo. Os de curto prazo, para mostrar à sociedade e aos membros da rede que a política pode dar resultados concretos; de médio prazo, mais voltados para a resolução de problemas estruturais; e projetos mais de longo prazo, voltados para a sistematização de processos e a consolidação da rede.

2.4 Indicadores e critérios de avaliação

A definição de indicadores e de critérios de avaliação do andamento dos projetos é uma etapa essencial. A escolha destes indicadores deve estar absolutamente alinhada com a estratégia e contribuir para o atendimento dos objetivos definidos. Uma escolha de indicadores genéricos é freqüente e, em geral, de pouca serventia. Outra confusão comum é misturarmos o horizonte temporal destes indicadores. Alguns devem ser de médio e longo prazo (melhoria nas condições de saúde, educação e infra-estrutura), e outros de curto prazo.

2.5 Plano de comunicação.

Uma rede de valor só se constitui se existe confiança entre seus diversos parceiros. O grau de confiança depende da boa interação e comunicação entre os membros desta rede. Nossa experiência demonstra que o estabelecimento de um plano de comunicação estruturado é outro fator crítico de sucesso. E a experiência também demonstra que embora seja crítico, ele é frequentemente negligenciado.

Este plano passa pela divulgação interna, para os diversos membros da rede, de notícias e informações do ambiente de negócios, como também pela divulgação externa do trabalho, da atuação e dos resultados da nossa ação.

Isto significa, por exemplo, municiar os formadores de opinião com dados, informações e análises sobre a ação junto à área da UPP considerada; promover a circulação de idéias, propostas e pontos de vistas relacionados com as atividades da área em questão ou buscar informações de interesse estratégico para quem nela empreende. Significa também, encontrar os meios e a forma adequada para a realização deste trabalho (rádios e jornais comunitários, redes sociais, boletins, etc). Segundo a imagem de um dos atores de uma rede onde implantamos um projeto semelhante, o trabalho de comunicação é semelhante ao trabalho de um médico dedicado a garantir que as veias que levam o sangue e o oxigênio para o cérebro e os pulmões de uma pessoa não estejam nunca obstruídos.

2.6 Alguns exemplos que existem e que podem nos inspirar em nosso Plano de Ação

Segundo o trabalho de Marcelo Neri, existem 10,1% de empreendedores na Rocinha e 8,5% no Alemão, dos quais 7,77%, no primeiro caso, e 5,81% no segundo, são autônomos ou bico. É um contingente bastante expressivo e que representa o foco de nosso trabalho.

a) A experiência do ATA

A experiência do ATA (Apoio ao Trabalhador Autônomo)⁴, uma ONG que teve suas origens quando André Urani era Secretário Municipal de Trabalho é um caminho interessante a ser explorado e ampliado.

O ATA é uma rede de trabalhadores autônomos do setor de construção civil (pedreiros, bombeiros hidráulicos, eletricitas), mas ela pode ser ampliada para outros setores (doceiras, costureiras, lavadeiras-passadeiras; serviços de informática; músicos, etc) e, sobretudo, agregando mais valor para seus participantes com novos serviços. Por exemplo, criando uma central de compras dos produtos que são utilizados (cimento, produtos de limpeza, tecidos, placas de rede, etc). Um pedreiro comprando dois sacos de cimento não tem o mesmo poder de barganha do que 1.000 pedreiros comprando juntos. Além disto, a formação desta rede começa a criar valor para os fornecedores de

⁴ Ver tese de mestrado de Michelle BULKOOOL **Apostar nos Pequenos para Sermos Grandes: um Modelo de Política Pública de Apoio ao Trabalhador Autônomo da Construção Civil**, Programa de Engenharia de Produção da COPPE-UFRJ, maio de 2003, disponível em <http://portal.crie.coppe.ufrj.br>.

material. A empresa DECA, que produz descargas e torneiras, se propôs a dar cursos de capacitação aos bombeiros para ensiná-los a consertar seus produtos mais modernos.

A rede tem um potencial de divulgação e de conseguir novos clientes muito maior do que um trabalho atuando de forma individual. E isto sem prejudicar a clientela que cada um já tem. Além disso, a rede dá credibilidade a cada um dos participantes, pois o trabalho é monitorado pela rede, que telefona para o cliente atendido pelo autônomo para saber se ele prestou um bom serviço. O resultado é que cada trabalhador quer ser bem avaliado (e prestar um bom serviço) para continuar sendo indicado pela rede.

Pode se imaginar o poder de uma rede de trabalhadores autônomos das diversas áreas de UPPs. Seriam milhares de trabalhadores que teriam seu trabalho potencializado de várias formas: maior divulgação, maior capacitação e maior estímulo à qualidade do serviço.

b) Nics Farma⁵

Outro exemplo real que pode ser desenvolvido e aplicado no caso dos empreendimentos nas áreas das UPPs é o NICS Farma, Núcleo de Inteligência Competitiva Setorial do setor de Farmácias de Manipulação. O projeto, realizado em parceria com o SEBRAE-RJ, fornece informações relevantes e atualizadas às farmácias, na sua imensa maioria, pequenas empresas.

Além das informações sobre as novas normas da ANVISA (Agência de Vigilância Sanitária) e de como cada farmácia deve agir para se adequar às novas exigências (evitando multas e punições), o NICS Farma organiza as compras das farmácias (frascos, produtos químicos, etc) através uma central de compras. Com isto a economia das empresas com os fornecedores é de, em média, 10%!

Como esta experiência pode contribuir no nosso caso, de empreendimentos nas áreas das UPPs?

A criação de uma Rede de Empreendedores Setoriais (hotelaria e hospedagem; bares e restaurantes; padarias; etc) poderia trazer vários benefícios:

⁵ ARREÑO, Flávia Brandão Ranna, “Plano para Estruturação da Unidade de Biotecnologia do Núcleo de Inteligência Competitiva Setorial da Fundação Bio-Rio”, Projeto Final da Pós-Graduação Lato Sensu em Inteligência Empresarial da Coppe-UFRJ, junho de 2009, disponível em <http://portal.crie.coppe.ufrj.br>

- a) **Informação relevante:** muitos empreendimentos não dão certo por absoluta falta de informação do empreendedor. Em 1999, quando o CRIE foi contratado pelo Banco do Brasil para ajudar nano empreendedores, acompanhamos o drama de um senhor que investiu toda a sua aposentadoria em uma loja de aluguel de videocassetes com o argumento de que, no seu bairro, não havia nenhuma loja deste tipo. Três meses depois de aberta a loja, ele foi obrigado a fechar porque constatou que no seu bairro NINGUÉM tinha *aparelho de videocassete!* Esta informação está disponível na PNAD, mas o nano e o micro empreendedor não sabe disto. Uma rede estruturada pode fornecer esta informação, como no caso do NICS Farma.
- b) **Central de compras ou de Reserva:** Não é difícil imaginar a relevância de um serviço deste tipo para empreendimentos de hospedagem, bares, restaurantes e padarias. Sozinhos, estes empreendimentos não tem o menor poder de barganha. Reunidos podem se tornar uma força econômica. No caso da central de reservas, ela é absolutamente crítica para os empreendimentos ligados à hospedagem de turistas ou a reservar de espetáculos culturais.
- c) **Ampliação de mercado:** Ao reunir os empreendedores e criar um maior poder de barganha, estes empreendimentos passam a interessar mais empresas, que vêm neste mercado uma possibilidade de expandir seus negócios.

3. Plano de ação para estimular o empreendedorismo nas áreas das UPPs

Com base nos conceitos apresentados na primeira parte deste artigo e na metodologia descrita na segunda, apresentamos uma proposta de Plano de Ação a ser implementado pelo SEBRAE, em parceria com seus diversos parceiros e atores envolvidos nas UPPs.

Trata-se de um conjunto de ações concretas que devem ser realizadas ao longo do tempo (ao final apresentamos uma proposta de cronograma), de forma coordenada, e que poderão ter um forte impacto na construção de uma cultura empreendedora nas áreas das UPPs.

3.1 Sistematização e organização dos dados

Diversos estudos e pesquisas foram realizadas em diversas UPPs por entidades públicas e privadas (IBGE, SEBRAE, Firjan, IETS, FGV, Observatório de Favelas),

fornecendo um rico painel socioeconômico destas regiões. Estas informações estão, no entanto, dispersas e nem sempre acessíveis por todos o tempo todo. Mais do que simplesmente reuni-las num único local ou banco de dados, trata-se de promover uma sistematização destas informações com vista a um cruzamento de dados e extração de informações implícitas que estão “escondidas” nesta montanha de dados. Existe um esforço tecnológico (harmonizar os diferentes bancos de dados), mas o principal é uma análise inteligente dos dados (pode-se utilizar técnicas de *datamining* e lógica *fuzzy*, por exemplo) com vistas a extrair todas as informações deste rico acervo.

Esta é uma ação de curto prazo (pode ser implementado imediatamente), mas com impactos de médio e longo prazo. Ter um local onde todos estes dados estejam reunidos (e constantemente atualizados) é uma pré-condição para qualquer política pública ter sucesso.

3.2 Definição da Rede de Valor das UPPs onde atuaremos

Que atores contribuem e atuam numa determinada UPP? Qual a sua contribuição (fornece algum produto, serviço, tecnologia informação)? Quais as suas competências? Com quem devemos interagir para realizar quais atividades e projetos? Quem pode nos ajudar? Quem pode nos atrapalhar?

Realizar este mapeamento, como exemplificado na Figura 2 (Anexo I) aumentaria as chances de que nossos projetos tivessem sucesso. Quase sempre uma das causas do fracasso é a falta de articulação e as ações desencontradas.

3.3 Rede de Inteligência Empreendedora

O Sebrae realiza com certa frequência estudos para identificar as causas pelas quais as micro e pequenas empresas vão à falência (SEBRAE, 2005) (SEBRAE, 2004). De uma maneira geral, as causas estão relacionadas às dificuldades no ambiente empresarial (taxa de juros, acesso ao crédito, legislação) e, sobretudo, na capacidade de gestão dos empreendedores, que é muito baixa.

Em nosso trabalho ao longo de 12 anos coordenando o Centro de Referência em Inteligência Empresarial (Crie) identificamos claramente seis dimensões que têm enorme impacto na eficiência e eficácia da gestão empresarial:

- . Acesso a mercado
- . Aspectos legais

- . Informação
- . Tecnologia
- . Financiamento
- . Capacitação

Todas elas são importantes e estão relacionadas umas as outras. Dificilmente podemos tratar de uma destas dimensões de forma isolada. A proposta de **Rede de Inteligência Empreendedora (RIE)** que apresentamos parte deste pressuposto: não podemos tratar cada uma destas dimensões de forma isolada, sem levar em consideração as inter- relações entre elas. Muitas das iniciativas do Sistema S tiveram este problema. Identificavam uma lacuna na capacitação dos empreendedores e promoviam cursos; desconhecimento da legislação e lançavam um projeto para resolver este problema. Todas ações importantes, mas quando realizadas de forma dispersa e sem articulação acabam sendo improdutivas.

Antes de detalhar nossa proposta da Rede de Inteligência Empreendedora vamos detalhar o que entendemos ser cada uma das seis dimensões que têm um forte impacto na qualidade da gestão empresarial.

De todos estes itens o mais importante é a questão de **acesso a mercado**. As micro e pequenas empresas, muitas vezes possuem produtos e/ou serviços adequados, mas não conseguem ter acesso aos canais corretos para atingir seu público. Uma proposta que queira estimular o empreendedorismo deve dedicar especial atenção à como fazer com que o trabalhador e o empreendedor das áreas das UPPs consigam fazer seu trabalho ou negócio conseguir chegar até os seus clientes e ao mercado.

A **inadequação da legislação** para as MPEs é uma questão que vem merecendo atenção especial do SEBRAE e a Lei das MPEs e outras são um grande avanço. Muito ainda precisa ser feito, mas além da inadequação das leis, existe o problema do desconhecimento, por parte dos micro e pequenos empresários, da legislação que os afetam. Uma rede que se proponha a estimular o empreendedorismo deveria promover o acesso à legislação pertinente e promover, por exemplo, um trabalho de contadores especializados em micro e pequenas empresas, que permitissem a estas empresas pegarem o mínimo de impostos e ter uma contabilidade eficiente.

Na sociedade do conhecimento a informação é a principal *matéria prima* das empresas. Se for verdade que **o acesso à informação** se democratizou, mais verdadeiro ainda é o fato de que o acesso à informação qualificada ainda é um privilégio de quem

pode pagar. Grandes empresas podem, por exemplo, contratar pesquisas de opinião para saberem as necessidades de seus clientes e identificar tendências de mercado. Ou identificar novas tecnologias que podem afetar seus negócios. Sabem identificar as linhas de financiamento mais adequadas e tem contadores e advogados que aumentam seus lucros e reduzem os impostos a pagar. O que muito pouca gente percebeu é que cerca de 90% das informações que qualquer empresa precisa (seja ela grande ou micro empresa) está disponível, pública e gratuitamente. No caso das pesquisas de mercado, o IBGE disponibiliza, por exemplo, a PNAD (Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios) que traz informações altamente relevantes sobre o mercado consumidor das capitais e grandes cidades brasileiras. Falta um espaço que reúna estas informações, as analise e as disponibilize para os micro empresários de forma personalizada, como é feito, por exemplo, pelo NICS Farma (exemplo descrito na seção anterior).

Num mundo cada vez mais complexo e globalizado a *tecnologia* se transformou numa mola propulsora importante das atividades econômicas. Ao contrario do senso comum, que imagina o acesso à tecnologia como algo necessariamente caro, existem hoje diversas iniciativas de tecnologias sociais (Cavalcanti e Pereira Neto, 2012) que são totalmente acessíveis às micro e pequenas empresas. Um dos papéis essenciais desta Rede de Inteligência Empreendedora é de identificar as tecnologias disponíveis e fazer uma ligação com os negócios das micro e pequenas empresas e-ou com o ambiente das UPPs. Existem, por exemplo, tecnologias sociais de saneamento (tratamento de água e esgoto) que poderiam ser aplicadas nestas comunidades a baixo custo pelas prefeituras, resolvendo alguns dos mais graves problemas no Brasil (tratamento de esgoto e acesso à água potável).

Várias iniciativas já foram tomadas no sentido de se estimular o **acesso ao crédito e financiamento**, em particular as iniciativas de micro-crédito. Mas todas elas acontecem de forma isolada e embora todos reconheçam sua importância, até hoje não se estruturou um banco de dados com dados e informações relacionados a este tipo de financiamento, que ajudasse os bancos a reduzir os custos e riscos relacionados a esta operação. Alguns bancos, como a Caixa Econômica Federal, poderiam ser bem mais agressivos se a RIE organizasse e centralizasse estas informações.

Por fim, um dos aspectos levantados pelo SEBRAE em suas pesquisas sobre o que leva à falência as micro e pequenas empresas está a falta de *capacitação* dos empreendedores. Ora, empreendedores buscarem esta capacitação de forma isolada e individual quase sempre é uma solução cara e ineficiente. A experiência do ATA

(descrita na seção anterior) mostrou que os trabalhadores autônomos organizados numa rede despertarem o interesse de uma séria de fornecedores, que tem interesse em financiar cursos de capacitação que façam estes profissionais terem acesso às novas tecnologias (e, claro, a seus produtos) e se tornarem mais capacitados. A estruturação de Redes nestas comunidades certamente teria um impacto semelhante, despertando o interesse de empresas e fornecedores em serem parceiras na oferta de curso de capacitação.

3.4 Rede de Inteligência Empreendedora nas UPPs

A proposta de Rede de Inteligência Empreendedora se baseia na premissa que as micro e pequenas empresas e os trabalhadores autônomos quando atuam de forma articulada tem mais chance de obter sucesso no acesso às seis dimensões apontadas anteriormente. E que devemos procurar prover este acesso à estas dimensões de forma integrada e articulada.

Nossa experiência no CRIE demonstra que a forma mais eficiente de construir estas redes é em torno de cada tipo de empreendimento. Se começa a existir nas áreas das UPPs uma crescente demanda por Hospedagens ou Atividades Culturais (música, gastronomia) devíamos estimular a criação de uma Rede de Hospedagens ou de uma Rede de Gastronomia nas UPPs. Ou ainda, de uma Rede dos Trabalhadores Autônomos (como no caso do ATA).

Cada uma destas redes se preocuparia em prover acesso às seis dimensões apontadas: acesso ao mercado, à legislação, à informação, à tecnologia, ao financiamento e à capacitação. No escopo deste artigo não cabe detalhar esta proposta, mas para ilustrar podemos apontar que no que diz respeito ao acesso ao mercado, por exemplo, no caso da Hospedagem, a Rede poderia disponibilizar uma central de reservas que permitisse ao turista estrangeiro efetuar sua reserva com o mínimo de garantia e informação confiável, sem ter que passar por um intermediário de fora das comunidades. Ou ainda, estruturando uma Central de Compras que fizesse cada uma das empresas (ou trabalhador autônomo) ter mais poder de barganha na hora de comprar seu insumo.

A estruturação da Rede e do suporte tecnológico necessário (computadores, internet, etc) poderia ser financiado pelo SEBRAE com o compromisso que, a partir do segundo ou terceiro ano de operação esta Rede se tornasse auto-suficiente. Trata-se de

uma proposta altamente viável e que promoveria em curto espaço de tempo um grande impacto no estímulo ao empreendedorismo e ao trabalho qualificado nestas regiões, o que deverá trazer impactos econômicos importantes para estas áreas.

Conclusão

Mesmo com um diagnóstico pouco preciso das atividades econômicas das áreas onde foram implantadas as UPPs, pode-se imaginar que existe um gigantesco potencial de desenvolvimento econômico e social a ser explorado. Para que toda esta energia possa emergir, no entanto, precisamos combinar a riqueza local (em termos de capacidade criativa e empreendedora) com ações sobre o ambiente social e econômico. E estas ações precisam ser concertadas. De pouco adiantam ações isoladas. Elas precisam ser articuladas.

Do ponto de vista do ambiente de negócios, é evidente que precisamos estabelecer regras de transição que estimulem o desenvolvimento de empreendimentos locais. O estado e a prefeitura dão estímulos fiscais e outros para a instalação em nosso estado e cidade de grandes empreendimentos. Por que não deveriam fazer o mesmo para incorporar à vida econômica e social regiões que concentram uma significativa parcela de nossa população?

Devemos definir regras de transição inteligentes que viabilizem a formalização dos negócios e estimulem o espírito empreendedor nestas áreas. Estas regras devem considerar desde os aspectos fundiários e imobiliários (o que pode e não pode ser construído, onde), passando pelas regras de funcionamento dos diferentes empreendimentos (como, por exemplo, proibir um restaurante de usar bujões de gás quando não existe gás encanado na comunidade?), e chegando aos fornecedores de serviços como luz, telefone e internet.

Do ponto de vista das ações locais, muito pode e deve ser feito. Além das ações de melhoria da infra-estrutura social (água, esgoto, lixo) a partir do uso de tecnologias sociais já disponíveis, tem que se pensar em ações que promovam o adensamento das relações dentro da comunidade e entre ela e a cidade à sua volta.

Isto deve ser feito em vários frentes. Do ponto de vista do “capital ambiental”, podemos aproximar oferta da demanda, oferecendo os serviços dos adolescentes do morro da Formiga que foram treinados pelo CDI (Centro de Democratização da Informática) para implantarem redes de computadores e internet, à população da Tijuca

e outros bairros; Do ponto de vista do capital humano, podemos capacitar melhor os diferentes trabalhadores autônomos, tornando-os fornecedores de serviços para toda a cidade; Do ponto de vista do capital estrutural, podemos estimular a criação de centrais de compra e de oferta de serviços (como o ATA) que podem ser, inclusive, auto-suficientes (um empreendimento por si mesmo!). E do ponto de vista do capital de relacionamento, devemos estimular a interação entre os diversos atores presentes neste espaço.

A proposta da constituição das **Redes de Inteligência Empreendedora** procura integrar as ações de melhoria da gestão empreendedora (identificada como a principal causa da falência das MPEs) em seis dimensões: acesso à mercado, legislação, informação, tecnologia, crédito e financiamento e capacitação. O modelo de negócio proposto é de que o SEBRAE financie a implantação da Rede mediante o compromisso de que a Rede se auto-financie à partir do segundo ou terceiro ano de operação. E a operação da Rede pode ser feita através de membros da própria comunidade com suporte, por exemplo das Universidades, como foi feito no caso do NICS Farma, onde o CRIE deu suporte tecnológico e gerencial ao empreendimento.

O caminho parece longo e difícil, mas não custa lembrar que antes ele parecia impossível... Os avanços obtidos não nos devem fazer esquecer, no entanto, que as UPP's precisam dar um salto de qualidade. Ter trazido segurança para as comunidades foi uma pré-condição necessária, mas claramente insuficiente. Os avanços só se consolidarão se eles forem também econômicos e sociais. E se é verdade que não poderão acontecer apesar das comunidades, que devem ser feitos COM as comunidades, eles só acontecerão se o Estado e as diversas organizações sociais que lá atuam, em particular o SEBRAE, assumirem um papel de indutor do empreendedorismo nestas áreas. A proposta de Redes de Inteligência Empreendedora procura incorporar as diversas dimensões relevantes para isto e pode ser uma importante contribuição para que o empreendedorismo deixe de ser encarado como uma forma de sobrevivência para se tornar uma forma efetiva de desenvolvimento econômico e social.

Referências

ALLEE, V. "Reconfigurando a rede de valor", *Inteligência Empresarial*, n. 16, Rio de Janeiro: Centro de Referência em Inteligência Empresarial (Crie-Coppe-UFRJ), 2003.

BRITO, J. *Arranjos Produtivos Locais; perfil das concentrações de atividades econômicas no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, SEBRAE/RJ, 2004.

- BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede (A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. Vol 1)* São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CAVALCANTI, M., GOMES, E. & PEREIRA, A. *Gestão de Empresas na Sociedade do Conhecimento: um roteiro para a ação*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- CAVALCANTI, M., PEREIRA NETO, A., *Inovação, Tecnologias Sociais e a Política de Ciência e Tecnologia do Brasil: Desafio Contemporâneo*, Revista Sinais Sociais, 2012.
- DRUCKER, Peter. *Sociedade Pós-Capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1997.
- EDVINSSON, Leif & MALONE, Michael S. *Capital Intelectual: Descobrimo o Valor Real de Sua Empresa pela Identificação de Seus Valores Internos*. São Paulo: Makron Books, 1998.
- HASENCLEVER, L. “O Caso do Pólo de Moda Íntima de Nova Friburgo – Desafio da Introdução de Inovações em Configurações Produtivas Locais”, *Inteligência Empresarial*, n. 16, Rio de Janeiro: Centro de Referência em Inteligência Empresarial (Crie-Coppe-UFRJ), 2003.
- ETZKOWITZ, Henry; *Creative Reconstruction: The Triple Helix and Regional Innovation*, Revista *Inteligência Empresarial* nº 24, Centro de Referência em Inteligência Empresarial (www.crie.ufrj.br), Editora E-papers, Rio de Janeiro, 2005
- LÉVY, P. *A conexão planetária: o mercado, o ciberespaço, a consciência*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- NERI, Marcelo, UPP2 e a Economia da Rocinha e do Alemão: do choque de ordem ao de progresso, Rio de Janeiro, FGV, CPS, 2011.
- OECD. *Economic Outlook*. Paris: OECD, 2000.
- PORTER, Michael. *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- SAY, Jean Baptiste, *Cours d’Economie Politique*, Flammarion, Paris, 1996.
- SEBRAE. *Fatores condicionantes e taxa de mortalidade de empresas no Brasil*. Relatório de pesquisa Brasília: SEBRAE, 2004. Disponível em: <<http://www.biblioteca.sebrae.com.br>>. Acesso em: 3 de setembro de 2004.
- SEBRAE. *Fatores condicionantes e taxa de mortalidade das MPE, Paraná*, 2005, http://app.pr.sebrae.com.br/FCKeditor/userfiles/file/NOVO%20PORTAL/PESQUISAS/Taxa_d_e_Sobrevivencia%202005%202007.pdf, acesso em 01 de outubro de 2012.
- STEWART, Thomas. *Capital Intelectual*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- SVEIBY, Karl Erik. *A Nova Riqueza das Nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- URANI, André et al. *Criação de um ambiente favorável aos micro e pequenos negócios e desenvolvimento*. Policy Paper n.2, Rio de Janeiro: Iets, 2002.
- URANI, A., COCCO, G. e GALVÃO, A. (orgs.) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

ANEXO I

Aplicação da metodologia no APL de moda íntima de Friburgo

Como ilustração da metodologia proposta neste artigo, apresentamos a análise que fizemos no pólo de moda íntima de Nova Friburgo, no Estado do Rio de Janeiro,

sob a ótica dos capitais do conhecimento e da rede de valor.

Análise do capital ambiental

Nova Friburgo é um município localizado na Região Serrana do centro norte do Estado do Rio de Janeiro. A cidade sede foi fundada por suíços em 1820. Sua industrialização coincide com a primeira onda do processo de substituição de importações de tecidos por volta de 1911, quando a indústria têxtil começou a ser instalada na região. Nos anos 80, a cidade abrigava grandes indústrias metal-mecânicas e de moda íntima. As duas sempre foram grandes geradoras de emprego. Com a globalização e a reestruturação produtiva iniciada no final da década de 80, essas indústrias não se mantiveram competitivas. Muitas fecharam as portas e colocaram na rua milhares de empregados.

A reação à crise iniciou-se com a compra das máquinas da multinacional *Triumph* por um atacadista de tecidos, que as cedeu às costureiras dispensadas das grandes indústrias locais. Em troca passou a ter exclusividade no uso e comercialização dos tecidos. Muitas destas costureiras eram casadas com operários egressos das indústrias metal-mecânicas. Por esta razão, começaram a ser erguidas pequenas confecções. Aos poucos foi surgindo na cidade e no seu entorno um pólo de moda íntima, formado por micro e pequenas empresas. Estes fatores combinados promoveram o decréscimo da produção têxtil e o crescimento da indústria de confecções, alterando sensivelmente a estrutura da indústria local.

De acordo com Brito (Brito, 2004), o número de empresas do pólo está em torno de 700, das quais aproximadamente 500 são formais e cerca de 200 informais. A política das agências e atores envolvidos com o processo é de estimular a formalização, pois amplia o acesso ao crédito e a programas de capacitação e melhora as condições de trabalho. Entre as 700 empresas predominam as que têm em média até 19 empregados (41,4%). As empresas com até 99 empregados englobam 34,8% do total. As demais são consideradas grandes empresas, pois chegam a ter de 500 a mil empregados. Estas 700 empresas podem ser subdivididas ainda em dois segmentos distintos. O primeiro, claramente minoritário, é formado por um tipo de empresa com um padrão de comportamento mais moderno. Ela tem preocupações com treinamento gerencial e técnico-profissional, dispõe de máquinas modernas e não realiza o *design* de seus produtos, solicitando que outras empresas externas o façam. O segundo grupo, menos

homogêneo que o primeiro, adota padrões de comportamento mais tradicionais. Sua inovação está restrita à utilização de novos tecidos. O produto comercializado é, em geral, de menor qualidade.

Esse arranjo produtivo é responsável pela produção de cerca de 200 milhões de peças por ano, 20 mil empregos diretos e vendas em torno de R\$ 700 milhões/ano. Segundo dados da Firjan, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (2000), a região produz por volta de 25% do vestuário moda íntima fabricado no Brasil.

Em 2002, o pólo exportou 20 milhões de peças íntimas para os Estados Unidos e Europa. O número absoluto parece surpreendente mas tem um valor relativo irrisório. Esses 20 milhões de peças íntimas correspondiam, na época, a pouco mais de 10% da produção anual da região. De qualquer forma esta expansão foi capaz de atrair novos mercados e clientes na América Latina, Japão, África do Sul e Oriente Médio. Para impulsionar as exportações, foram fundados alguns consórcios exportadores da cidade, entre eles a AFRIC – ‘Associação Friburguense da Indústria da Confeção’.

Estratégia e governança

Criado formalmente em 2002, para evitar duplicidade de ações entre as diversas entidades que fazem parte do arranjo e garantir sua governança, o Conselho da Moda de Nova Friburgo e região conta com a participação do Sistema Firjan, Sebrae, Sindvest (Sindicato da Indústria de Vestuário de Nova Friburgo), Uerj (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), prefeituras dos municípios de Duas Barras, Cordeiro, Cantagalo, Macuco, Bom Jardim e Nova Friburgo, além do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Banco do Brasil e BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Cabe ao Conselho estabelecer as prioridades, definir as metas, acompanhar as ações e avaliar os resultados dos diversos projetos que são implementados, pelos parceiros, na região, visando ao desenvolvimento e ao fortalecimento das confecções de moda íntima que compõe o arranjo.

Em termos de estrutura, o Conselho conta com um comitê gestor, formado pela Firjan, cujo representante preside o Conselho, pelo SEBRAE, prefeitura de Nova Friburgo e Sindvest. Esse comitê conta com um secretaria executiva e reúne-se trimestralmente para tratar das estratégias do projeto. Abaixo dele, vêm os comitês técnicos, dos quais participam, além dos representantes das entidades, empresários

das confecções. Estes se reúnem mensalmente para planejar e monitorar o andamento das ações.

O APL conta com um plano estratégico, elaborado pelo Conselho de Moda em 2003. Esse plano, entretanto, não dispunha de indicadores nem de nenhuma metodologia de medição, o que dificultava a avaliação das ações. No final de novembro de 2004, ele passou por uma atualização completa tendo sido definidos o público alvo, objetivo, 11 focos estratégicos, 1 resultado finalístico, 5 resultados intermediários e 42 ações.

Diagnóstico

Com base na metodologia apresentada, fizemos um diagnóstico do APL de Friburgo cujos principais resultados encontrados são descritos a seguir.

Capital estrutural: mapeamento de processos

Um dos pontos mais importantes na análise do capital estrutural do APL de Friburgo é o mapeamento dos processos-chave. Os processos da indústria de moda íntima de Nova Friburgo são divididos em *processos básicos*, aqueles que contribuem diretamente para a cadeia de produção, e *processos de suporte*.

O processo básico se inicia com o **design** da peça, na qual o estilista estuda as novas tendências da moda e utiliza a sua criatividade para a criação. O processo seguinte é o de **modelagem**, etapa na qual a modelista produz os moldes da peça criada pelo estilista para ser utilizada na produção. Posteriormente ocorre a **pilotagem** que consiste na produção de uma peça piloto, um protótipo. Após a pilotagem, pode-se dizer que a fase de criação está concluída. Inicia-se então a fase de produção. A primeira etapa dentro da produção é a realização de **compras**. Durante a fase de criação, todos os materiais a serem utilizados foram especificados. Não existe cooperação entre as empresas nessa fase, cada uma realiza a sua compra de forma independente. Então se passa para a etapa de **corte** do tecido. O corte é realizado manualmente com tesouras, não existe uma máquina de corte. Em seguida ocorre a **costura**. A próxima etapa é o **acabamento** que finaliza a fase de produção. Nela são feitos os últimos ajustes e eliminados defeitos, removidos excessos de tecidos. Parte-se então para a **venda**. Existem três tipos principais de vendas. O primeiro é a venda direta a clientes finais em

lojas próprias. O segundo é a venda para sacoleiras, realizada na fábrica ou em lojas próprias, que revendem o produto para clientes finais. E o terceiro tipo de venda é a realizada para varejistas que revendem aos clientes finais.

Finalmente, temos os processos de apoio, que são: **comunicação e marketing**, responsável pela comunicação interna e externa ao APL e pelo marketing de seus produtos; **governança**, realizada hoje pelo Conselho de Moda; **recursos humanos**; e **transporte e entrega**.

A análise destes processos indicou que os principais problemas enfrentados pelas empresas são:

- . Falta de mão de obra qualificada nos processos de design, vendas, costura, e acabamento;
- . Falta de padronização dos tamanhos (processos de modelagem e pilotagem);
- . Falta de informações de mercado (design, compras, vendas, transporte)
- . Falta de comunicação adequada entre atores da rede

Outro grave problema apontado é a ausência de conhecimento de seus clientes. As indústrias não consideram relevante fazer pesquisa de mercado para saber quem são os seus clientes, quais os seus desejos, qual a melhor forma para se comunicar com eles, qual o produto mais adequado, etc.

Capital humano: mapeamento de competências essenciais

Após a identificação dos processos-chave, foram mapeadas as competências essenciais para a execução das atividades do APL. Este trabalho envolveu entrevistas com especialistas do setor e do Conselho de Moda (empresários, pesquisadores e profissionais com grande experiência na área). As competências que foram identificadas como essenciais foram:

- Corte e costura
- Expertise em produção
- Modelagem
- Confecção de peças piloto (protótipos)
- Gestão do negócio
- Inovação organizacional e tecnológica
- Informações e identificação de novos mercados (conhecer as necessidades do cliente)

- Identificação de tendências de moda
- Logística
- Controle da qualidade
- Controle da produção
- Negociação com clientes estrangeiros
- Comércio exterior
- Legislação sobre exportações

Esta análise foi feita através do cruzamento dos objetivos de negócio, dos processos, atividades e das competências identificadas como necessárias para a sua execução.

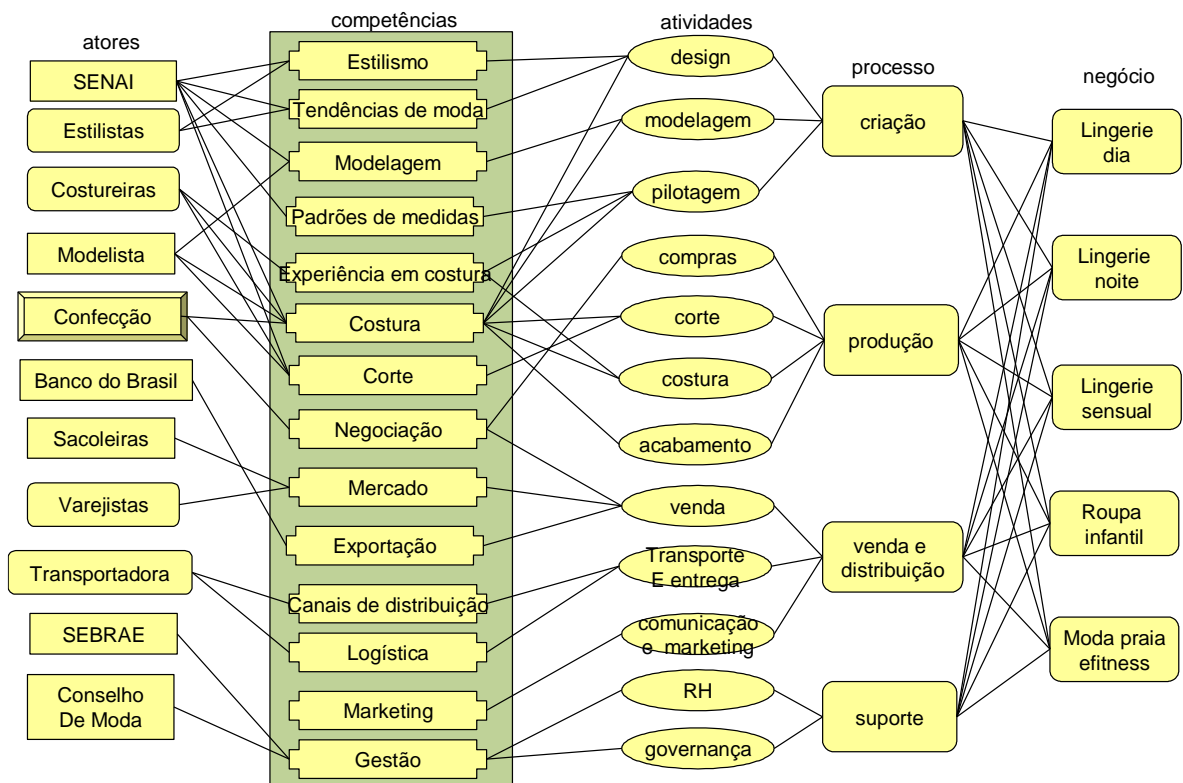


Figura 1: Mapeamento das competências por atividades

A partir dos ramos de negócio identificados à direita na figura 1, apontamos os processos e atividades envolvidas. À esquerda da figura indicamos as competência envolvidas na realização destas atividades e os atores que detêm estas competências. Como pode ser visto na figura, existe um vácuo na competência marketing: nenhum dos atores detém esta competência. Outro problema identificado é que as informações sobre o mercado, hoje sob o domínio de varejistas e sacoleiras, não é do conhecimento da

indústria de confecção, como era de se esperar.

Capital de relacionamento: mapeamento da rede de valor

O APL de Nova Friburgo é uma rede de trocas complexas e dinâmicas que envolve diversos atores, formando parcerias que se modificam de acordo com o objetivo da ação planejada. Portanto, para fazer o mapeamento da rede de valores, foi preciso fazer um levantamento prévio de como é a operação do APL e quais são as organizações que, de alguma forma, nele atuam.

O fluxo de transferência de valores é intenso em toda a rede, porém a “troca” de valores acontece mais entre as empresas e os compradores e revendedores e estes com os usuários (compradores finais); entre as empresas e seus fornecedores de bens e serviços e entre as empresas e o NAD (Núcleo de Apoio ao Design) que, apesar de fornecer um serviço parcialmente subsidiado pelo SEBRAE, também gera uma troca na qual é pago pela prestação de serviços e informações.

Como pode ser visto na figura 2, existe um número muito grande de instituições atuando no pólo, incentivando o seu desenvolvimento. Essas instituições trocam tanto valores tradicionais, financiamento é a principal delas, como valores intangíveis, como fornecimento de informações, experiência, capacitação, satisfação, imagem, confiança, etc. Elas são na verdade as maiores provedoras de intangíveis, enquanto que os outros atores, participantes da cadeia produtiva, focam nas trocas tradicionais.

Diagrama Analítico da Rede de Valor

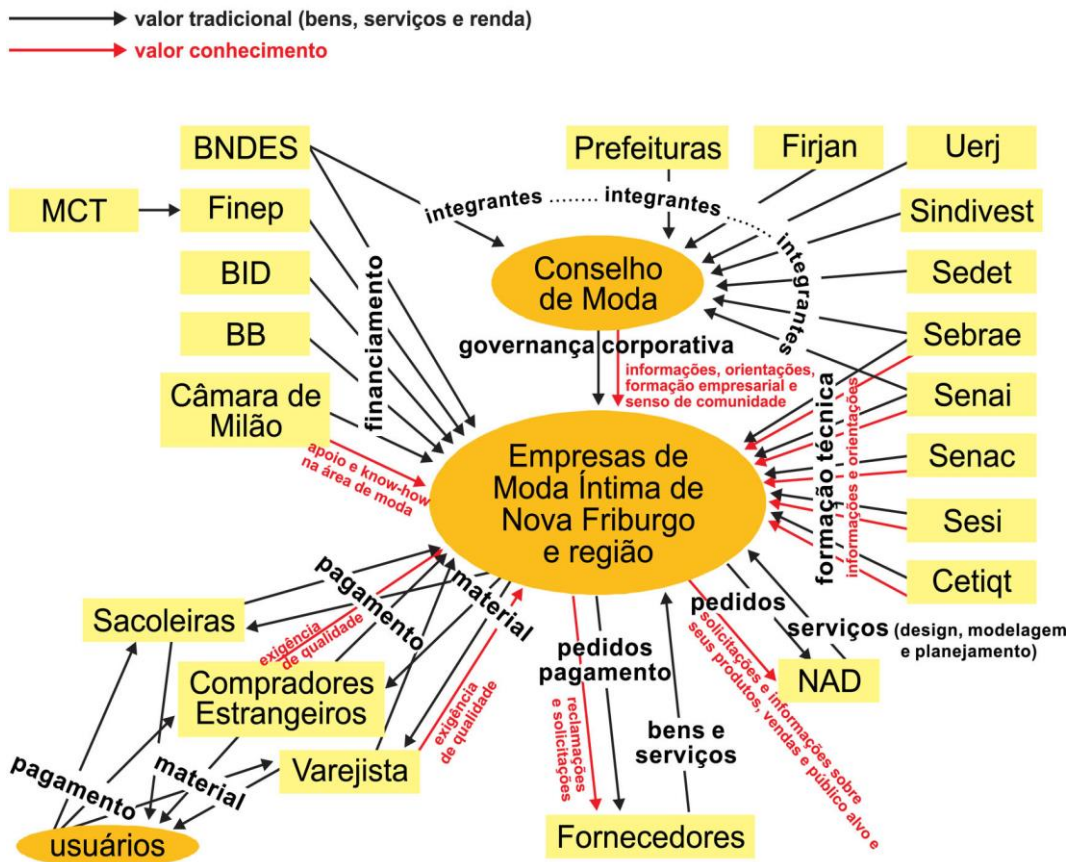


Figura 2: Diagrama analítico da rede de valor

Plano de ação

A partir do diagnóstico foram definidos vários projetos de curto, médio e longo prazo. Dentre estes, podemos citar, a título ilustrativo:

- Projetos de curto prazo: Capacitação em Gestão e Capacitação Profissional Técnica, para suprir as lacunas identificadas com relação às competências gerenciais (empresários) e as deficiências técnicas (mão de obra).
- Projetos de médio prazo: **Desenvolvimento e Certificação de Fornecedores** => Justifica-se com as entrevistas realizadas, uma vez que diversos fornecedores do APL possuem maior poder de barganha, desenvolvimento tecnológico e financeiro que as empresas que compõem o arranjo;
- Projeto de longo prazo: **Unidade de inteligência de negócios** => O desenvolvimento de uma unidade de inteligência de negócios, que monitore o

ambiente nacional e internacional é uma necessidade claramente identificada mas demanda não apenas a capacitação de pessoas como a estruturação de processos e rotinas de trabalho.

Plano de comunicação

Em termos de comunicação, o pólo de moda íntima já tem estruturado alguns canais. Desde 2003, existe um jornal impresso, o Moda Nova Friburgo, que é distribuído a todos os confeccionistas e traz informações sobre as ações executadas, os eventos e novidades relativas ao pólo, bem como um encarte com as atas dos encontros dos comitês técnicos do Conselho de Moda. Durante a Fevest (feira do vestuário), realizada em agosto de 2004, foi lançado o website do pólo www.intimafriburgo.com.br, voltado tanto para o empresário quanto para os compradores. Para estes, está disponível a lista das empresas participantes do pólo, com seus respectivos endereços e telefones, e também um espaço de oportunidades, onde se pode oferecer representação de negócios, por exemplo.

Para a comunicação entre os confeccionistas, há também dois eventos mensais, um sob responsabilidade do SEBRAE, e outro sob responsabilidade da Firjan. O primeiro deles, sob a responsabilidade do SEBRAE, é a “Conversa Íntima”, em que se reúnem os empresários para conversar sobre assuntos de interesse geral, coordenado por um consultor de mercado. O evento coordenado pela Firjan é o “Café da Moda”. Os temas desses encontros são os mais diversos e atuais, tais como design, gerenciamento de produção, etc.

No que diz respeito à comunicação externa, criou-se, em 2004, o Projeto Imagem, realizado pelo Centro Internacional de Negócios, da Firjan. Pelo projeto, foram convidados jornalistas internacionais para cobrirem a Fevest, e a repercussão na imprensa internacional foi boa.

A comunicação mais falha é com o cliente. O pólo não dispõe de nenhum canal permanente com os compradores, sejam eles varejistas, sacoleiras ou clientes finais, para saber suas demandas e opiniões.

Metrópole carioca: turismo, integração e unidades pacificadoras¹ - Mauro Osorio da Silva²

“Lá não tem brisa
Não tem frescura
Lá não figura no mapa
É contra-senha, é cara a tapa
Fala Penha, fala Irajá
Fala Olaria, fala Acari
Vigário Geral, fala Piedade”
Chico Buarque³

Introdução – História de Capital

A cidade do Rio de Janeiro nasceu como porto e fortificação militar, conforme aponta Carlos Lessa no livro *Rio de todos os Brasis*⁴, transformando-se, no correr do século XVII, em eixo de logística brasileiro. Essa centralidade reforçou-se com a transferência da Capital Federal da Bahia para o Rio de Janeiro, em 1763, e a vinda da Família Real Portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808. Reforçou-se, ainda, com a modernização promovida na cidade do Rio pelo prefeito Pereira Passos, no início do século XX, e pelo papel que o Rio de Janeiro desempenhou como principal referência nacional no período entre 1930 e 1960, quando o país apresentou forte crescimento econômico, rápida urbanização e elevada auto-estima, culminando com o surgimento da Bossa Nova, do Cinema Novo e do CPC da UNE, na cidade do Rio.

Desse modo, além de ter sido Capital do país por quase duzentos anos, o Rio de

¹ As reflexões desenvolvidas neste artigo não poderiam acontecer se não fossem as importantes conversas, entrevistas e visitas guiadas às comunidades, que tivemos a oportunidade de realizar com profissionais dessas comunidades e de instituições do Rio de Janeiro. São, todos eles, profissionais que se dedicam com prioridade a projetos de melhoria da qualidade de vida em favelas cariocas, na Zona Suburbana e na periferia da RMRJ, além de projetos vinculados à geração de renda e emprego e às áreas cultural e de turismo. Como, no entanto, não seria de todo plausível, no exíguo espaço de um “Agradecimento”, citar nominalmente tantos entrevistados e colaboradores, deixamos ao menos registrado o nosso reconhecimento de que cada um, a sua maneira e com sua história e experiência de vida, foi, em importante medida, co-autor neste trabalho, não sendo, no entanto, obviamente, responsável pelas análises e propostas aqui apresentadas.

² Economista, Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ; Professor da FND/UFRJ; e Coordenador do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro, vinculado ao Mestrado em Direito e Instituições, da UFRJ.

³ Trecho da música *Subúrbio*, de Chico Buarque. As demais epígrafes citadas neste artigo são também trechos da mesma música.

⁴ LESSA, 2000.

Janeiro tornou-se também o eixo da capitalidade brasileira, conforme o conceito desenvolvido pelo historiador de arte e ex-prefeito de Roma, Giulio Argan.⁵ Segundo Argan, todo país do mundo possui uma cidade que é a sua referência internacional. Quando, por exemplo, se pensa nos EUA, pensa-se em Nova York e não em Washington. Quando se pensa na Austrália, a primeira referência que vem a mente é Sydney e não Camberra.

Em sua trajetória, a cidade do Rio de Janeiro apresentou, até 1907, a maior produção industrial do país. Porém, a partir dos dados do Censo de 1919, verificamos que, com o desenvolvimento do complexo cafeeiro paulista⁶, o PIB industrial do estado de São Paulo ultrapassou o somatório do PIB industrial carioca e da Velha Província, o estado paulista passando a liderar o processo de crescimento econômico brasileiro.

No entanto, apesar da cidade do Rio de Janeiro apresentar uma contínua perda de posição relativa, comparativamente à São Paulo, no correr de todo século XX, entre 1920 e 1960, o dinamismo carioca manteve-se próximo ao da média nacional. Isso deveu-se ao fato de, embora perdendo continuamente posição relativa no cenário industrial da economia brasileira, o antigo Distrito Federal, como sede do poder, continuar a atrair e gerar investimentos nesse período. Carlos Lessa pontua essa questão da seguinte forma:

As décadas de 1920 a 1960 foram de prosperidade e de acumulação de prestígio no Rio de Janeiro. A cidade desdobrou-se em novos comportamentos e dimensões. (...) O Rio urbanizou-se em sintonia com esses novos tempos. Cabe sublinhar que foi sendo secundarizado, em termos de produção industrial, em relação a São Paulo. Desde a Primeira Guerra Mundial, São Paulo lidera a produção industrial e, apesar de crescer, o Rio vê a distância relativa das respectivas bases industriais ser ampliada, para não lembrar a espantosa diferença no campo agrícola. Porém o Rio – concentrando serviços sofisticados, com o núcleo de comando do sistema bancário, sediando os escritórios centrais da maioria das grandes empresas, sendo o portal dos visitantes nacionais e estrangeiros, e alimentado por contínuas e crescentes injeções de gasto público – parecia ter assinado um pacto com a eterna prosperidade. (LESSA, 2000, p. 237- 238).

⁵ Os conceitos de signos capitalinos, capitalidade e cidade-Capital são bem trabalhados por Marly Silva da Motta, quando, partindo da formulação teórica de Giulio Argan – arquiteto, historiador da arte e ex-prefeito comunista de Roma (1976-1979) –, a autora define as cidades-capitais “como o lugar da política e da cultura, como núcleo da sociabilidade intelectual e da produção simbólica, representando, cada uma a sua maneira, o papel de foco da civilização, núcleo da modernidade, teatro do poder e lugar de memória” (MOTTA, 2001, p.24).

⁶ Sobre o assunto, ver MELLO, 1982.

Além disso, o antigo estado do Rio de Janeiro – considerado pela geógrafa Lysia Bernardes uma região polarizada pela cidade do Rio de Janeiro, do ponto de vista econômico⁷ – era cenário de investimentos federais, como a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis e a Refinaria Duque de Caxias. Investimentos estes cujas decisões locais estavam relacionadas com a proximidade da antiga Capital Federal e com a existência de uma tendência dominante no governo central a favor da realização de um contraponto no país ao predomínio econômico paulista.⁸

Crise pós-60

*“Não tem turistas
Não sai foto nas revistas
Fala Maré, fala Madureira
Fala Pavuna, Fala Inhaúma
Cordovil, Pilares”
Chico Buarque*

A partir de 1960, no entanto, com a transferência da Capital Federal para Brasília, os territórios carioca e fluminense, por derivarem o seu dinamismo econômico centralmente da história de capitalidade da cidade do Rio de Janeiro, viriam a sofrer um processo de erosão de importância e de dinamismo econômico-social. Isso levou a economia do estado do Rio, principalmente a partir dos anos 70, com a consolidação da transferência da Capital Federal, a apresentar, entre 1970 e 2010⁹, a maior perda de participação no PIB nacional, entre todas as unidades federativas, de -35,2%. Nesse período, a participação da economia fluminense no PIB nacional passou de 16,7 %, em 1970, para 10,8%, em 2010, de acordo com dados do IBGE. Na mesma direção, a economia da cidade do Rio de Janeiro apresentou a maior perda de participação no PIB nacional, entre todas as capitais dos estados brasileiros, de -59,1% Nesse período, a participação da economia carioca no PIB nacional passou de 12,84%, em 1970, para 5,25%, em 2010, também de acordo com dados do IBGE.

Essa trajetória fez ainda com que – segundo dados sobre emprego formal constantes da série mais longa disponibilizada pela RAIS/Ministério do Trabalho e

⁷ BERNARDES, 1964.

⁸ LESSA, 2000, p. 346.

⁹ Em 1974, ocorreu a fusão entre o antigo estado do Rio de Janeiro e a então Guanabara, formando-se o atual estado do Rio de Janeiro, com a cidade do Rio como sua capital. Por esse motivo, ao ser comparado o peso da economia do estado do Rio de Janeiro, no Brasil, entre 1970 e 2010, usou-se, para o ano de 1970, o somatório dos PIBs carioca e do antigo estado do Rio.

Emprego –, entre 1985 e 2011, o estado do Rio tenha apresentado um crescimento do emprego formal de apenas 62,7%, contra um crescimento maior do que o dobro no total do país, de 126,0%. Na indústria de transformação, nesse período, o estado do Rio de Janeiro apresentou uma queda do emprego formal, de 16,9%, contra um crescimento no país de 51,2%. Tanto no total de atividades econômicas quanto na indústria de transformação, o crescimento do emprego formal no ERJ foi o menor entre todas as unidades federativas brasileiras.

Mesmo no setor serviços, que tem forte importância na economia fluminense, o crescimento do emprego formal, no ERJ, também foi, no mesmo período, o menor entre todas as unidades federativas, de apenas 85,8%, contra um crescimento no total do Brasil de 154,2%.

A trajetória pós-60 da região em exame derivou também do fato de, nos territórios da Guanabara e do antigo estado do Rio, entre 1960 e 1974 – não obstante a modernização realizada na cidade do Rio de Janeiro na década de 60, durante os governos Lacerda e Negrão de Lima –, e, a partir da fusão, em 1974, no novo território fluminense não se ter conseguido lograr, do ponto de vista da formulação e da constituição de uma hegemonia política, a elaboração e execução de uma estratégia regional de fomento ao desenvolvimento econômico-social, que desse conta da ruptura ocorrida, nos anos 60, com a transferência da Capital.

Sobre a ausência de uma consistente estratégia de fomento ao desenvolvimento econômico-social para a cidade do Rio, e mesmo, posteriormente, para o atual estado do Rio de Janeiro, vale reproduzir o seguinte trecho de uma reflexão feita, em 2001, por Raphael de Almeida Magalhães, vice-governador no primeiro governo da Guanabara:

A criação do estado da Guanabara em si mesma não poderia dar conta das causas que determinaram a decadência da cidade. Teve entretanto o mérito de permitir a autonomia política da cidade, cujo governo pôde, com verdadeiro empenho, tentar, ao menos, recuperar a qualidade dos serviços básicos, enfrentando, com êxito parcial, alguns dos mais agudos problemas de infra-estrutura herdados da época da dominação federal.

A verdade é que a simples autonomia política não bastava para a viabilização de um projeto de restauração substitutiva da base produtiva da cidade e da sua região, afetada com a perda irreversível da condição de metrópole nacional. (...)

Redescobrir funções reorganizadoras das atividades econômicas continua sendo, assim, (...) o verdadeiro desafio para a cidade e sua região. Identificá-las, agora, se inscreve, além do mais, no complexo contexto de nosso tempo, que deve considerar a globalização da economia e a necessidade vital de nova forma de

articulação do Brasil com os centros decisórios internacionais (MAGALHÃES, 2001, p. 4 e 5).

Contribuiu para a ausência de uma estratégia consistente de fomento ao desenvolvimento regional do Rio, o fato de os cariocas e fluminenses só terem se dado conta das consequências da mudança da Capital a partir da década de 80, no bojo da crise econômico-fiscal que então se instaura no país e atinge sobremaneira a região em exame. Isso derivou de a transferência da Capital ter ocorrido de forma lenta, só consolidando-se nos anos 70 e, também, do fato de o “milagre econômico” e os investimentos do II PND terem mascarado o processo de perda já em curso.¹⁰

Contribuiu, também, para a demora na percepção apontada e não constituição de uma estratégia de fomento ao desenvolvimento econômico-social regional, a história de capitalidade da cidade do Rio de Janeiro e sua região de influência, fazendo com que, mesmo até os dias atuais, os hábitos e as atenções sociais nela construídos voltem-se fundamentalmente para a temática nacional. Arnaldo Niskier, no trabalho denominado *Rio Ano 2000* (Guanabara, Comissão do Ano 2000, 1970), pontuou essa questão afirmando que o fato de a história da cidade de São Sebastião ter, durante quase dois séculos, se confundido muitas vezes com a história brasileira, teria feito com que a vivência dos problemas nacionais, no Rio, reduzisse “a pálidos reflexos os problemas locais. [Assim,] depois da mudança da Capital para o Planalto, o povo carioca descobriu que só conhecia de si mesmo e de sua cidade a visão do turista apressado” (Guanabara, Comissão do Ano 2000, 1970, p.15).

Essa realidade, no estado do Rio de Janeiro, de uma particular preocupação com os temas nacionais vis-à-vis os locais, até os dias atuais, pode ser verificada pelo fato de, se entrarmos nos sites dos Programas de Mestrado e Doutorado em Economia das Universidades existentes na RMRJ, vemos que permanecem inexistindo programas de pesquisa oficiais permanentes em Economia Regional.¹¹

¹⁰ Sobre o assunto, ver LESSA, 2000.

¹¹ No ano de 2005, o jornal O Globo criou um Prêmio visando estimular a organização de dissertações e teses voltadas para a reflexão sobre o estado do Rio de Janeiro e suas regiões. Em 2009, eu assumi a função de presidente do Conselho de Informações Estratégicas do Instituto Pereira Passos e propus, então, a criação de um novo Prêmio, visando estimular a ampliação da reflexão sobre a cidade do Rio e a RMRJ. No ano de 2011, o Instituto Pereira Passos, com o apoio do jornal O Globo, lançou um novo Prêmio – Prêmio IPP RIO Maurício de Almeida Abreu – que foi bem sucedido e teve 118 inscritos. Analisando as inscrições nesse Prêmio, por área de conhecimento, confirma-se a baixa reflexão sobre as especificidades da RMRJ no campo econômico e de gestão pública. Nas áreas de conhecimento vinculadas à Economia e Administração Pública, o número de trabalhos inscritos no Prêmio do IPP foi de apenas, respectivamente, 4 e 3.

Por último, em nosso entendimento, a decadência econômico-social pela qual a Guanabara e a Velha Província, e, a partir de 1974, o novo estado do Rio de Janeiro, passaram, no cenário federativo, teve uma terceira causa, no âmbito da política. A cidade do Rio de Janeiro foi brutalmente atingida pelos processos de cassações realizados pelos governos militares, tendo em vista que o debate político brasileiro ocorria com forte referenciamento na cidade do Rio e, também, tendo em vista a representatividade no debate nacional dos parlamentares eleitos por essa cidade.¹²

Após a ruptura ocorrida em 64, oito dos dez deputados federais eleitos pelo PTB pela cidade do Rio em 1962 foram cassados. Além disso, após o rompimento de Carlos Lacerda com os militares, todos os udenistas que tinham mandato e foram para a Frente Ampla também foram cassados.¹³

Nesse processo, Chagas Freitas assume a hegemonia sobre a legenda do MDB, é eleito indiretamente, com o apoio dos militares, o governador do estado da Guanabara, em 1970, e posteriormente, ainda de forma indireta, para o governo do novo estado do Rio de Janeiro, em 1978, instaurando uma lógica política, no estado do Rio de Janeiro, particularmente desestruturante, clientelística e marcada pela não realização de concursos públicos e não profissionalização dos recursos humanos.¹⁴ Isso, em nosso entendimento, foi o que levou, inclusive, a então governadora Rosinha Garotinho a fazer a seguinte pergunta, em depoimento publicado no jornal O Globo, de 10 de outubro de 2003: “Se houve o chaguismo e o brizolismo, por que não o garotismo?”.

A crise pós-1960 e a degradação da lógica política levaram a uma particular desestruturação da máquina pública na região. Isso pode ser visto, por exemplo, através de dados do Ministério da Saúde-Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS), que mostra a cidade do Rio de Janeiro na última posição, entre todas as capitais brasileiras, e o estado do Rio de Janeiro na 25ª posição, entre as 27 unidades federativas. Pode ser visto, também, quando se analisa os resultados do ensino médio

¹² Sobre esse assunto, ver OSORIO, 2005 e 2006; e VERSIANI, 2007.

¹³ OSORIO, 2005, p.257.

¹⁴ A máquina pública no âmbito estadual do Rio de Janeiro sofreu um processo de degradação e envelhecimento dos profissionais de seu quadro permanente. Essa situação começa a ser modificada no governo que se inicia em 2007. A Secretaria Estadual de Fazenda, que não realizava concurso desde os anos 80, já realizou vários. A Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão já está em seu segundo concurso, tendo criado, no âmbito estadual, a figura do “gestor público”. O Detran nunca havia tido um concurso público em toda sua história. O primeiro está previsto para o ano de 2012. No entanto, entendemos que essa renovação tem que ser aprofundada. Onde a sociedade definir que o Estado deve estar presente, é necessário estruturá-lo adequadamente, inclusive do ponto de vista dos Recursos Humanos. A Fundação CEPERJ, por exemplo, possui apenas um estatístico em seus quadros. A TurisRio possui apenas 3 técnicos em turismo.

público divulgados pelo Ministério da Educação e verifica-se que o estado do Rio de Janeiro, até o ano 2009, aparecia na penúltima posição, na frente apenas do Piauí.¹⁵ Pode ser verificado ainda ao analisar-se os dados divulgados pelo Ministério da Educação, relativos ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEA, do 1º ao 5º ano do ensino fundamental da rede pública, para o ano de 2011, nenhum dos 92 municípios fluminenses aparecem entre os 500 primeiros colocados entre os 1641 municípios da Região Sudeste com dados divulgados.

Na mesma direção, dados do Censo de 2010 recentemente divulgados mostram que, apesar do conhecido e problemático trânsito da metrópole paulista, o percentual de trabalhadores, na RMRJ, que levam, diariamente, mais de duas horas para ir e voltar do trabalho é superior ao verificado na RMSP. A esse respeito, a metrópole carioca ainda possui uma política de trens e metrô bastante tímida e atrasada com relação ao que ocorre na Região Metropolitana de São Paulo e não temos um sistema de transporte sobre trilhos que interligue os aeroportos ao restante da cidade do Rio, como ocorre nas principais metrópoles mundiais. Outra evidência é o fato do processo de despoluição da Baía de Guanabara – fundamental para a população da metrópole carioca e para uma política de turismo –, ter se iniciado com a criação de um grupo de trabalho diretamente vinculado ao gabinete do governador, na gestão de Moreira Franco, nos anos 1980, e até hoje não ter sido concluído.

No campo da segurança pública, a lógica política instaurada a partir do golpe de 64 e das cassações também gera uma particular desestruturação, com nomeações politiqueras e uma forte institucionalização da corrupção e de ligações políticas com o crime. Artigo do jornalista Xico Vargas, publicado no site *No mínimo*, em 2006, apontou, inclusive, a existência de metas de receita a serem atingidas por delegacias policiais – supostamente via achaque aos mais diversos setores, inclusive traficantes – e acusou nominalmente policiais que posteriormente seriam presos.

Conduz ainda ao surgimento de uma situação urbana de particular gravidade na área de violência e segurança pública, no estado do Rio de Janeiro e principalmente em nossa metrópole, que levou à constituição de estados paralelos com um nível de institucionalização inexistente nas demais metrópoles brasileiras e à necessidade de uso de instrumentos esdrúxulos como o “caveirão”, só existente na Força de Segurança

¹⁵ Dentro das iniciativas de reestruturação da máquina pública estadual, já citadas e ocorridas a partir de período recente, a área de educação no ensino médio, no ERJ, já apresentou uma melhora, entre 2009 e 2011, passando da 25ª posição para a 15ª, entre todas as unidades federativas.

Pública Estadual do ERJ.

Sobre esse assunto, é interessante destacar o estupefato presente em depoimentos de policiais de outros estados que vieram para o ERJ em 2006 com a Força Nacional – para reforçar a segurança pública, por ocasião da realização do Panamericano na cidade do Rio de Janeiro – frente ao armamento do tráfico, aos estados paralelos, à corrupção na polícia e à desconfiança das comunidades em relação à polícia:¹⁶

– ‘**Aqui parece outro país.** Como vocês deixaram esta cidade ficar assim? No interior é assim também?’ – perguntava um policial do Rio Grande do Sul que compõe a Força Nacional de Segurança.

– "Estrangeiros" em terra carioca, os policiais ainda estavam surpresos com aquela que foi uma das maiores operações da Polícia Militar. O espanto dos policiais de vários estados do país não é apenas com o poderio bélico do inimigo. No caso do policial gaúcho, a desconfiança que a farda inspira na população é ainda mais inexplicável.

– ‘No sul respeitam mais o policial. Você pode ir para casa de uniforme sem problemas. Aqui não se pode pedir informação na rua que todos te olham de lado’ – conta.

– A um policial baiano, o que mais causou espanto na mega operação foi o poder das armas apreendidas e, principalmente, a economia paralela que gira em torno de uma região tão devastada socialmente. ‘Foi a primeira vez que vi uma metralhadora 30, capaz de derrubar aviões’.

– O Rio também surpreendeu soldados de Pernambuco. Segundo o policial, a diferença entre o Rio e sua terra natal é a organização da criminalidade.

– ‘O poder de fogo aqui é impressionante. Lá tem muitos homicídios, mas a maioria por motivos fúteis. Nunca vi uma organização criminosa como aqui’ – admite.

– ‘Os moradores já conversam com a gente. Contam cada história sobre os PMs, inclusive de extorsão, que até nós ficamos impressionados’ – diz um policial de Brasília.

A particular desestruturação ocorrida na área de segurança pública, no estado do Rio de Janeiro, também foi ressaltada pelo pesquisador e sociólogo Cláudio Beato, coordenador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, em entrevista concedida por ele à Revista Veja (Veja, 14 de dezembro de 2011, páginas amarelas). Dessa entrevista, destacamos as seguintes observações sobre a polícia no estado do Rio de Janeiro:

¹⁶ OSORIO, 2008.

Será necessário mexer em pontos nevrálgicos, antigos nós da segurança pública fluminense ainda por desatar (...). É preciso empreender uma faxina na polícia do estado, que figura entre as mais corruptas do país. A podridão não se limita às bases da corporação, mas está entranhada nos mais altos escalões (...). Ao final, as quadrilhas formadas pelos bandidos de farda, esses que compõem as milícias, são a meu ver, o maior mal a ser combatido na área de segurança pública – um fenômeno brasileiro que ganha contornos próprios no Rio de Janeiro.

Como as pessoas não confiam na corporação, não comunicam os crimes de que são vítimas. Isso se repete em todo Brasil, mas, no Rio, a situação é mais grave. No lugar de prestar serviço à população, a polícia fluminense tornou-se tão temida quanto os próprios bandidos. **Ela mata muito. Mais precisamente 6,98 pessoas para cada grupo de 1000 mil habitantes, de acordo com o último dado disponível. Em São Paulo, esse mesmo índice é de 1,07. Em Minas Gerais, 0,27. E nos Estados Unidos, 0,12. A polícia do Rio é também a que menos soluciona crimes no Brasil.**¹⁷

O processo de degradação econômica e social pelo qual o estado do Rio de Janeiro passou a partir dos anos 60 pode estar relacionado aos dados recentemente divulgados pelo Censo do IBGE de 2010. Ao realizarmos um ranking das unidades federativas brasileiras, em relação ao percentual de pessoas residentes nos chamados “aglomerados subnormais” sobre a população total, no ano de 2010, verificamos que, nas Regiões Sul e Sudeste, o estado do Rio de Janeiro é o que apresenta a situação mais precária. No estado do Rio de Janeiro, o percentual da população que residia em “aglomerados subnormais”, no ano de 2010, era de 12,7%, contra um percentual, nos estados do Espírito Santo, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, de, respectivamente, 6,95%; 6,62%; 3,07%; 2,80%; 2,09%; e 1,22%.

Na mesma direção, ao realizarmos um ranking das capitais, relativamente ao percentual de pessoas residentes em aglomerados subnormais sobre a população total, no ano de 2010, verificamos que, nas Regiões Sul e Sudeste, a cidade do Rio de Janeiro é a capital que apresenta o percentual mais significativo. Em 2010, o percentual da população, na cidade do Rio de Janeiro, que residia em favelas era de 22,04%, contra um percentual, em Porto Alegre de 13,79%; em Belo Horizonte de 12,96%; em São Paulo de 11,42%; em Curitiba de 9,32%; em Vitória de 8,10%; e em Florianópolis de

¹⁷ A partir do ano de 2007 esta situação já começou a mudar significativamente com a autonomia dada ao Secretário de Segurança Pública na escolha de seus subordinados. Posteriormente avançou, também, com a política de pacificação e com o fortalecimento das corregedorias. É necessário, no entanto, ter continuidade com a consolidação do fortalecimento e aparelhamento das corregedorias, com o enfrentamento da questão das milícias em continuidade ao que foi feito na favela do Batam e com a universalização das UPPs.

4,20%.

Perspectivas e desafios

*“Espalha tua voz
Nos arredores
Carrega tua cruz
E os teus tambores
Vai, faz ouvir os acordes
Do choro-canção
Traz as cabrochas
E a roda de samba
Dança teu funk, o rock, forró
Pagode, reggae
Teu hip-hop, fala na língua do rap
Fala no pé”*

A partir de meados da primeira década do século XXI, a cidade e o estado do Rio de Janeiro passam a apresentar uma recuperação em relação à trajetória enunciada. A economia carioca, metropolitana e fluminense encosta, em período recente, na trajetória nacional, sendo que, no ano de 2012, o emprego com carteira assinada, na cidade do Rio de Janeiro, na RMRJ e no total do estado, apresentou um crescimento, de acordo com dados do CAGED/Ministério do Trabalho e Emprego, de, respectivamente, 4,0%, 4,4% e 4,2%, contra um crescimento, no total do Brasil, de 3,4%.

Também significativo dessa melhora é o fato de a renda do trabalho, realizado formal ou informalmente, na cidade do Rio de Janeiro e na RMRJ, ter apresentado um crescimento, no período entre 2003 e 2012, de, respectivamente, 36,3% e 35,1%, superior ao verificado no total das metrópoles pesquisadas pela Pesquisa Mensal de Emprego-PME/IBGE, de 27,2%.¹⁸

Por outro lado, no entanto, ao analisarmos, através da PME/IBGE, o percentual de jovens, entre 18 e 24 anos de idade, que não trabalha e nem procura emprego, verificamos que, apesar da dinamização já ocorrida na economia carioca e metropolitana, na média do ano de 2012 ainda encontravam-se sem trabalhar e sem procurar emprego, na RMRJ e na cidade do Rio, respectivamente, 37,8% e 37,3% dos jovens, contra um percentual, na RMSP e RMBH, de, respectivamente, apenas 24,0% e 25,5%.

¹⁸ A PME/IBGE começou a ser calculada com a atual metodologia a partir de março de 2002. Como essa Pesquisa apresenta forte sazonalidade, optou-se aqui por utilizar médias anuais, para o período mais longo com a mesma metodologia.

Uma hipótese positiva seria a de que a renda média existente na cidade do Rio e na RMRJ, e sua expressiva melhoria entre 2003 e 2012, teriam permitido haver um número maior de jovens com a possibilidade de apenas estudar, apoiados por sua família. No entanto, uma análise dos números disponíveis de matrículas e sua evolução não aponta números mais significativos para jovens nessa faixa etária, comparativamente ao verificado nas RMs de SP e BH. Além disso, deve-se lembrar que, apesar de, na média do ano 2012, a renda média na RMSP ser superior a da RMRJ, o percentual de jovens trabalhando ou procurando emprego na RMSP é muito superior ao verificado na RMRJ.

Na mesma direção, trabalho de campo recente do IETS, realizado, em parceria com a FIRJAN, nas favelas com Unidades de Polícia Pacificadora, mostra um número expressivo de jovens, entre 15 e 24 anos de idade, que não estudam e não trabalham, sendo que nas comunidades do Batan, Providência e Cantagalo esse número chegou, em outubro de 2010, respectivamente, a expressivos 36,5%; 27,5%; e 24,6%. Ou seja, ainda existiriam nessas favelas, até recentemente dominadas por tráfico ou milícia, um conjunto expressivo de jovens que não estaria nem estudando nem trabalhando e nem ao menos motivado para procurar uma ocupação.

Da mesma forma, dados do Censo de 2010 mostram um elevado número de jovens entre 15 e 24 anos de idade, na cidade do Rio de Janeiro, sem trabalhar nem estudar. Para o total da cidade, vê-se um expressivo percentual de 22,1%, sendo que com um percentual superior a 22,1%, encontram-se as Regiões Administrativas do Jacarezinho, 33,6%; Santa Cruz, 29,6%; Complexo do Alemão, 29,3%; Penha, 28,9%; Bangu, 27,8%; Guaratiba, 26,3%; Rocinha, 25,9%; São Cristóvão, 25,6%; Maré, 25,4%; Pavuna, 24,3%; Cidade de Deus, 23,4%; Realengo, 22,6%; e Portuária, 22,6%. Observe-se que todas essas Regiões Administrativas encontram-se em favelas ou nas Áreas de Planejamento 3 (Zona Suburbana) e Área de Planejamento 5 (Regiões Administrativas de Santa Cruz, Bangu, Campo Grande, Guaratiba e Realengo).¹⁹

Nesse sentido, entendemos que, para uma consolidação da reversão dessa trajetória e uma maior disseminação dos resultados que podem ser gerados a partir dos investimentos e megaeventos previstos para o Rio de Janeiro, do ponto de vista econômico, social, de infraestrutura, ambiental e cultural, é necessário consolidar

¹⁹ A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro divide a cidade em cinco Áreas de Planejamento: AP-1 (Região Central); AP-2 (Zona Sul e Grande Tijuca); AP-3 (Suburbana); AP-4 (Barra da Tijuca e Jacarepaguá); e AP-5 (Santa Cruz, Bangu, Campo Grande, Guaratiba e Realengo).

estratégias e uma coordenação de políticas, setoriais e territoriais, seja na cidade do Rio de Janeiro seja na RMRJ seja nas demais Regiões de Governo do ERJ.

Entre essas políticas, naturalmente destacam-se as vinculadas à segurança pública, à retomada do território em áreas dominadas pelo tráfico ou pelas milícias, iniciada em 2008, através da política de Unidades de Polícia Pacificadora-UPPs, e à disseminação de geração de emprego e renda na Região Metropolitana e em todas as regiões do estado, particularmente nas áreas carentes. Isso reforça a correção do SEBRAE em estabelecer como uma de suas prioridades a formulação de estratégias e políticas que gerem dinamização econômica, formalização de empresas e ampliação do emprego formal, onde já foram implantadas as UPPs.

Parece-nos ainda correto priorizar, entre as estratégias a serem implantadas ou aprimoradas, aquelas vinculadas ao que podemos denominar de complexo do turismo, esporte, e entretenimento, cultura e mídia. Quando analisamos a importância desses setores na economia carioca e no cenário da economia das capitais da Região Sudeste, verificamos um particular peso do Rio, com base em dados de emprego, do RAIS/MTE. Enquanto, para o total de atividades econômicas, o peso da cidade do Rio de Janeiro no total do emprego formal existente nas capitais do Sudeste era, em 2011, de 27,4%, para os setores de turismo; esporte; e entretenimento, cultura e mídia eram de, respectivamente, 31,9%, 37,2% e 43,0%.

De fato, a história de capitalidade da cidade do Rio de Janeiro e as suas belezas naturais geram uma particular potencialidade para o Rio na área de turismo e entretenimento. E, nesse sentido, em uma política de fortalecimento da cidade e do estado do Rio de Janeiro como destino turístico, nos parece ainda adequado desenhar e fortalecer produtos nas áreas de turismo, cultura e gastronomia, em regiões onde foram ou serão implantadas UPPs e no seu entorno, permitindo assim um adensamento da oferta de produtos e maior atratividade da metrópole carioca e do estado do Rio de Janeiro.

Além disso, as características e gosto da população carioca para a convivência em espaços públicos – conforme apontado por autores como Carlos Lessa e Ruy Castro – e a realização de eventos como o Carnaval, o Reveillon de Copacabana e o Trem do Samba geram uma potencialidade para o que se pode denominar como turismo de convivência.²⁰

²⁰ O Trem do Samba, evento realizado todo dia 2 de dezembro, Dia nacional do Samba, agrega, segundo o seu coordenador Marquinhos Oswaldo Cruz, quase cem mil pessoas. O evento já teria se tornado o

O gosto do carioca pela convivência em praças e esquinas pode ser, por exemplo, verificado também pelo peso do emprego formal em bares e restaurantes no total do emprego formal existente na cidade do Rio de Janeiro. Ao ser organizado um ranking do peso percentual do emprego formal em bares e restaurantes no total do emprego formal nas capitais dos estados nas Regiões Sul e Sudeste e nas principais capitais do Nordeste, verifica-se que a cidade do Rio de Janeiro apresenta a maior participação. Em 2011, a cidade do Rio de Janeiro apresentava, com base em dados do Ministério do Trabalho/RAIS, uma participação do setor de bares e restaurantes no total do emprego formal de 4,6%, contra uma participação percentual verificada em São Paulo de 3,9%; em Belo Horizonte, de 3,1%, em Vitória, de 3,7%; em Florianópolis, de 4,2%; em Curitiba, de 3,6%; em Porto Alegre, de 3,7%; em Salvador, de 3,5%; em Recife, de 3,4%; em Fortaleza, de 3,3%; e em Natal, de 3,0%.²¹

Uma possível forma de classificação do turismo, é tipificar a existência de um turismo de enclave – como por exemplo o de Cancun – e um turismo de convivência – como por exemplo o de Barcelona. O turista que vem ao Rio de Janeiro nos parece ser hegemonicamente o do segundo tipo. Ou seja, além de visitar os roteiros mais tradicionais, como o Pão de Açúcar, Corcovado e as praias, ele quer conviver e conhecer a vida, a cultura e o entretenimento da cidade, ir à Lapa, Santa Teresa, à Feira de São Cristóvão, participar do Carnaval de rua e de rodas de samba e choro, dos bailes funk, das Feiras das Yabás em Madureira²², além de realizar trilhas e/ou escaladas e, principalmente a partir da implementação da política das UPPs, visitar e hospedar-se em domicílios de favelas, em *hostels*, e participar de eventos em suas lajes.

Uma política de dinamização do turismo de convivência na cidade do Rio de Janeiro ganha maiores possibilidades em um momento em que o a cidade sedia megaeventos e obtém significativa mídia positiva internacional.

Sobre esse ponto, uma matéria no jornal O Globo, de 25 de outubro de 2012,

terceiro maior na cidade do Rio de Janeiro. O gosto do carioca pela convivência em espaços públicos pode ser visto também pelo número de pessoas envolvidas nos três maiores eventos da cidade, sem a ocorrência de qualquer violência digna de nota. Ao se comparar, por exemplo, o Reveillon de Copacabana com o da 5ª Avenida, em Nova Iorque, vê-se claramente a diferença, em dimensão e espontaneidade, entre um e outro.

²¹ Nesse caso, optou-se por analisar o peso dos bares e restaurantes nas capitais do Sul e Sudeste, por terem características mais próximas à cidade do Rio de Janeiro e o das quatro principais capitais do Nordeste, pela importância que apresentam em turismo e entretenimento.

²² As Feiras das Yabás ocorrem no segundo domingo de cada mês na praça Paulo da Portela em Madureira, reunindo, no segundo semestre de 2012, em torno de duas mil pessoas, de acordo com dados apresentados por Milton Cunha, no artigo “A feira das Yabás”, publicado no jornal O Dia de 16/10/2012.. Nelas, ocorrem rodas de samba e são servidas comidas típicas da cultura afrobrasileira.

página 15, tem a seguinte chamada: “O ‘barato’ do Rio para os turistas. Cidade é classificada por guia internacional como o melhor destino em 2013 no quesito custo-benefício”. De acordo com a matéria: “Embora a proximidade de eventos como a Copa e as Olimpíadas tenha causado uma disparada nos preços na cidade, o Rio ainda é o melhor destino para quem pretende viajar em 2013 sem gastar muito dinheiro. A afirmação é do Guia Internacional de Turismo ‘*Lonely Planet*’, que ontem divulgou a lista dos melhores destinos turísticos do mundo. A edição Best in Travel 2103 enumera, em ordem de importância, dez países, regiões e cidades, para serem visitados no ano que vem”.

Na mesma direção, o jornal O Globo, de 13 de setembro de 2012, página 25, publicou uma matéria com a seguinte chamada: “Favelas do Rio no radar acadêmico do Velho Mundo. Estudo de Universidade de Londres elogia trabalhos sociais feitos por AfroReggae e Cufa”. A pesquisa foi realizada pela professora Sandra Jovchelovitch, da *London School of Economic and Political Science*, em parceria com a UFRJ e com o apoio da Unesco.

Outros órgãos da mídia têm apontado a visita de ministros e autoridades estrangeiras a favelas do Rio onde já foram implantadas UPPs. Um exemplo é a matéria publicada na revista *Veja*, de 4 de julho de 2012, página 100, informando que o Chapéu Mangueira havia recebido os ministros do Meio Ambiente, da Dinamarca e da Itália. Ou ainda a informação que tive ao visitar o Museu de Favela, no Cantagalo, de que a comunidade havia sido visitada por um ministro da Inglaterra.

Porém, se, por um lado, as potencialidades do Rio no setor turismo são evidentes, por outro, a evolução do emprego nesse setor, na cidade, da mesma forma que para o total de atividades econômicas, foi bastante ruim até período recente. De acordo, por exemplo, com dados da RAIS/MTE, o crescimento do emprego formal na cidade do Rio de Janeiro, no setor turismo, entre 2000 e 2011, foi de apenas 35,6%, contra um crescimento médio, no total das capitais do Sul e Sudeste e das quatro principais capitais do Nordeste (Salvador, Recife, Fortaleza e Natal), de 59,3%.²³

Em período mais recente, tendo em vista o maior dinamismo econômico

²³ Adotou-se neste artigo, para definir as atividades incluídas no setor turismo, a metodologia utilizada pelo Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes da Cidade do Rio de Janeiro – Sindrio. O Sindrio organizou uma classificação própria com base na metodologia utilizada pela EMBRATUR, pela Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo - SEPDET/RJ - no “Plano Diretor de Turismo 2001” e a do Instituto de Hospitalidade (IH) no estudo “Perfil dos Profissionais no Mercado de Trabalho do Setor de Turismo no Brasil” (IH, 2001), conforme definido em relatório deste sindicato de 2010, denominado *O setor turismo no município do Rio de Janeiro – Análise e Perspectivas*.

apresentado pela cidade e pelo estado, vê-se também dados mais positivos para a atividade turística na cidade do Rio de Janeiro. Entre 2010 e 2011, o crescimento do número de empregados vinculados ao setor turismo na cidade do Rio de Janeiro foi de 8,2%, contra um crescimento médio, no total das capitais do Sul e Sudeste e das quatro principais capitais do Nordeste, de 5,3%.²⁴

No que se refere especificamente ao setor de bares e restaurantes, que, como demonstrado, apresenta uma forte presença na cidade do Rio de Janeiro, entre 2000 e 2011 o desempenho também foi bastante ruim, em linha com os demais indicadores apresentados. Nesse período, a variação do número de estabelecimentos formais no setor, no município do Rio de Janeiro, foi de apenas 21,0%, contra uma variação nos municípios de São Paulo e Belo Horizonte de, respectivamente, 63,8% e 51,3%, de acordo com dados da RAIS/MTE.

Quando analisamos especificamente a evolução dos micro estabelecimentos formais em bares e restaurantes – 0 a 9 empregados com carteira assinada²⁵ – nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, na primeira década do Século XXI, verificamos um desempenho relativo da cidade do Rio de Janeiro ainda pior. Entre 2000 e 2011 ocorreu uma queda, na cidade do Rio, do número de micro estabelecimentos formais em bares e restaurantes de 5,7%, contra um crescimento, nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte, de, respectivamente, 52,9% e 44,1%.

Parece-nos que o pífio desempenho de micro estabelecimentos em bares e restaurantes, na cidade do Rio, esteja vinculado não só ao baixo dinamismo econômico no município, até período recente, mas também à particular situação na área de segurança pública, com a existência de estados paralelos e a degradação do espaço público em importantes áreas da cidade do Rio e sua metrópole, levando a um maior esvaziamento das micro e pequenas atividades econômicas legalizadas em ruas e esquinas da cidade e a uma ida de cariocas para dentro de áreas “protegidas” como os

²⁴ O resultado positivo no Rio na atividade turística deve derivar também da média positiva que a cidade passou a se beneficiar, com a conquista da sede das Olimpíadas e a implantação das UPPs, principalmente no país, ampliando assim o interesse de brasileiros de outras regiões para fazer turismo na cidade. Em reunião no segundo semestre de 2012, da qual participei no SindRio, o diretor de marketing do hotel Copacabana Palace me afirmou que, logo após a divulgação da conquista pela cidade do Rio da sede das Olimpíadas, a procura por brasileiros de hospedagem no hotel aumentou significativamente.

²⁵ Adotou-se a metodologia do SEBRAE que classifica como microempresas no setor de comércio e serviços estabelecimentos com até 9 empregados. De acordo com a mesma metodologia, pequenas empresas, nesse setor, são as que têm entre 10 e 49 empregados; médias, de 50 a 99 empregados; e grandes, de 100 a mais empregados.

shopping centers.²⁶ Os dados relativos à evolução de micro estabelecimentos formais nas ruas da cidade do Rio de Janeiro ampliam-se de importância quando sabemos que as ruas são a alma de qualquer cidade; do particular gosto do carioca pela convivência em espaços públicos e da potencialidade, no Rio, do chamado turismo de convivência.

Já entre 2010 e 2011, através de dados da RAIS/MTE, verifica-se uma melhoria do dinamismo econômico na geração de novos estabelecimentos de bares e restaurantes de micro, pequeno, médio e grande porte e também especificamente para os micro estabelecimentos formais no setor de bares e restaurantes, na cidade do Rio de Janeiro. Nesse novo período, o crescimento do total de estabelecimentos em bares e restaurantes foi de 6,3% contra um crescimento da cidade de São Paulo e Belo Horizonte de respectivamente 6,2% e 8,2%. Para micro estabelecimentos em bares e restaurantes, entre 2010 e 2011, vê-se um crescimento da cidade do Rio de 6,3%, contra um crescimento nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte de, respectivamente, 6,0% e 9,9%.

Acreditamos que a melhoria do desempenho na cidade do Rio de Janeiro – já verificada entre 2010 e 2011 – na evolução do número de estabelecimentos formais em bares e restaurantes, principalmente de micro estabelecimentos formais, deve-se à ampliação dos mega investimentos privados, em período recente, e aos mega eventos já realizados ou previstos. Deve-se ainda à ampliação dos investimentos públicos na cidade, através da Prefeitura²⁷, do Governo do Estado e Governo Federal e às melhorias já ocorridas, no período citado, no campo da segurança pública, principalmente na Zona Sul do Rio de Janeiro e nas Regiões Administrativas da Tijuca e Vila Isabel, tendo em vista principalmente as UPPs já implantadas até 2011.

Isto reforça a importância da continuidade e fortalecimento da atual política de segurança pública e de UPPs e suas conexões com a dinamização da atividade turística na cidade do Rio.

A política de Unidades de Polícia Pacificadora, que já criou 30 UPPs nas

²⁶ Deve-se ter em conta que os estabelecimentos em bares e restaurantes dentro de shopping centers apresentam um número médio de empregados mais elevado, tendo em vista o maior tempo médio de funcionamento dos shopping centers e o maior tamanho médio das lojas disponíveis. Os dados sobre o comércio varejista disponíveis através do Centro de Estudos do CDL-RJ (Ver <http://www.cdlio.com.br/radiografia-do-comercio/>), mostram também, entre 2000 e 2010, um crescimento dos microestabelecimentos formais no comércio varejista de apenas 13,8% contra um crescimento nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte de, respectivamente, 41,9% e 32,2%. Isso reforça a hipótese de que no período citado a situação urbana na cidade do Rio de Janeiro era bastante hostil a existência de atividades econômicas.

²⁷ No ano de 2011, o percentual de investimentos no total do orçamento executado pela Prefeitura do Rio atingiu expressivos 18%.

comunidades listadas na tabela 1 anexa²⁸, tem apresentado inegáveis avanços, com o apoio de moradores de dentro e fora das favelas. Esse sucesso é retratado por Jaílson de Souza e Silva, professor da Universidade Federal Fluminense e fundador do Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, em artigo denominado *As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas*, da seguinte forma:

A razão do sucesso é facilmente explicável: as UPPs representam a possibilidade de romper com a privatização da soberania, quer dizer, a capacidade de regular a ordem social da cidade por grupos criminosos. (...) De fato, a ocupação policial permite que os moradores das favelas tenham acesso a um direito básico para o seu cotidiano: a segurança de que não terão o seu cotidiano invadido pela presença da morte súbita; pela violência contra suas casas e pelo poder autoritário de um criminoso.²⁹

Os avanços ocorridos também puderam ser verificados pela visita que fizemos a várias favelas onde as UPPs foram implantadas. Na favela do Chapéu Mangueira, por exemplo, quando nos dirigimos ao Hostel Favela Inn, comentamos, com um morador, que havia muitas crianças em espaços públicos nessa favela. Ele nos respondeu o seguinte: “E agora elas podem até brincar”. Na favela do Cantagalo, em visita ao Museu de Favela, uma diretora nos afirmou que a presença de “armas” havia fragmentado as ações realizadas por moradores da comunidade, em diversos campos da arte, cultura e outras ações comunitárias, e que a saída das “armas” trazia uma possibilidade de maior integração de políticas e da vida social no morro. Também na opinião da Diretoria do Museu de Favela, a implantação das UPPs gerou uma maior dinamização das atividades econômicas existentes no Morro do Cantagalo. Sobre esse ponto, a Coluna Gente Boa, de Joaquim Ferreira dos Santos, no jornal O Globo, de 8 de outubro de 2012, trouxe a seguinte nota (com a foto de um espaço no Cantagalo): “Já pode subir. D. Marilene da

²⁸ Em outubro/2012, o Governo do Estado ocupou mais duas comunidades: Manguinhos e Jacarezinho. A previsão é estarem instaladas duas novas UPPs nessas favelas em janeiro de 2013. A consolidação das UPPs nessas duas comunidades é particularmente complexa, pelo tamanho das duas e precarizações nelas existentes. De acordo com a matéria “O fim da faixa de Gaza. Ações de limpeza e medo”, no jornal O Dia, de 16/10/2011, p.4, em Manguinhos haveria um “desemprego de 44%”. Além disso, na mesma matéria há o seguinte trecho: “O cenário de pobreza chocou até policial. ‘Já participei de outras ocupações em favelas. Esta é a pior. Nunca tinha visto tanta sujeira e miséria’, contou um PM”. Na mesma linha, a matéria “O desafio agora é a miséria”, publicada no jornal O Dia, de 15/10/2012, p.8, traz o seguinte trecho sobre Manguinhos: “A pobreza absoluta é sentida no ar, fétido pela decomposição de animais e línguas negras que saem dos barracos e deixam expostas fezes, restos de alimentos e entulhos. Nas ruas de lama, crianças dividem o espaço com urubus, ratos e porcos. A imagem é de caos e miséria extrema. ‘Minha casa vive infestada de baratas e ratos. Ontem, eu estava dormindo no quarto e acordei com um rato caindo em minha cabeça’, conta a moradora de Manguinhos, a dona de casa Fátima Pereira. ‘Meus filhos já tiveram leptospirose duas vezes e tuberculose’, completa ela”.

²⁹ SILVA, 2011, p. 11-12.

Silva, que está abrindo uma lanchonete no morro, mostra seu cantinho preferido no Rio, o Cantagalo, que ativa novo comércio e atividades com a proteção da UPP”.

Em entrevista com líderes comunitários do Morro do Santa Marta, também foram colhidos depoimentos sobre já ter ocorrido uma maior dinamização econômica nessa comunidade, que foi a primeira a ser pacificada e virou um *point* de festas na Zona Sul do Rio de Janeiro.

Outro indicativo dos avanços ocorridos a partir das UPPs é a formalização econômica já verificada nas favelas com UPPs. Sobre esse ponto, o jornal O Globo, de 3 de janeiro de 2012, trouxe uma matéria de página inteira com o seguinte título: “E da paz fez-se a luz. Light já reduziu em 90% ‘gatos’ de energia em cinco comunidades com UPPs”. De acordo com a matéria: “Sem as armas do tráfico impedindo a atuação dos técnicos, a Light não apenas aumentou o número de clientes e o faturamento nas áreas pacificadas, como reduziu em 90%, em média, os ‘gatos’”. **Além disso: “A taxa de consumidores em dia com as contas em pelo menos três locais pacificados [Dona Marta, Chapéu Mangueira e Jardim Batam] chega a 97%, contra os 94,34% na rede de baixa tensão (residências e pequeno comércio) da empresa em toda sua área de concessão”.** A matéria cita também a melhora ocorrida nos serviços de fornecimento de energia aos moradores.

Também demonstrando avanços ocorridos nas comunidades onde UPPs já foram implantadas é a matéria do jornal Extra, de 8 de maio de 2012, com a seguinte chamada de capa: “Matrículas em escolas nas áreas de UPPs sobem 72%. Aumento na rede pública mostra que jovens vêm procurando alternativas ao tráfico”. Na mesma direção, o jornal O Globo, de 4 de março de 2012, página 21, publicou uma matéria com o seguinte título: “Após a pacificação, salas de aula mais cheias. Colégios e universidades particulares situadas em bairros com UPPs registram aumento de matrículas”. De acordo com a matéria: “A Universidade Estácio de Sá, por exemplo, comemora um aumento de 53% de novas matrículas no campus do Rio Comprido, em relação a 2010 (quando o Morro do Turano foi pacificado). No campus Nova América (instalado nas proximidades do Morro do Alemão), o aumento foi de 52% em relação a 2010 (data da ocupação da comunidade)”.

Da mesma forma, pesquisa realizada em janeiro de 2012, pelo Clube de Diretores Lojistas da Cidade do Rio de Janeiro, através do Instituto Brasileiro de Pesquisa Social verificou que já ocorre uma dinamização do comércio formal nas regiões limítrofes às favelas pacificadas.

Por outro lado, como demonstração dos desafios e complexidade na busca de consolidação de uma nova realidade no campo da segurança pública no estado do Rio de Janeiro, matéria do jornal Extra, de 1º de abril de 2012, página 21, apresentou a seguinte chamada: “Ocupação da Rocinha causou efeito colateral no comércio. Roubos a lojas subiram 300% na região, nos três primeiros meses após a tomada da favela”. De acordo com a matéria: “A ocupação da Rocinha pela polícia, em 13 de novembro do ano passado, teve um efeito colateral no comércio de São Conrado e da Gávea, bairros que cercam a favela. Nos três primeiros meses com a comunidade sob controle das forças de segurança – novembro e dezembro de 2011 e janeiro de 2012 – o número de roubos a estabelecimentos comerciais cresceu 300%, quando comparado com o período anterior equivalente (novembro e dezembro de 2010 e janeiro de 2011), segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP)”.

E diversos eventos mais recentes, como o ataque por traficantes à sede do AfroReggae no início do segundo semestre de 2013, no Complexo do Alemão, reforçam que, após a instalação de 30 UPPs, é necessário ter uma preocupação central com consolidar a nova situação de segurança pública nas comunidades já “pacificadas”, principalmente em face da correta demanda de universalização de uma nova política de segurança pública na Região Metropolitana e demais regiões do estado.

Para além da consolidação do controle territorial, onde já existem UPPs implantadas, há diversos desafios, visando a uma bem sucedida universalização da nova política de segurança pública. Nesse sentido, uma dificuldade está relacionada com a necessidade de, ao menos inicialmente, alocar um número elevado de policiais em cada área a ser pacificada, permitindo a ruptura com a lógica dos estados paralelos. Deve-se, no entanto, lembrar que a existência de estados paralelos institucionalizados e de instrumentos policiais como o “caveirão” só existem no Rio. Dessa forma, é provável que, a partir da naturalização de uma nova lógica, após algum período de implantação das UPPs, provavelmente será possível diminuir o corpo policial permanente necessário. Este podendo, inclusive, ser transferido para a implantação de novas UPPs.

Sobre esse aspecto, vale a pena lembrar que a implantação das UPPs em áreas dominadas pelas milícias somente ocorreu, até o momento, na Favela do Batam, sendo, portanto, necessário ainda um avanço mais significativo nessa área. Deve-se ter em conta que é importante modificar a cultura hegemônica na polícia militar e civil no ERJ a partir dos anos 1970, por exemplo com o fortalecimento da Corregedoria. Vale aqui destacar entrevista recente, no Jornal Extra, de 5 de agosto de 2012, com o ex-secretário

de Polícia Civil do governo Marcelo Alencar, Hélio Luz, que aponta uma particular preocupação com o possível crescimento da corporação militar sem uma estrutural modificação na cultura dessa instituição.

Com relação ainda à questão da universalização de uma nova política de segurança pública, deve-se lembrar que a mesma deve abranger não só as áreas onde existem expressivo controle territorial, pelo tráfico ou pelas milícias, mas também as demais, principalmente nas áreas periféricas da RMRJ. Ressalte-se que a implantação das UPPs pode levar a alguma migração da criminalidade e a um aumento da violência nas áreas periféricas da metrópole, que já é particularmente alta. Isto, mesmo levando-se em consideração que está correta a observação do secretário estadual de Segurança, José Mariano Beltrame, em vários depoimentos na mídia, de que a conquista de territórios anteriormente dominados por tráfico e milícia leva a uma fragilização dos grupos criminosos existentes na metrópole carioca e no ERJ. O jornal Extra do dia 21 de julho de 2012, trouxe matéria que reforça a hipótese da migração, com o seguinte título: “ Os novos endereços da medicina de guerra no Rio. Emergências em áreas distantes de UPPs registram aumento de baleados”. De acordo com a matéria, o número de baleados que chega ao hospital estadual Adão Pereira Nunes, em Duque de Caxias, dobrou entre 2010 e 2012. Na mesma direção na “emergência do Alberto Torres, em São Gonçalo, a média mensal de baleados também disparou nesse período, com aumento de 128%”. Já no Carlos Chagas, em Marechal Hermes, e no Rocha Faria, em Campo Grande, os aumentos foram de respectivamente 42% e 160%.

Deve-se ainda lembrar, com relação à necessidade de universalização da política de segurança pública, que, de acordo com dados do Censo de 2010, em torno de 40% da população carioca reside na Zona Suburbana e em torno de 30% reside na Área de Planejamento 5 da cidade – AP-5 (vale lembrar, Regiões Administrativas de Santa Cruz, Bangu, Campo Grande, Guaratiba e Realengo), contra um percentual de residentes na Zona Sul e Grande Tijuca de apenas 15%, e na Barra da Tijuca de 5%. Além disso, o total de moradores na Zona Suburbana, na AP-5 e demais municípios da periferia da RMRJ (excluindo-se a cidade do Rio de Janeiro) representa 81,3% do total de moradores da metrópole carioca. Ou seja, a política de segurança pública deve ser universalizada, com o mesmo padrão de qualidade, para todas as regiões de nossa metrópole, inclusive para aquelas regiões onde residem menos formadores de opinião, e que acabam tendo os seus problemas bem menos visibilizados pela divulgação hegemônica na mídia.

Outro desafio nas áreas pacificadas diz respeito ao fato de que a implantação das UPPs, a formalização de serviços como os vinculados à luz e TV a cabo, além da provável valorização dos imóveis e do custo dos aluguéis, tendem a trazer um aumento de gastos para os moradores, sem, necessariamente, um aumento da sua renda, o que coloca a possibilidade de ocorrência de “remoções brancas”. Ou seja, por um lado, ocorreria um aumento de custo de vida para os moradores de favelas e, por outro, uma valorização imobiliária, o que poderia levar os moradores de favelas a venderem seus imóveis no mercado ou entregarem imóveis que teriam alugado em favelas com UPPs, principalmente na Zona Sul carioca, transferindo suas moradias provavelmente para locais periféricos da metrópole carioca, levando a uma ampliação da desigualdade social, do ponto de vista territorial.³⁰ A possível remoção branca pode contribuir também para a diminuição da importância de um dos fatores que geram atratividade turística para a cidade do Rio de Janeiro, que é exatamente a maior possibilidade de convivência entre “diferentes” dentro das diversas regiões da cidade, como, por exemplo, a Zona Sul. Esse aspecto é levantado pela urbanista da Universidade de São Paulo e relatora especial das Nações Unidas para a Moradia Adequada, Raquel Rolnik, na matéria da Revista Carta Capital já citada, da seguinte forma: “Ainda existe uma distribuição relativamente harmônica entre diferentes classes sociais em todos os bairros cariocas, mas isso corre o risco de não existir mais. Ao varrer a pobreza para a periferia, só agravaremos as tensões sociais e os problemas urbanos, como o transporte de trabalhadores da periferia para o Centro e o aumento desordenado da demanda por escola, hospitais e demais serviços públicos em áreas afastadas da cidade. É o mesmo erro que São Paulo tem cometido historicamente. Estão ‘paulistanizando’ o Rio”.³¹ Com relação a esse ponto, é interessante destacar o artigo de Pedro Abramo – Doutor em Economia Urbana, pela *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, na França, e

³⁰ Sobre o assunto ver SILVA, 2011 e matéria publicada na Revista Carta Capital, de 11 de janeiro de 2012, intitulada: “Os retirantes das favelas. O encarecimento do custo de vida obriga famílias pobres a migrar para bairros cada vez mais distantes”. É interessante também ver o clássico livro de Lícia Valadares, intitulado “Passa-se uma casa” no qual a autora aponta que uma parcela relevante da população removida da Zona Sul carioca para a Cidade de Deus acabou não ficando na região, pois passou para frente o direito de uso do imóvel, tendo em vista que o aluguel na região era mais caro do que a prestação do imóvel e passaram a existir vários interessados já moradores da região. Os proprietários que repassaram os imóveis, ou voltaram para a Zona Sul, ampliando novamente o número de moradores em favelas da Zona Sul carioca, ou foram para locais periféricos ainda mais baratos.

³¹ A pesquisadora Raquel Rolnik traz esse ponto não só pela possibilidade de “expulsão pelo mercado”, mas, também, pelo fato de atualmente, na cidade do Rio de Janeiro, mais de 60% dos imóveis construídos através do Minha Casa Minha Vida estarem localizados na Área de Planejamento 5 da cidade – Regiões Administrativas de Santa Cruz, Campo Grande, Bangu, Realengo e Guaratiba.

professor da UFRJ –, no jornal Folha de São Paulo, 28/10/2012, p.C3, denominado “Aluguel nas favelas promove a ‘precarização do precário’”. No artigo, Abramo aponta que se, por um lado, estaria ocorrendo uma ampliação da rentabilidade do mercado de locação informal nas favelas, “o que potencializa o processo de verticalização e fracionamento domiciliar, promovendo o crescimento da densidade média e a precarização da unidade habitacional nas favelas”, por outro, até o momento não teria ocorrido uma remoção branca significativa, com “entrada massiva de população com maior poder aquisitivo” nas favelas onde foram implantadas UPPs. De acordo com Abramo, um dos motivos é que não há linhas de financiamento formais para compra de imóveis nesses territórios.

Visando evitar uma maior segregação, do ponto de vista territorial nas principais metrópoles brasileiras, ou uma ampliação da precarização da moradia em favelas, ainda que sem mudança de seus moradores, como apontado por Pedro Abramo, a pesquisadora Raquel Rolnik lembra, na revista Carta Capital citada, que existem diversos instrumentos para a definição de políticas públicas geradoras de maior integração social, no campo territorial urbano e de ampliação da oferta de moradias: “O Governo pode delimitar áreas de interesse social nos bairros mais bem localizados, com limites bem definidos do tamanho e do porte das residências, ou mesmo subsidiar o aluguel das famílias pobres”.

Sobre esse aspecto, é interessante trazer ao debate o Editorial do tradicional jornal Estado de São Paulo, de 7 de maio de 2012, em que é apontada a possibilidade de ser gerada uma ainda maior segregação social, do ponto de vista territorial, na cidade de São Paulo, como consequência da política de urbanização de favelas. Isto pela valorização imobiliária e pela elevação do custo de moradia nessas regiões. O Editorial aponta que, nas favelas recentemente urbanizadas pelo poder público em São Paulo, ocorreu uma valorização imobiliária média de em torno de 900%, contra uma valorização imobiliária no total da cidade de em torno de 175%. O jornal destaca como uma alternativa interessante as políticas públicas implantadas naquela cidade de construção de moradia popular em sua região central, com subsídio. Deve-se lembrar que quanto mais integrada, do ponto de vista territorial, mais inovadora a cidade tende a ser. Por outro lado, quanto mais segregada, mais violenta a cidade tende a ser. Isto é uma realidade não só em países periféricos, mas também em países centrais. Sobre este ponto, o jornal Folha de São Paulo, na p.4, do Caderno Mundo, em 1º de setembro de 2012, trouxe uma matéria intitulada “Periferia nervosa”, com os seguintes trechos: “As

banlieues, periferias pobres das cidades francesas, onde se concentra o grosso da imigração do país, são a face mais visível da crise econômica e viraram um desafio político para o presidente socialista François Hollande”. “(...) [Na Espanha], o governo identifica nessas áreas os principais focos de criminalidade do país, principalmente tráfico de drogas”. “(...) Em Amiens-Nord, 120 quilômetros ao norte de Paris, os rastros das duas noites de vandalismo que varreram a cidade em agosto ainda estão por toda parte: uma escola e uma sala de musculação parcialmente incendiadas; lixeiras e telefones públicos calcinados; dezesseis policiais feridos”. “(...) ‘Aqui é o deserto da República [França]. A polícia só aparece quando há um problema grande, a educação não funciona e o desemprego é muito maior do que dizem, porque muita gente sem papel não entra na estatística’, diz Nasri Guergous, dono de bar”.

Além disso, a implantação de Unidades de Polícia Pacificadora pode gerar efeitos positivos e negativos do ponto de vista da geração de renda e emprego dentro das comunidades. Entre os aspectos negativos, em primeiro lugar está o fato de que o direito de ir e vir, que obviamente é positivo, pode facilitar a alternativa de compras fora da comunidade. Além disso, o fim de festas regadas a drogas e bebidas também pode gerar uma diminuição de renda. Significativa dessa possibilidade é a matéria de capa publicada no jornal Extra, de 12 de janeiro de 2012, intitulada “O preço da paz. Livre do tráfico, Rocinha entra em crise econômica”. A matéria aponta que atividades como os salões de beleza tiveram queda de até 50%. De acordo com a matéria: “Como tinha muita festa aqui, as mulheres queriam fazer cabelo, unha. Agora diminuíram a frequência”. Outro ponto da matéria aponta que: “A crise não se restringe a salões de beleza, nem aos exageros do ‘choque de ordem’. Parte dos R\$10 milhões que o tráfico lucrava mensalmente circulava na favela. O dinheiro evaporou”.³²

Fora os possíveis exageros da matéria – pois, por exemplo, as UPPs de fato, ao fim e a cabo, não se propõem a acabar totalmente com o tráfico de drogas, mas sim com o controle armado –, criar alternativas de geração de emprego e renda e de dinamização econômica em todas as comunidades que passem a se beneficiar das UPPs é de fato um desafio.

Por último, ainda com relação aos desafios, é importante ressaltar a necessidade

³² Em algumas favelas, os bailes foram suspensos, mas tendem a retornar. De toda forma ocorrerão em outro contexto. Possivelmente, um dos atrativos adicionais para alguns jovens irem a bailes funks em favelas era a possibilidade de consumir drogas ilegais livremente. Além disso, a organização dos bailes e festas passará a enfrentar novos dilemas, como, por exemplo, equacionar o desafio de compatibilizar as festas com o dia-a-dia dos moradores de cada comunidade, principalmente idosos e crianças.

de as políticas públicas, nas favelas e áreas de menor renda, dever buscar uma coordenação e universalização, para além da política de segurança pública. Sobre esse aspecto, é alvissareira a proposta da Prefeitura de urbanizar todas as favelas, até 2020.

No entanto, vemos que as políticas públicas implantadas, até o momento, nas favelas onde já existem UPPs, ainda não foram universalizadas. No Complexo do Alemão, por exemplo, existe uma reclamação, dos líderes comunitários, de uma forte concentração dos investimentos públicos na região de Nova Brasília, onde foram implantadas a Praça do Conhecimento e um cinema 3D.

Nessa direção, matéria do jornal O Dia, de 29/01/2012, p.14, trouxe o seguinte título: “Primos pobres de áreas de UPP à espera de projetos”. Segundo a matéria, os morros São João, Matriz e Quieto, no Engenho Novo, teriam sido as regiões que menos investimentos teriam recebido, um ano após a implantação da UPP.

No mesmo sentido, matéria do jornal O Globo, de 25/11/2011, p.17, trouxe o seguinte título: “Rocinha partida. Melhorias permanecem longe dos becos. Moradores das vielas ainda aguardam a chegada dos serviços públicos”. De fato, nessa favela, as obras já desenvolvidas pelo PAC, até o momento, beneficiaram uma parcela minoritária da comunidade.

Por último, pode-se trazer também como exemplo dessa questão, matéria do jornal O Globo, de 26/11/2011, p.26, intitulada: “O acaso vai nos proteger”. De acordo com a matéria: “Quase um ano depois de mapear áreas de risco, Prefeitura só reassentou 14,8% das famílias”.

Sugestões de políticas na área de turismo, em regiões com UPPs

*“Fala Penha, fala Irajá
Fala Encantado, Bangu
Fala Realengo, fala Maré,
Fala Madureira, fala Meriti,
Nova Iguaçu
Fala Paciência”*

Como já apontado, uma das alternativas para a dinamização econômica das regiões onde foram implantadas UPPs seria procurar organizar produtos vinculados ao turismo de convivência nessas áreas.

Existe um público expressivo, no mundo atual, de profissionais liberais, pesquisadores e estudantes que têm forte interesse nesse tipo de turismo. Turistas com esse perfil não gostam dos produtos enlatados do turismo de massa (voos charters e pacotes) nem de destinações que são operadas como mega empreendimentos (resorts, parques temáticos etc.). Preferem pesquisar e construir o seu próprio plano de férias, considerando variáveis como cultura, entretenimento e experiência; destinações onde a vida e a espontaneidade local não são totalmente desfiguradas pela indústria turística; locais com diversidade de ofertas culturais, artísticas, eventos, museus, espaços ao ar livre de mar e montanha³³, dentro de um raio relativamente pequeno; ter oportunidade de contato e conhecimento com pessoas e instituições locais, a ponto de se sentir quase como em casa; e, entre outros aspectos, descobrir a realidade que se esconde sob clichês e estereótipos.

Em um primeiro aspecto, o desenho desse perfil mostra como ainda existe a possibilidade de um maior fortalecimento da atividade turística com base no desenho de uma estratégia e coordenação de políticas, que integre não só a Zona Sul carioca e as áreas com UPPs, mas também o conjunto da RMRJ e do estado do Rio de Janeiro, que possui, em um território exíguo, possibilidades de mar e de montanha, além de rica diversidade na área cultural.

No que diz respeito ao turismo de convivência, o forte crescimento recente do número de albergues na cidade do Rio de Janeiro, principalmente na Zona Sul (que hoje

³³ O estado do Rio de Janeiro possui três dos quatro parques nacionais mais visitados do país: Parque da Tijuca; Serra dos Órgãos; e Itatiaia. Isto sem falar em diversas áreas de proteção ambiental, não só no interior, mas também na periferia da RMRJ, como a Reserva do Tinguá. Além disso, possui um conjunto de áreas de mar e montanha extremamente atrativo para o turismo de lazer e convivência e para atividades de esporte, que podem ser realizadas em qualquer estação do ano.

já possuiria em torno de 96 albergues³⁴, conforme o Anexo 1), como também a existência de hospedagens domiciliares em favelas da Zona Sul carioca e a ampliação e maior presença na mídia de albergues em favelas, de uso de lajes para festas e de regiões íngremes e belas que permitem a realização de trilhas, escaladas, *highlines*, mostram a possibilidade, no Rio e nas unidades pacificadas, de crescimento desse tipo de turismo.

Nas unidades pacificadas, nas favelas cariocas em geral e em regiões como a Zona Suburbana, Zona Oeste e em toda a RMRJ, principalmente em sua periferia, essa possibilidade ainda é, no entanto, subaproveitada, principalmente no cenário de criação das UPPs; da realização de mega eventos; e de uma maior presença, de forma positiva, do Brasil e da cidade do Rio na mídia internacional.³⁵

Para a elaboração deste artigo, realizamos um levantamento do número atual de albergues/*hostels* existentes nas comunidades onde já existem UPPs implantadas ou em áreas próximas. Nesse levantamento, realizado na internet e através de matérias recentes de jornais, identificamos, conforme a tabela 2 anexa, a existência de apenas 26 albergues/*hostels* – apesar do crescimento ocorrido em anos recentes –, com um número ainda limitado de acomodações, sendo que alguns desses empreendimentos não possuem site próprio ou o site existe sem que haja ao menos uma versão em inglês.

Uma primeira sugestão, a ser posteriormente detalhada, é procurar apoiar a elaboração/aprimoramento dos sites de *hostels* já existentes em comunidades com UPPs. Além disso, acreditamos ser interessante o desenho de uma política de apoio, do ponto de vista da organização de um plano de negócios e da gestão dos albergues já existentes e que venham a ser abertos, além do desenho de um pacote de produtos, como, por exemplo, um produto vinculado ao crédito, que estimule de fato a formalização, a sustentabilidade e a criação de novos albergues.

Sobre esse assunto, cabe ressaltar que uma boa parcela dos albergues que vêm

³⁴ Pesquisa que realizamos através da internet em janeiro de 2012 apontou a existência de 96 albergues na cidade do Rio de Janeiro. Matéria de capa do Caderno Cotidiano, da Folha de S.Paulo, de 11 de dezembro de 2011, trouxe, com forte destaque, a seguinte matéria: “São Paulo finalmente se rende aos *hostels*. Em 2008, a cidade tinha apenas quatro estabelecimentos; serão trinta e quatro até janeiro, espalhados por regiões mais nobres”. O fato de já existirem 96 albergues na cidade do Rio de Janeiro, contra o número citado na matéria da Folha, reforça a possibilidade do turismo de convivência na metrópole carioca.

³⁵ A periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro possui, por exemplo, várias áreas de proteção ambiental, com belezas naturais e cachoeiras, que, com investimentos em infraestrutura e desenhos de roteiros e produtos turísticos, poderia-se não só gerar emprego e renda nessas regiões, como, também, a preservação ambiental, disponibilização de novas áreas de lazer para os moradores e aumento da autoestima local.

sendo criados ocorre por iniciativa de estrangeiros, principalmente europeus. Além disso, os moradores de favelas que constituem albergues têm maior dificuldade de acesso ao público-alvo. Isso reforça a necessidade de políticas de apoio a essa atividade, principalmente a partir de iniciativas tomadas pelos próprios moradores das favelas.

Pode-se ainda avaliar a possibilidade do estímulo à oferta de quartos em casas, em linha com o programa Cama e Café, já tradicional na Europa e implantado na cidade do Rio, principalmente em Santa Teresa. Este programa, porque exige quartos exclusivos para os hóspedes turistas, parece ter maior potencialidade em regiões como a Zona Suburbana, onde existem casas de maior porte, e menor potencialidade em áreas como a da Rocinha, onde mais de 60% dos domicílios possuem apenas um cômodo. Nas favelas da Zona Sul do Rio de Janeiro, uma alternativa seria o aluguel de camas ou sofás nas residências, principalmente para jovens, conforme prática já existente no cenário turístico internacional. Uma boa oportunidade para estimular uma política nesse sentido será a Jornada Mundial da Juventude, na cidade do Rio, em 2013, que atrairá milhares de jovens e visitantes, em número inclusive significativamente superior aos que virão para o Rio nos momentos das Olimpíadas e Copa do Mundo. Sobre esse assunto, o jornal O Globo, de 23 de outubro de 2012, trouxe a seguinte nota, na Coluna Gente Boa, de Joaquim Ferreira dos Santos: “Jornada na favela. Cinco casas do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho foram escolhidas por uma agência italiana de turismo, para receber fiéis durante a Jornada Mundial da Juventude em 2013. Cada família receberá R\$ 250”.

Articulado a isso, é importante desenhar uma estratégia de geração de produtos turísticos permanentes em áreas com UPPs ou próximas a elas, além de sua divulgação através de um site comum de turismo, equipamentos e produtos, divulgando os hostels e hospedagens familiares e com sugestões de roteiros e produtos. Esse site poderia, por exemplo, se chamar “Rio Favela”, atingindo assim o público potencial a esse tipo de turismo, que, como já apontado, gosta de organizar o seu próprio roteiro.

Outra possibilidade específica diz respeito a uma política de atração de voluntários estrangeiros que queiram trabalhar atendendo populações de mais baixa renda, transmitindo seus conhecimentos e atuando com base em suas capacitações, em áreas como educação, medicina, odontologia, cultura etc. No Rio de Janeiro já existe ao menos uma organização, denominada Project Favela (www.projectfavela.org), que, de acordo com o seu coordenador, Scott Miles, já trouxe ao Brasil, em 2012, cem voluntários, basicamente europeus. Deve-se ressaltar novamente que políticas voltadas

para a atração de estrangeiros que desejam participar de turismo de convivência têm, no momento atual do Rio de Janeiro, uma particular potencialidade, não só pela cidade ser a principal referência internacional do Brasil, mas, principalmente, pela visibilidade externa que a cidade terá até ao menos 2016, com a realização dos mega eventos previstos.

Entre as principais âncoras para o desenho de produtos turísticos em áreas com UPPs, poderíamos citar a música – talvez o maior capital intangível que o Brasil e o Rio possuem –; o Carnaval e o samba; as iniciativas culturais já existentes em comunidades; o artesanato, a costura e a moda; e as possibilidades de trilhas, escaladas e passeios a mirantes, não só na Zona Sul carioca, como, por exemplo, no Morro dos Prazeres, mas também em regiões como a da Serra da Misericórdia, na Zona Suburbana, a região do Mendanha, na AP-5 e em Nova Iguaçu, e a reserva do Tinguá, na periferia da RMRJ.

A política de apoio ao turismo de convivência e à definição e aprimoramento de produtos deve ser customizada em função das características históricas, culturais, territoriais – como por exemplo a existência de áreas verdes e/ou em declive – em cada favela e região de seu entorno. Na Rocinha, por exemplo, comunidade com forte presença de nordestinos, as atrações no campo da música podem ocorrer não só através de produtos vinculados à Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha, mas também ligados ao forró. Ainda na Rocinha, na favela do Vidigal e demais favelas localizadas em Ipanema e Copacabana, o foco poderia estar na criação de albergues, tendo em vista a fama desses bairros, as alternativas de lazer e culturais existentes, além das praias próximas. Já no Morro Santa Marta, localizado em Botafogo, bairro menos conhecido internacionalmente, a potencialidade maior parece ser a realização de festas, por ser de fácil acesso logístico, por estar situado no meio da Zona Sul e já ter criado tradição em festas, desde a primeira UPP implantada. Deve-se ressaltar ainda que as festas que já são realizadas no Morro Santa Marta geram emprego e renda, não só em função da presença de turistas, mas também pela participação de cariocas residentes fora da comunidade, que, após a implantação da UPP, passaram a frequentá-la em outra escala.

No entanto, no momento atual, estamos longe de termos estratégias e produtos mais organizados, principalmente no que diz respeito ao turismo de convivência. Atualmente, na cidade do Rio de Janeiro, não existe um Conselho Municipal de Turismo em funcionamento. Além disso, existe hoje na cidade, por exemplo, uma

política de sinalização turística mais consistente ou de folheteria organizada?³⁶

Tendo em vista a organização de produtos turísticos nas comunidades com UPPs e suas áreas próximas, um dos primeiros aspectos que achamos importante trazer para o debate é, conforme já apontado, organizá-los de forma customizada e por região da cidade, não só pelas especificidades existentes, mas também em face do tamanho da metrópole carioca e da dificuldade de deslocamentos na cidade. Ou seja, procurar-se-ia fazer um roteiro para um determinado dia de visita, em função das atrações existentes em cada região.

No sentido de exemplificar as possibilidades existentes de organização de produtos turísticos e roteiros territorializados, por região da cidade e metrópole carioca, pode-se trazer as sugestões publicadas em matéria de página inteira do jornal Extra, de domingo, 15 de janeiro de 2012, intitulada “De braços abertos para o mundo. Pacificação do Alemão e da Penha abre caminho para que turistas brasileiros e estrangeiros desfrutem as maravilhas da Zona Norte”. Nessa matéria, é destacada a potencialidade turística, nas comunidades do Complexo do Alemão ou próximo a elas, pela existência do teleférico, da Igreja da Penha³⁷, além do Cacique de Ramos e da Imperatriz Leopoldinense, seus ensaios, feijoadas e rodas de samba.

No Complexo do Alemão, vale lembrar ainda da existência de uma bela e histórica casa de fazenda, onde podem ser organizados produtos e roteiros de visitação e onde já existem, hoje, atividades culturais e educacionais, como, por exemplo, aulas de violino para crianças das comunidades. Poder-se-ia ainda agregar a um roteiro turístico uma visita à tradicional CADEG, com seus restaurantes, armazéns e música portuguesa.

Ainda a título de exemplo de uma estratégia de roteiros e produtos turísticos territorializados que poderiam ser organizados, trago a sugestão feita por Marquinhos de Oswaldo Cruz, compositor e idealizador do Trem do Samba. Ele propôs, na Revista de Domingo do jornal O Globo, de 6 de dezembro de 2009, a criação de um “Museu a Céu Aberto em Madureira: um caminho por músicas, histórias, comidas e danças que fazem parte da cultura brasileira” A sugestão dele é organizar um Museu a céu aberto, em uma região “que vai do Complexo da Serrinha, em Vaz Lobo, até Marechal Hermes, em

³⁶ Em um dos diversos depoimentos que obtivemos no correr da pesquisa para a realização deste artigo, nos foi apontado, por exemplo, que em estados nordestinos, por ocasião da Festa de São João, é possível obter, ao chegar nos aeroportos, folheteria com as alternativas de produtos vinculados a essa festa. Podemos falar o mesmo com relação ao período de Carnaval e Carnaval de rua no Rio?

³⁷ A Igreja da Penha é importante do ponto de vista religioso, da realização de festas populares e também pelo fato de ter sido, na primeira metade do século XX, local de encontro de compositores, onde eram apresentadas as novas composições.

quatro núcleos que estariam expostos à visitação. O primeiro núcleo fica na Serrinha, mapeando as casas de Silas de Oliveira, D. Ivone Lara e do Centro Cultural Jongô da Serrinha. Caminhando, lá conheceríamos as memórias desses compositores e ouviríamos jongô e samba. Passaríamos depois, em transporte especial, com um microônibus, pelo Mercado de Madureira e pela quadra do Império. O segundo núcleo seria em Oswaldo Cruz, começando por um passeio pela quadra da Portela, que abriga o famoso bar da Tia Vicentina. Depois viriam o Centro Cultural Manacéa (em homenagem ao autor de ‘Quantas Lágrimas’), o bar do Chico Traidor (em homenagem ao autor de ‘Saco de feijão’), a praça Paulo da Portela, o botequim do Nozinho (irmão do lendário Natal da Portela, que recebia os antigos compositores na Escola), o Barra Preta (terreno onde se firmou o primeiro núcleo de samba da região, que pode virar um teatro), a quadra da Portelinha (a primeira sede de Escola de Samba do país), o Museu das Mães de Santo e festeiras D. Neném do Bambuzal e D. Ester, o Museu Paulo da Portela e o Museu Mestre Candeia. Quando falo em museu, me refiro a uma outra concepção, onde o público possa interagir com a produção material, mas principalmente com a produção simbólica. Por isso, nesses espaços sempre haveria música e comida. O terceiro núcleo estaria em Bento Ribeiro, mais ligado à música instrumental, onde músicos tocariam instrumentos de sopro, cordas e percussão. Teríamos ainda, na terra do mestre Zé Kéti, um centro cultural com o seu nome, e mais um outro no prédio da lendária Gafieira Cedofeita, onde, no passado, Pixinguinha improvisava. Além disso, reativaríamos o Cine Caiçara e construiríamos o Museu Ronaldo Fenômeno, que atrairia muitos turistas, principalmente no ano da Copa. O quarto núcleo, dedicado ao choro, ficaria em Marechal Hermes. Os chorões sairiam da praça em frente à bela estação ferroviária, caminhando para conhecer o Centro Cultural Lalau e Osmar do Cavaco e o Centro Cultural Luperce Miranda”.

Com relação a esse ponto, é positivo o fato da Prefeitura da cidade do Rio estar procurando, através da Secretaria de Patrimônio Público, apoiar a constituição do Museu a Céu Aberto, na região de Madureira e Oswaldo Cruz.

Reforçando a ideia de organização de uma estratégia turística de produtos e roteiros vinculados à música, ao samba e ao Carnaval, é importante trazer à baila a proposta existente na Revista Inteligência Empresarial, nº 35/2011. Nessa Revista há publicado um artigo de Luiz Carlos Prestes Filho, Edmundo Souto, Hans Donner e Ephim Shluger, intitulado “Passarela Popular do Samba. Centro de Convergência Cultural e Esportiva da Zona Norte e Zona Oeste do Rio de Janeiro”. Os autores

propõem: “Dotar a cidade de uma infraestrutura carnavalesca permanente, sobretudo no coração da Zona Norte – que foi o berço do samba carioca”. Essa Passarela permitiria: “Estabelecer um endereço permanente para o desfile das Escolas dos grupos C, D e E, a partir do ano de 2013”.

Acreditamos que essa proposta poderia ser colocada em debate, pelo SEBRAE, dentro de uma estratégia de criação de produtos turísticos nas diversas regiões da cidade, que teriam como uma de suas âncoras a música, o Carnaval e o samba.

Na mesma direção, acredito que seria interessante o SEBRAE avaliar a possibilidade de trazer para o debate a proposta de buscar uma maior profissionalização para a economia do Carnaval, conforme discutido no programa “Rio em Foco”, organizado pelo Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado Jornalista Roberto Marinho da ALERJ, transmitido em fevereiro de 2010, com o título *Cadeia Produtiva do Carnaval* e com a participação de Geiza Rocha (coordenadora do Fórum); João Paulo dos Reis Veloso (Presidente do INEA); Luiz Carlos Prestes Filho (economista); Carlos Monte (especialista em Carnaval) e Heliana Marinho (Gerente da Área de Economia Criativa do SEBRAE-RJ).

Nesse Programa, ressaltando-se a importância do Carnaval como atividade econômica e possível âncora de uma estratégia turística, foi apontado, entre outros aspectos, que o Carnaval já estaria gerando em torno de 30 mil empregos diretos nas Escolas de Samba. Além disso, foi apontado que seria interessante formular e implementar uma política visando diminuir a sazonalidade do Carnaval e criar maior possibilidade de formalização. Segundo os participantes do programa, a não existência de um plano de ação e de um planejamento mais organizados faz com que, ao invés de dividir as atividades por todo o ano, elas se concentrem no final do ano, com as pessoas trabalhando “de 9h da manhã às 10h da noite” e com enorme desperdício de todo tipo de recursos. Ainda segundo os participantes do Programa, a Prefeitura do Rio e as cadeias de televisão poderiam, ao contrário do que é feito atualmente, induzir à divisão dos trabalhos por todo ano, antecipando a realização de contratos anuais.

Nesse Programa também foi apontada a importância internacional do Carnaval, que apresenta anualmente em torno de 900 eventos em diversas localidades do mundo, incluindo a França, Inglaterra, Rússia, Portugal, Espanha, China, Japão e EUA, que teriam interesse em se qualificar e aprender com a experiência do Carnaval carioca. Uma proposta apresentada foi a de realização de uma grande feira anual, em meados do ano, quando do período de férias na Europa (importante mercado para o turismo de

convivência, conforme mostra a experiência já adquirida pelos albergues cariocas, dentro e fora das favelas), através da qual poderiam ser atraídos para o Brasil organizadores e participantes de Carnaval em outras regiões, empresários ligados a essa cadeia produtiva, além de admiradores em geral – atividade que poderia vir a adquirir uma importância próxima à da Feira de Petróleo e Gás, organizada no Riocentro.³⁸

Sobre esse tema, o Jornal do Commercio, de 9 de fevereiro de 2012, publicou uma matéria, na página A10, com o seguinte título: “A globalização do samba e do Carnaval”. A matéria aponta que: “Estão abertas as inscrições para o 7º Encontro Internacional do Samba e do Carnaval, do Rio de Janeiro”. Acrescenta que: “Especialistas brasileiros e estrangeiros analisarão e discutirão por quatro dias a globalização do samba, além de participar de oficinas musicais. (...) Serão oferecidas aos inscritos oficinas de percussão e dança, além de confecção de fantasias, adereços e carros alegóricos, por representantes da chamada cadeia produtiva do samba”. De acordo ainda com a matéria, o evento ocorre em data próxima ao Carnaval. Uma sugestão é buscar uma parceria com os organizadores desse evento, coordenado pelo professor da UNIRIO Jair Miranda, para, junto com outras instituições, buscar a organização da Feira proposta para meados do ano.

Pensando na formulação e organização de uma estratégia e de produtos turísticos, que integre a história da cidade e a história das favelas e das comunidades populares da metrópole carioca, entendemos que se deve procurar, conforme apontado, privilegiar as ofertas que tenham a ver com as tradições e especificidades locais. A esse respeito, no correr de meu doutorado, participei de um Programa na Universidade de Lille, organizado pela União Européia e, em um dos seminários, uma professora fez a seguinte observação: “*Veneza is unique*”.

Nesse sentido, vale trazer ainda como sugestão a ideia existente no artigo de Márcio Alemão, publicado na Carta Capital, de 11 de janeiro de 2012, denominado “Plural refogado”. No artigo, Alemão afirma que deveríamos buscar, na área gastronômica, valorizar mais as nossas tradições, evitando mimetismos com o primeiro mundo, e cita a importância, segundo ele, do Festival do Alho em Cleveland, no EUA, apontando “que seria de grande valia *imitarmos* essa prática” de valorização das culturas locais, por exemplo criando no Brasil um Festival do Feijão, juntando chefes do país e de fora, produtores e técnicos da Embrapa. Reforçando a potencialidade de um

³⁸ Sobre o assunto, ver também PRESTES FILHO, 2009.

evento desse gênero, inclusive do ponto de vista da atração de turistas estrangeiros, trago matéria publicada no jornal O Globo, de 2 de abril de 2012, com a seguinte chamada: “Feijoada carioca conquista a França. Prato do aconchego carioca rouba cena em evento gastronômico europeu”. De acordo com a matéria: “A nossa feijoada, quem diria?, foi parar na França, mais precisamente na região do Languedoc, no Sul do país, onde um importante leilão de vinhos, o Toques ET Clochers, homenageou o Rio de Janeiro neste fim de semana”.

Vale destacar que, no Festival do Feijão, poderíamos trazer os mestres já consagrados da cozinha de comunidades, como, por exemplo, a Tia Surica da Portela, e também donos de restaurantes e bares de outras comunidades.

Articulado a isso, poderia ser implementado, com o SindRio, uma política de aprimoramento gastronômico, permitindo o surgimento, onde não houver, ou o aprimoramento de bares e restaurantes que possam servir como âncora de alimentação dentro de um roteiro turístico em cada região.³⁹

Na medida em que haja maior prosperidade de turismo de convivência em locais onde foram implantadas UPPs ou em áreas periféricas da metrópole e uma maior dinamização de bares e restaurantes, com características específicas em cada localidade, poder-se-ia estimular a inclusão de novos bares e restaurantes em eventos como o “Comida de boteco”.

Conclusões

Tendo em vista permitir a constituição de uma política de turismo de convivência integrada e customizada, nas comunidades onde foram instaladas UPPs, é importante desenhar uma governança local em cada comunidade, a exemplo do Fórum de Turismo da Rocinha, que vem sendo desenvolvido.

Essa estratégia deve levar em conta que a coordenação de políticas turísticas a ser implantada deve ser elaborada procurando-se integrar os produtos turísticos já existentes ou a serem criados, dentro do território de cada favela, com as oportunidades

³⁹ Participei, no Complexo do Alemão, de uma reunião organizada pelo SEBRAE, visando desenhar com os presidentes de associação de moradores uma política de turismo nas comunidades, da qual participou a historiadora Júlia Sobreira que realiza atualmente um trabalho, através do PAC 2, de levantamento do circuito gastronômico nas comunidades desse Complexo. A realidade por ela encontrada é de forte carência dos bares e restaurantes existentes, que possam funcionar como âncoras gastronômicas em roteiros turísticos nas comunidades. Por esse motivo, já estão ocorrendo conversas com o SindRio visando oferecer qualificação para os atuais empreendedores existentes nessa área no Complexo.

existentes no seu entorno.

Deve-se ressaltar ainda que uma estratégia e coordenação de políticas para a dinamização do turismo, principalmente o turismo de convivência, na cidade do Rio de Janeiro, não se deve limitar às áreas onde as UPPs já foram ou serão implantadas, mas sim deve ser pensada articulando-se todas as regiões da cidade. Deve estar ainda integrada a uma política turística para as demais regiões da metrópole carioca e do estado. Uma estratégia com esse recorte permitirá também ampliar a oferta de produtos diversificados e a atratividade e tempo de permanência dos turistas no ERJ. Além disso, pode ser instrumento não só de atração de turistas, mas também de estímulo a uma maior circulação e integração entre os moradores das diversas regiões do ERJ.

Para isso, no entanto, deve-se ter presente que, via de regra, as mais importantes políticas de fomento ao turismo não são específicas desse setor. Como é possível, por exemplo, pensar em uma política turística nas comunidades onde foram implantadas UPPs sem uma agenda de implantação, universalização e manutenção de políticas públicas nesses territórios, que seja qualitativamente melhor do que a ainda hoje prevalecente? E como pensar uma política de turismo para toda metrópole carioca, sem a constituição de uma governança metropolitana que permita, entre outros aspectos, universalizar a política de segurança pública para toda a RMRJ; modificar a situação de saneamento e permitir a consolidação da despoluição da Baía de Guanabara ou a constituição de uma rede integrada de transporte sobre trilhos, por exemplo, com o metrô chegando ao Aeroporto Internacional, como ocorre nas principais metrópoles do mundo?

Ou seja, o Rio de Janeiro vive um momento de importantes possibilidades, mas, por outro lado, ainda enfrenta o desafio da consolidação de uma cultura de planejamento e de coordenação de políticas públicas, que permita a universalização das políticas e uma melhoria no padrão de qualidade de vida de todos os moradores do estado e suas diversas regiões, como também uma melhoria na recepção dos seus visitantes e na oferta de produtos turísticos.

Referências

BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti (Coord.). *O Rio de Janeiro e sua região*. Rio de Janeiro: IBGE/Conselho Nacional de Geografia, 1964.

- FARIAS, Jacira Saavedra. *A Forma da InFORMAlidade: uma análise da morfologia urbana da Rocinha*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- FERNANDES, Michele Almeida. *Composições cariocas: musica e letras que cantam e contam a cidade do Rio de Janeiro (1900 a 1960)*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura de Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, 2010.
- KATZ, Stela. *Um jeito Copacabana de ser: o discurso do mito em 'O Cruzeiro e Somba'*. Tese de Doutorado. Departamento de Artes e Design da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.
- LA ROVERE, Renata Lèbre; SILVA, Mauro Osorio da (Org.). *Desenvolvimento econômico local da Zona Oeste do Rio de Janeiro e seu entorno*. Rio de Janeiro: PoD Editora, 2010.
- LESSA, Carlos. *Sem auto-estima e identidade não sairemos da crise*. *Jornal dos Economistas*, n. 104, p. 10-12, dezembro/1997.
- _____. *O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de auto-estima*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- LOPES, Nei. *Dicionário da hinterlândia carioca*. Antigos “subúrbio” e “zona rural”. Rio de Janeiro: Pallas, 2012.
- MAGALHÃES, Raphael de Almeida. *Breve Histórico sobre a Estruturação Física e Econômica da Cidade e sua Região*. 2001. (mimeo).
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MOTTA, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: ALERJ, 2001.
- NERI, Marcelo Côrtes (Coord.). *UPP² e a Economia da Rocinha e do Alemão: Do Choque de Ordem ao de Progresso*. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2011.
- NISKIER, Arnaldo. *Rio, Ano 2000*. Rio de Janeiro: Secretaria da Ciência e Tecnologia da Guanabara, 1970.
- OSORIO, Mauro. *Rio local, Rio Nacional: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.
- _____. *Rio de Janeiro: criminalidade e desestruturação*. 2006. (mimeo).
- _____. *Estado do Rio de Janeiro: estagnação de longo curso e possibilidades de reversão*. *Jornal dos Economistas*, n. 224, p. 3-5, março/2008.
- _____. *Rio de Janeiro: trajetória e estratégias de desenvolvimento econômico-social*. In: P&D e inovação para micro e pequenas empresas do Estado do Rio de Janeiro – como

criar um ambiente de inovação nas empresas. Rio de Janeiro: Rede de Tecnologia, 2008, 228P. 79-91.

_____. *Características e evolução recente do emprego e da economia carioca e metropolitana*. Coleção Estudos Cariocas/IPP-Rio. Abril de 2011.

_____. *Reflexões sobre o Rio de Janeiro: uma análise sobre a retomada do desenvolvimento econômico fluminense frente ao cenário nacional com a reestruturação da máquina pública do Estado*. Revista de Economia Fluminense (Fundação CEPERJ), ano 5, n. 11, 2011.

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. *O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro*. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense (Fundação CEPERJ), n. 2, julho/2013, p. 1-23.

PRESTES FILHO, Luis Carlos (coord.). *Cadeia produtiva da Economia do Carnaval*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2009.

_____. et al. *Passarela Popular do Samba Centro de Convergência Cultural e Esportiva da Zona Norte e Zona Oeste do Rio de Janeiro*. Revista Inteligência Empresarial (COPPE/UFRJ), ano 12, n. 35, 2011.

SEBRAE-RJ. *Estudo das Potencialidades Turísticas da Rocinha*, 2009. (mimeo).

SEBRAE-RJ. *Estudo de Potencialidades Turísticas das Comunidades Chapéu Mangueira e Morro da Babilônia*, 2012. (mimeo).

SELDIN, Cláudia. *Ações Culturais e o Espaço Urbano: o caso do complexo de favelas da maré no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, Eliana Souza. *O contexto das práticas policiais nas favelas da Maré: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas*. Tese de Doutorado. Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Jaílson de Souza e.

_____. *As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas*. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas, 2010.

SILVA, Jaílson de Souza e; BARBOSA, Jorge Luiz; FAUSTINI, Marcus Vinícius. *O novo carioca*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012.

SILVA, João José de Souza. *A favela como um atrativo turístico da cidade do Rio de Janeiro*. Monografia de Pós-Graduação. UFRJ. Rio de Janeiro, 2011.

VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma Casa*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1978.

_____. *A invenção da favela. Do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____; MEDEIROS, Lídia. *Pensando as favelas do Rio de Janeiro, 1906-1920: uma bibliografia analítica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/FAPERJ/URBANDATA, 2003.

VARGAS, Xico. *O caminho do ouro*. Site No Mínimo, 01/05/2006.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Favela como oportunidade. Plano de Desenvolvimento de Favelas para sua inclusão social e econômica*. Rio de Janeiro: INAE, 2012.

VERSIANI, Maria Helena. *Padrões e práticas na política carioca: os deputados federais eleitos pela Guanabara em 1962 e 1970*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História Social do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ, 2007.

Tabela 1 anexa

Número de habitantes nas comunidades que possuem Unidade de Polícia Pacificadora e o seu peso no total da cidade e no total dos aglomerados subnormais em 2012

Ano de Implantação	Ordem de instalação	Comunidade	Bairro	AP*	Habitantes**	Peso no total da cidade	Peso no total das comunidades
2008	1ª UPP	Favela Santa Marta	Botafogo	AP2	3.913	0,06	0,28
2009	2ª UPP	Cidade de Deus	Jacarepaguá	AP4	47.021	0,74	3,37
2009	3ª UPP	Jardim Batan	Realengo	AP5	17.915	0,28	1,29
2009	4ª UPP	Morro da Babilônia/Chapéu-Mangueira	Leme	AP2	3.740	0,06	0,27
2009	5ª UPP	Cantagalo-Pavão-Pavãozinho	Entre Copacabana e Ipanema	AP2	10.338	0,16	0,74
2010	6ª UPP	Ladeira dos Tabajaras/Morro dos Cabritos	Copacabana	AP2	4.243	0,07	0,30
2010	7ª UPP	Morro da Providência	Entre Santo Cristo e Gamboa	AP1	4.889	0,08	0,35
2010	8ª UPP	Morro do Borel	Tijuca	AP2	12.815	0,20	0,92
2010	9ª UPP	Morro da Formiga	Tijuca	AP2	4.312	0,07	0,31
2010	10ª UPP	Morro do Andaraí	Andaraí	AP2	9.704	0,15	0,70
2010	11ª UPP	Morro do Salgueiro	Tijuca	AP2	3.345	0,05	0,24
2010	12ª UPP	Morro do Turano	Entre Tijuca e Rio Comprido	AP1/ 2	12.218	0,19	0,88
2010	13ª UPP	Morro dos Macacos	Vila Isabel	AP2	19.082	0,30	1,37
2011	14ª UPP	Morros São João/Matriz e Quietos	Engenho Novo	AP3	7.038	0,11	0,51
2011	15ª UPP	Morros da Coroa/Fallet e Fogueteiro	Catumbi	AP1	9.181	0,15	0,66
2011	16ª UPP	Morros dos Prazeres/Escondidinho	Santa Teresa	AP1	5.586	0,09	0,40
2011	17ª UPP	Complexo do São Carlos	Estácio	AP1	15.244	0,24	1,09
2011	18ª UPP	Morro da Mangueira/Morro do Tuiuti	São Cristóvão	AP1	20.350	0,32	1,46
2012	19ª UPP	Vidigal/Chácara do Céu	Leblon	AP2	10.372	0,16	0,74
2012	20ª UPP	Fazendinha	Complexo do Alemão	AP3	12.399	0,20	0,89
2012	21ª UPP	Nova Brasília	Complexo do Alemão	AP3	28.661	0,45	2,06
2012	22ª UPP	Morro do Adeus/ Morro da Baiana	Entre Bonsucesso e Ramos	AP3	2.642	0,04	0,19
2012	23ª UPP	Morro do Alemão / Pedra do Sapo	Complexo do Alemão	AP3	15.732	0,25	1,13
2012	24ª UPP	Morro do Sereno / Morro da Fé	Penha	AP3	3.290	0,05	0,24
2012	25ª UPP	Morro da Chatuba / Morro da Caixa D'água	Penha	AP3	10.124	0,16	0,73
2012	26ª UPP	Parque Proletário	Penha	AP3	18.661	0,30	1,34
2012	27ª UPP	Vila Cruzeiro	Penha	AP3	9.020	0,14	0,65
2012	28ª UPP	Rocinha	São Conrado	AP2	71.085	1,12	5,10
2013	29ª UPP	Jacarezinho	Jacarezinho	AP3	39.547	0,63	2,84

2013	30ª UPP	Manguinhos	Manguinhos	AP3	35.816	0,57	2,57
-	-	Total das favelas com UPP	-	-	468.283	7,41	33,61
-	-	Total das favelas	-	-	1.393.314	22,04	100,00
-	-	Cidade do Rio	-	-	6.320.446	100,00	-

Fonte: Censo 2010 e UPP SOCIAL (www.uppsocial.org, visualizado em 11/10/2012)

*AP – Área de planejamento. A cidade do Rio de Janeiro é dividida pela prefeitura em cinco áreas de planejamento. Na AP1 encontram-se as Regiões administrativas da Zona Portuária, Centro, Rio Comprido, São Cristóvão, Paquetá e Santa Teresa. Na AP2 encontram-se as Regiões Administrativas de Botafogo, Copacabana, Lagoa, Tijuca, Vila Isabel e Rocinha. Na AP3 encontram-se as Regiões Administrativas de Ramos, Penha, Vigário Geral, Inhaúma, Méier, Irajá, Madureira, Ilha do Governador, Anchieta, Pavuna, Jacarezinho, Complexo do Alemão, Maré. Na AP4 encontram-se as Regiões Administrativas de Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Cidade de Deus. Na AP5 encontram-se as Regiões Administrativas de Bangu, Campo Grande, Santa Cruz, Guaratiba e Realengo.

**O número de habitantes em cada comunidade compreende a população existente na área de abrangência de cada UPP de acordo com o critério definido pelo Instituto Pereira Passos, obtido no site da UPP SOCIAL

Tabela 2 anexa

Albergues localizados em comunidades com Unidade de Polícia Pacificadora-UPP na Cidade do Rio de Janeiro em 2013

Nome	Leitos	Preço	Criação	Agglomerado Subnormal	Site
Pousada Favela Cantagalo	7 quartos coletivos – 19 leitos	R\$160,00 à R\$210,00	2011	Cantagalo	sim
Casa Mosquito	10 quartos privativos	R\$250,00 à R\$1000,00	2011	Cantagalo / Pavão	sim
Albergue Pura Vida	3 quartos privativos e 4 coletivos - 30 leitos	R\$150,00 à R\$250,00	2011	Cantagalo / Pavão	sim
HI Copa Hostel	-	-	-	Cantagalo	sim
Ocean Inn Rio Leblon	2 quartos privados – 2 quartos coletivos – 16 leitos	R\$ 35,00 à R\$180,00	-	Chácara do Céu	sim
Lisetonga	6 quartos coletivos e 29 leitos	R\$ 39,00 à R\$59,00	-	Chapéu Mangueira	sim
Favela Inn hostel	-	R\$ 35,00	-	Chapéu Mangueira	sim
Chill Hostel Rio	-	R\$ 25,00 à 700,00	-	Chapéu Mangueira	sim
Mar da Babilônia Hostel	1 quarto coletivos- 10 leitos	R\$ 50,00	2012	Chapéu Mangueira / Babilônia	sim
The Maze Inn	3 quartos privativos	R\$ 35 à R\$55,00	2010	Tavares Bastos	sim
Favela Vidigal Guesthouse	-	-	-	Vidigal	não
Vidigalbergue Rio Hostel	3 quartos coletivos - 26 leitos e 1 quarto privativo	R\$35,00 à R\$190,00	2010	Vidigal	sim
Casa Alto Vidigal	5 quartos - 15 leitos	R\$30,00 à R\$50,00	2009	Vidigal	sim
Pousada Domiciliar D. Arlete	-	-	2011	Vidigal	não
Hostel Vidigal House	4 quartos - 24 leitos	R\$35,00 à R\$50,00	2013	Vidigal	sim
Mullata Hostel	3 quartos - 10 leitos	R\$40,00 à R\$300,00	-	Vidigal	Sim
Rio backpackers	8 quartos privativos e 5 coletivos – 55 leitos	R\$ 35,00 à 160,00	-	Morro dos Cabritos	sim
Barão Copa Hostel	-	-	-	Morro dos Cabritos	sim
Copacabana Tropical Hostel	-	-	-	Morro dos Cabritos	não
Hercus	11 quartos coletivos – 113 leitos	-	-	Siqueira Campos *	sim

Newtons Rooftop	-	-	-	Ladeira dos tabajaras *	não
Copa Fun Hostel	7 quartos coletivos- 40 leitos	R\$ 50,00 à 199,00	-	Ladeira dos tabajaras *	sim
King George Hostels	-	-	-	Ladeira dos Tabajaras	não
Copacabana Tropical Hostel	-	-	-	Morro dos Cabritos	não
Rocinha Guest House	2 quartos coletivos – 8 leitos	R\$ 24,00 a R\$ 30,00	2010	Rocinha	sim
Vanazul guest house	3 quartos privativos e 1 coletivo - 20 leitos	R\$ 50,00 a R\$ 160,00	-	Vila Canoa	sim

Fonte: Elaboração Própria. Baseado em dados contidos em jornais, pesquisas na internet e contato com os albergues.

Obs. 1: Todos os dados são referentes ao mês de agosto de 2013.

Obs. 2: Foram considerados também albergues que estão localizados em ruas de acesso direto a aglomerados subnormais.

Obs. 3: Dos albergues que possuem site próprio, todos possuem informações ao menos em inglês.

Obs. 4: As informações cujo registro não consta, ou não foram encontradas ou não foram informadas. Por motivo de desconfiança alguns dos Albergues se recusaram a passar informações ou não disponibilizaram por problemas com a Prefeitura.

ESTUDO DE CASO

A Economia da Rocinha e do Alemão e Efeitos UPP¹ - Marcelo Cortes Neri²

Introdução

Sob o impacto das pesadas reparações de guerra impostas à Alemanha após a I Grande Guerra Mundial, Keynes escreveu em 1919 o livro *Consequências Econômicas da Paz*, um dos seus escritos mais bem redigidos. O livro não veio a ter a importância do seu *Teoria Geral* de 1936 que criou as bases da Macroeconomia como disciplina de estudo e prática de política governamental. Se os conselhos de Keynes para moderação das condições impostas aos perdedores tivessem sido ouvidos no Tratado de Versalhes, os frutos da humilhação e dos desequilíbrios financeiros talvez não fossem colhidos na hiperinflação alemã de 1923, no surgimento do Nazismo e na II Guerra Mundial. O Rio de Janeiro com a retomada da Rocinha e do Alemão começa a experimentar efeitos em escala das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). É hora de discutir os impactos das UPPs sobre a economia das áreas pacificadas.

As favelas não são um bloco monolítico. As UPPs implantadas em diferentes favelas terão impactos econômicos diferenciados. Na primeira parte do estudo nos debruçamos sobre a economia das duas maiores favelas cariocas, Rocinha e Alemão. A segunda parte do estudo busca captar uma série de efeitos econômicos possivelmente derivados da implantação das UPPs e prescrições de políticas associadas.

Uma vasta gama de indicadores revela, na Rocinha, condições de trabalho superiores, enquanto as de habitação são inferiores por aglomeração e falta de infraestrutura privada e pública. Estas diferenças entre as grandes favelas tendem a crescer no pós-UPP. Há menor presença do Estado na Rocinha em quase todas as dimensões analisadas (assistência social, educação saúde, segurança, etc). A pujança privada não surpreende, mas a precariedade pública da favela na área mais rica constitui o paradoxo da Rocinha. Há um último aspecto sistemático que é a baixa esperança relativa dos moradores da Rocinha (pré-UPP) frente às possibilidades de

¹ Este trabalho corresponde ao projeto realizado para o grupo de trabalho do SEBRAE-Rio sobre UPPs. Ele integra pesquisa sobre impactos econômicos da UPP.

² Centro de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas. mcneri@fgv.br

transformação. Esta mudança de percepções e atitudes talvez seja o maior desafio da intervenção.

Identificamos regularidades mais gerais da economia das favelas para além do Rocinha versus Alemão. A Rocinha é, em diversos aspectos, o inverso do resto do Rio, como na formalidade do emprego, baixa escolaridade e na sua juventude. O fim é captar quais são as intervenções necessárias e as suficientes para que mais segurança produza melhoras econômicas sustentáveis na vida dos moradores destas comunidades, do seu entorno, propagando para a cidade.

A segunda parte do estudo busca captar uma série de efeitos econômicos possivelmente derivados da implantação das UPPs e prescrições de políticas associadas. Em primeiro lugar, pesquisa sobre as atividades comerciais em áreas do em torno das favelas pacificadas sugere que o aumento da atividade econômica pode ter sido maior para os maiores e para os novos comerciantes vindos de fora. Se confirmada esta tendência sugere cuidado no desenho de políticas de apoio empresarial local nas áreas pacificadas e entorno. Complementarmente, medições da Light nas áreas pacificadas a perda econômica de eletricidade cai de 83% antes da implantação das UPPs para 15% após a implantação das UPPs.

Do ponto de vista metodológico, a limitação da abordagem utilizada acima está no fato de só pesquisar ou se referir a áreas afetadas pelas UPPs. Tentamos nos aproximar dos efeitos das UPPs sobre o mercado imobiliário usando estimador controlado de diferença em diferença. Nosso ponto de partida aqui é a constatação que moradias iguais (leia-se mesmo tamanho, materiais, acesso a serviços públicos etc.), têm aluguéis 25% mais depreciados nas favelas do que no restante da cidade. Isto é o "efeito-favela" sobre o valor dos imóveis. Agora, na comparação do pré e pós UPP, esta situação começa a mudar. Os aluguéis subiram, após as UPPs, 6,8% mais nas favelas que no asfalto.

Finalmente, de maneira metodologicamente mais satisfatória analisamos os impactos das UPPs sobre a proficiência escolar. O banco de dados permite escolha especial e temporal adequada ao estudo dos impactos das UPPs usando a metodologia das diferenças em diferenças. Os resultados sugerem efeitos significativos, positivos e crescentes sobre as notas de Ciências, Português e Matemática desde o marco da ocupação policial. Estes efeitos são possivelmente rápidos, focalizados e permanentes pois interfere na acumulação de qualidade de educação nas áreas onde há maior dificuldade na cidade.

O fim último deste estudo é captar quais são as intervenções necessárias e as suficientes para que mais segurança produza melhoras econômicas sustentáveis na vida dos moradores destas comunidades, do seu entorno, propagando para a cidade. Se o mote pré-UPP era “ilegal e daí?”, o pós-UPP parece ser “legal, e aí!”. Ou ainda, como o choque de ordem desemboca no choque de progresso. De maneira geral, procuramos entender como as relações sinérgicas entre a segurança e a economia e quais são as políticas públicas ou privadas para potencializá-las. A equação básica perseguida é a da UPP ao quadrado. Isto é: $UPP^2 = UPP * \text{Upgrades Produtivos Populares}$.

Principais perguntas

Alguns podem argumentar que o combate à violência e à informalidade, em si, não gera oportunidades, mas viabiliza a realização de oportunidades já existentes, podendo assim impulsionar a produtividade da economia.

O Censo 2000 aplicado ao Rio, pela sua data e abertura geográfica dos dados, permite um dos melhores ângulos para traçar uma fotografia estatística das favelas cariocas, mas que a esta altura já são águas passadas. O desafio colocado em Neri (2009 e 2010) pela presente foi atualizá-lo trabalhando com os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) abertos para aglomerados subnormais como aproximação das comunidades de baixa renda e as demais comunidades do município do Rio de Janeiro. A pergunta feita nas referidas pesquisas foi “até que ponto a cidade partida estava se integrando?”. Olhamos para várias dimensões das condições de vida pobreza, trabalho, educação, saúde, acesso a serviços públicos, habitação entre outros usando uma análise de diferença em diferença com dados de 1996 até 2008. O objetivo do presente estudo é usar dados mais recentes para testar o impacto das UPPs sobre variáveis econômicas mais sensíveis à questão do direito de propriedade. A nossa aposta é que a volta da segurança em algumas favelas pode fazer com que o capital morto dos pobres, na acepção de Hernan De Soto, ganhe vida. Tratamos de variáveis diversas como atividade comercial, perdas econômicas na distribuição de energia, valor do aluguel nas comunidades e notas escolares.

Objetivos e Organização

O trabalho visa atender três objetivos complementares entre si e está dividido em três partes, a saber: A seção 3 aborda questões demográficas e econômicas.

Traçamos diagnóstico empírico comparativo sobre os territórios da Rocinha e do Complexo do Alemão, a partir dos Censos das Comunidades de Baixa Renda elaborado pelo Governo do Estado do Rio. A seção 4 busca ajudar a estabelecer marco metodológico a partir de abordagens empíricas e bases de dados para entendimento do efeito econômico da criação das UPPs. A seção ilustra o impacto econômico das UPPs a partir da aplicação de técnicas diversas desde tabulações simples a estimativas controladas de diferença em diferença do tipo favela versus asfalto ou de áreas com e sem UPP em relação a variáveis relativas a atividade econômica, perdas elétricas, valor dos aluguéis e notas escolares. Deixamos para as conclusões as direções de políticas públicas voltadas aos pequenos empreendimentos complementares as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

1. Rocinha e Alemão

1.1 Antecedentes

As favelas distinguem-se como áreas de habitação precárias, sem presença do Estado e falta de regularização fundiária. Tais aglomerados originam-se normalmente em grandes centros urbanos e têm, por tradição, abrigado camadas pobres e marginalizadas da sociedade. A situação precária de moradia, combinada com a insalubridade, a ausência de serviços sociais básicos e a superlotação acabam por criar um ambiente social extremamente degradado. Como se não bastasse, esse ambiente ainda é fortemente caracterizado pela presença do crime organizado e tráfico de drogas; a dificuldade de acesso dentro das favelas, bem como a ausência do setor público e de segurança, criam um ambiente perfeito para a proliferação dessas atividades ilegais.

No Rio de Janeiro, que é o foco de nosso trabalho, as favelas e complexos estão presentes em diversos pontos da cidade e especialmente próximos a áreas urbanas mais aquecidas economicamente. A cidade do Rio de Janeiro é estereotipada como Cidade Partida, dividida entre o morro e o asfalto.

O Rio de Janeiro é a segunda potência econômica do país, perdendo para São Paulo. Dado seu histórico e importância para o desenvolvimento do país, não podemos caracterizar o Rio como uma cidade pobre ou irrelevante. Entretanto, sua importância e relação com o Estado vêm sendo diminuída com o passar dos anos, dando espaço para o crescimento do setor informal e da violência. O que é preocupante é a informalidade e a violência no Rio de Janeiro? Qual o papel dela na questão do empobrecimento da

população, em especial da população moradora das favelas?

No Censo 2000, metade dos diferenciais de renda per capita das cinco maiores Regiões Administrativas de baixa renda do Rio de Janeiro vis a vis os bairros de renda mais alta foram explicadas pela variável favela, mesmo controlando por outras variáveis observáveis como educação, sexo, idade e raça. Os resultados indicaram a existência de um viés de renda contra o favelado.

O que tem sido feito? Primeiramente, é preciso retirar as favelas do domínio dos criminosos e então aproximá-las do Estado, garantindo em primeiro lugar a segurança da população, para que seja possível conceder-lhes assistência pública e reconhecimento dos direitos de propriedade. A população carioca, em geral, também percebeu esse abandono do Estado para com a cidade do Rio de Janeiro, e em especial, com as favelas da cidade, publicando sua revolta na série do jornal O Globo, intitulada “Illegal, e daí?”. Tamanha agitação parece ter sido ouvida pelo prefeito, que resolveu colocar ordem, propriamente dita, nas ruas, praias e favelas do município, através da instituição do programa Choque de Ordem, a partir de 2009, que parece estar reeducando o cidadão nas ruas e trazendo maior segurança às favelas já ocupadas pela polícia. Em relação a essa última, o projeto batizado de UPP (Unidade de Polícia Pacificadora), deu muito o quê falar e recebeu forte apoio da mídia e da sociedade. A idéia é simples, recuperar para o Estado, os territórios ocupados pelas facções de traficantes nas favelas.

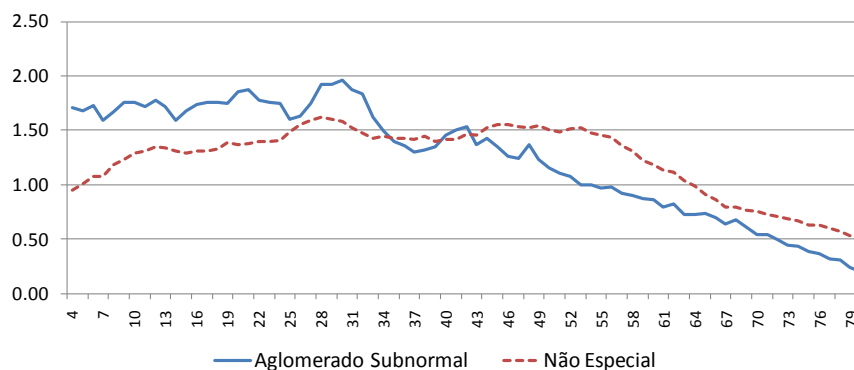
1.2 Demografia das Grandes Favelas:

Focamos inicialmente em algumas diferenças demográficas que são importantes componentes tanto de aspectos trabalhistas como das relações com as políticas públicas:

Rocinha: A Favela Jovem (ou Rocinha = Jovem²)

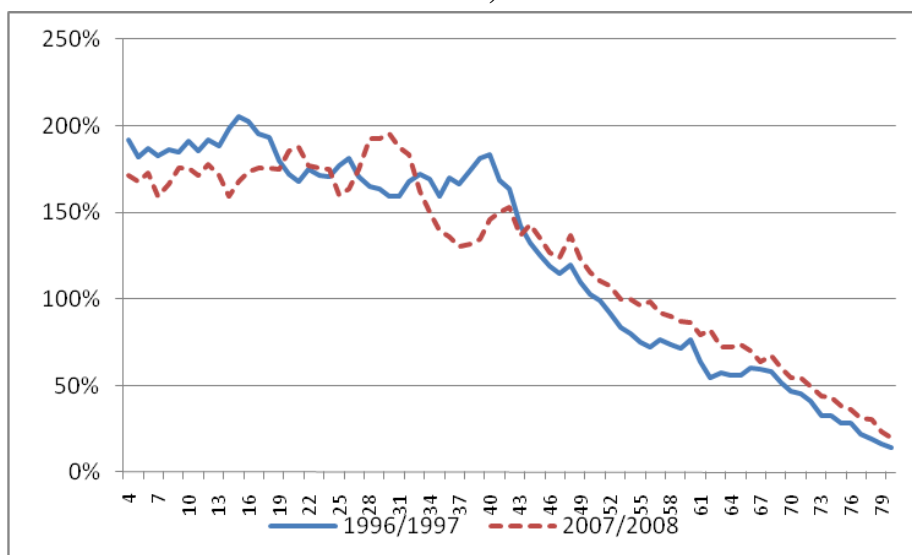
Idade: Há marcada diferença de estrutura etária entre asfalto e favelas, em geral. Na média a diferença é em torno de 10 anos de idade.

Estrutura Etária da População - Média Móvel de 5 Anos – 2007 e 2008



Notem um crescente envelhecimento da população das favelas ao longo do tempo.

Evolução Temporal da Estrutura Etária nos Aglomerados Subnormais (1996/97 a 2007/08)

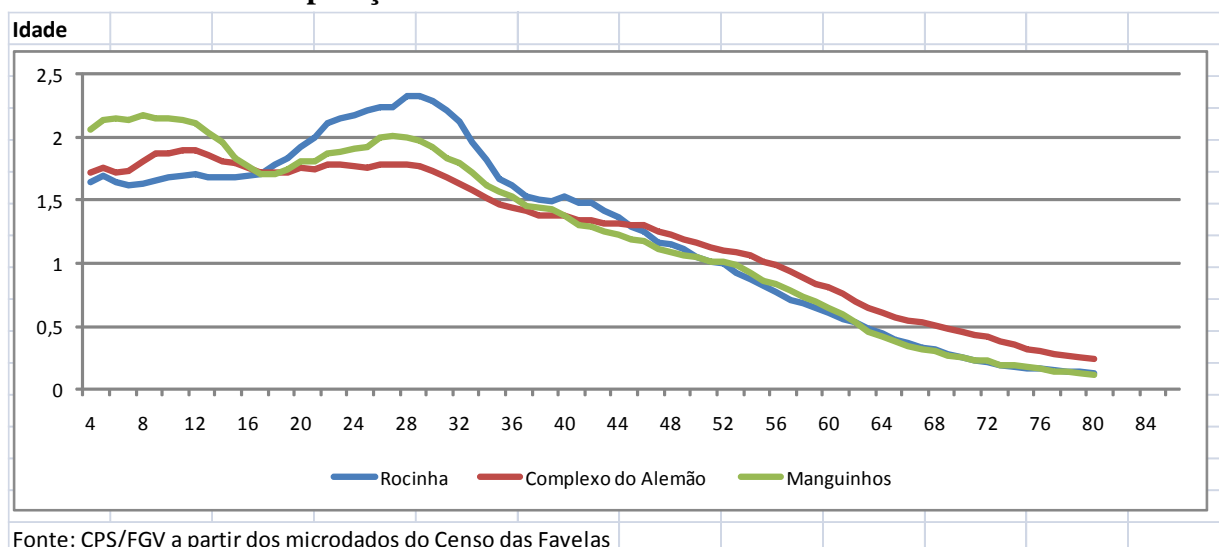


Não há uma diferença muito grande de idade média pelo Censo das Favelas entre as grandes favelas: Rocinha (28,3 anos), Alemão (30,2 anos) e Mangueiras (27,1 anos).

Olhando para as diferenças entre as favelas, comprovamos que: a) Jovens – a participação de pessoas entre 15 e 33 anos na Rocinha (39,8%) bem superior à do Alemão (32,7%). Em contrapartida a participação relativa de população dos demais grupos etários é menor na Rocinha; b) Adultos não jovens – a participação de pessoas acima de 33 anos é 35% na Rocinha e 40,1% no Alemão. Se isolarmos aqueles da terceira idade temos 5,72% na Rocinha e 9,68% no Complexo do Alemão; c) Crianças menores de 14 anos idade: 25,2 % na Rocinha e 27,16% no Alemão. Ou seja, o viés pró-Jovem na Rocinha se deve mais à diferença na meia idade e idosos do que nas

crianças.

Estrutura Etária da População nas Grandes Favelas - Média Móvel de 5 Anos



As favelas são lugares de população mais jovem que as do resto da cidade. Portanto, designar uma favela de favela jovem é elevar ao quadrado esta característica.

Ou seja, em termos das equações de políticas públicas: **Rocinha = Jovem²**

Na Rocinha há uma razão de sexos um pouco mais masculina vis a vis outras favelas: 51,49% de Homens contra 52,14% no Alemão.

Várias são as conseqüências esperadas desta distribuição etária peculiar da Rocinha, por exemplo:

Casamentos – Do ponto de vista conjugal, há mais solteiros(as) (52,4%) que no Alemão (49,4%), e menos viúvos(as) (2,37% contra 4,11%), por exemplo.

Estado conjugal

	Rocinha	Complexo do Alemão
CASADO / AMIGADO	38,08	39,17
NAO INFORMOU	5,09	4,64
SEPARADO / DIVORCIADO / DESQUITADO	2,09	2,73
SOLTEIRO	52,37	49,35
VIUVO	2,37	4,11

Filhos – No aspecto reprodutivo como fruto de combinação de uma população ligeiramente feminina, mas composta de pessoas bem mais jovens, temos que, entre

mulheres no auge de sua idade reprodutiva (18 a 33 anos), há mais grávidas na Rocinha, 0,54%, contra 0,46% no Alemão, assim como mais mulheres amamentando 1,05% na Rocinha contra 0,95% no Alemão. Há um problema de gravidez precoce analisado em nossa pesquisa prévia.

Categoria	Rocinha	Complexo do Alemão
mulheres grávidas no domicílio	0,54	0,46
mulheres amamentando no domicílio	1,05	0,95

Deficiência – A Rocinha apresenta, pelo Censo 2000, a menor presença de pessoas com deficiência entre todas as Regiões Administrativas cariocas pela combinação de dois fatores: juventude e baixa acessibilidade dada a topografia local. No Censo das favelas há menos da metade da proporção de pessoas com necessidades especiais na população da Rocinha (0,62%) do que no Alemão (1,32%). Quando abrimos os tipos e graus de deficiência, temos: a) Menos pessoas com problemas de visão (0,13% na Rocinha e 0,28% no Alemão), sendo a proporção de cegos 0,03% na Rocinha e 0,04% no Alemão. b) Menos pessoas com problemas de audição (0,02% na Rocinha e 0,04% no Alemão), sendo a proporção de surdos 0,04% na Rocinha e 0,08% no Alemão. c) Menos pessoas com problema de fala (0,04% na Rocinha e 0,05% no Alemão), sendo a proporção de mudos 0,01% na Rocinha e 0,02% no Alemão. d) Menos pessoas com impossibilidade de locomoção (0,08 % na Rocinha e 0,12 % no Alemão), sendo a proporção de paráliticos 0,03% na Rocinha e 0,06% no Alemão e de cadeirantes 0,01% na Rocinha e 0,02% no Alemão, o que reflete problemas de mobilidade. e) Menos pessoas com problemas mentais (0,13% na Rocinha e 0,27% no Alemão), sendo a proporção de mudos 0,01% na Rocinha e 0,02% no Alemão; f) finalmente menos pessoas com outras deficiências (0,16% na Rocinha e 0,43% no Alemão).

Alguém na família é portador de necessidades especiais		
Categoria	Rocinha	Complexo do Alemão
SIM	0,62	1,32

1.3 Sécio-Economia da Rocinha e do Alemão

A nossa interpretação sobre as duas maiores favelas cariocas versa sobre quatro

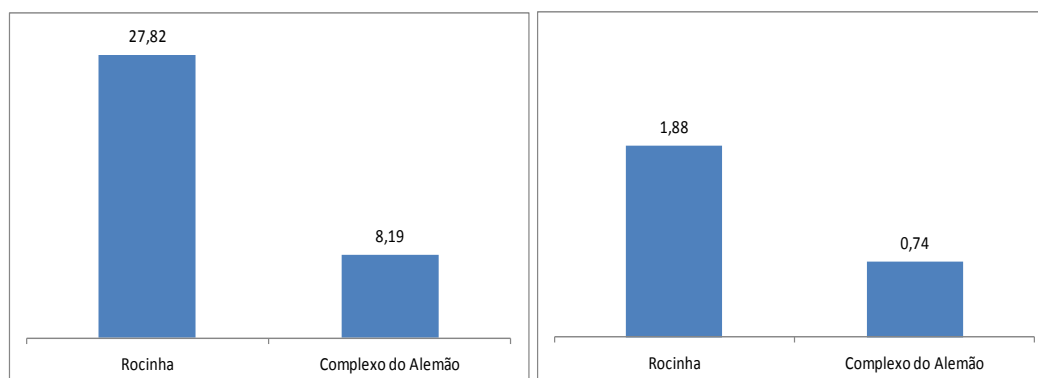
aspectos. Em primeiro lugar, as condições de trabalho na Rocinha são claramente superiores às do Alemão. Dada a topografia local e sua posição privilegiada em relação à área já estabelecida como rica e aquela em expansão da cidade, temos uma precariedade habitacional maior na Rocinha, que é o segundo aspecto a ser ressaltado, traduzida em maior aglomeração de pessoas e famílias em lugares menores e mais precários. O que nos leva a terceira parte do tripé comparativo que é a menor presença do Estado sob as suas diversas vertentes na Rocinha. Primeiro com pior oferta de quase todos os serviços públicos na Rocinha inclusive os de infraestrutura urbana, que precariza as condições de moradia. Apesar do dinamismo econômico a Rocinha é a região administrativa da cidade com escolaridade mais baixa seja na população em geral, seja na população ocupada o que reflete a carência histórica de políticas públicas e de imigração de áreas de menor escolaridade. A pujança privada e a precariedade de política pública constitui o paradoxo da Rocinha. Isto nos leva a um quarto aspecto que é a baixa esperança relativa de seus moradores (pré-UPP) frente às possibilidades da política pública, seja a ofertada pelos três níveis de governo, seja aquela ofertada por Organizações Não Governamentais. Por outro lado, o Alemão era aquela com maior taxa de pobreza, o que é importante ter em mente na comparação. Estruturamos a nossa análise de dados sobre estas quatro vertentes:

Trabalho – Para além de sua atualidade, talvez a principal vantagem do Censo das Favelas seja perguntar diretamente a população destas comunidades suas percepções sobre diferentes temas. Perguntas sobre diferentes aspectos da vida privada e acesso em cinco níveis: péssima, ruim, regular, boa e ótima.

Primeiro e mais importante, segundo os moradores as oportunidades de trabalho e renda são muito superiores na visão dos moradores da Rocinha do que do Alemão: 27,8% das pessoas na Rocinha dizem que estas oportunidades são pelo menos boas contra 8,19% no Alemão. Ou seja, mais de 300% maior. Se elevarmos a exigência para percepção de ótimo, temos 1,88% na Rocinha e 0,74% no Alemão. Este dado geral de melhor desempenho relativo se reflete em diferentes dados.

Por exemplo: Olhando para as fontes de renda públicas ou privadas alternativas as do trabalho. Apesar das oportunidades trabalhistas percebidas pela população serem 60,59% não tem nenhuma fonte extra de renda na Rocinha.

Avaliação das Oportunidades de Trabalho e Renda
% Pelo menos bom **% Ótimo**



Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

Nosso trabalho prévio baseado no Censo 2000 já mostrava taxa de ocupação mais alta na Rocinha, informalidade e renda em relação a outras grandes favelas cariocas em relação ao conjunto de aglomerados subnormais.

Voltando a aspectos objetivos baseados no Censo das Favelas. Do ponto de vista de posição na ocupação ou na desocupação vista de forma ampla pelas lentes deste novo Censo das Favelas: há menos aposentados e pensionistas na Rocinha (4,31%) que no Alemão (9,12%), e menos doentes ou inválidos (0,38% na Rocinha e 0,65% no Alemão – vide Box abaixo). Há também nesta categoria um pouco menos crianças (8,25% contra 8,62%) e Estudantes (23,5% na Rocinha contra 24,76% no Alemão).

Como resultado da força econômica privada (e um pouco pela razão dos sexos) há bem menos donas de casa na Rocinha 7,1% e 11,22% no Alemão. O distanciamento do Estado da Rocinha é captado pela menor presença de funcionários públicos (0,16% na Rocinha e 0,42% no Alemão). Há mais empregados privados na Rocinha 37% do que no Alemão 27,8%, em particular entre estes empregados formais (31% na Rocinha e 20,4% no Alemão). A proximidade com a área residencial dinâmica da cidade baixa o custo de transporte (tempo incluso) de patrões e empregados. De acordo com o Censo 2000, 40% das mulheres ocupadas na Rocinha eram empregadas domésticas. Argumentamos que a Rocinha tem, pela sua localização, um viés fordista formal.

Apesar do viés ao emprego com carteira, o maior viés é em direção ao trabalho. Como consequência há mais empreendedores na Rocinha 10,1% do que no Alemão 8,5%. Este ponto merece destaque dada a nossa preocupação e a do SEBRAE Rio em apoiar os pequenos negócios nestas comunidades e a própria riqueza dos questionários aplicadas. Abrindo os nano negócios nas auto-denominações escolhidas em ordem

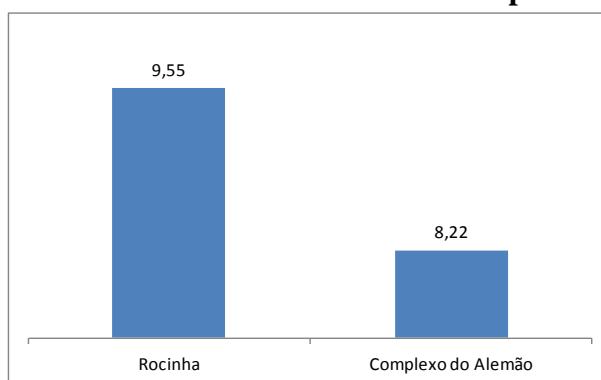
decrecente de importância: a) Autônomo ou Bico (7,77% na Rocinha e 5,81% no Alemão); b) Conta Própria informal (1,81% na Rocinha e 2,17% no Alemão); c) Conta Própria Formal (0,41% na Rocinha e 0,44% no Alemão; c) Empresário (0,1% na Rocinha e 0,08% no Alemão).

Ocupação		
Categoria	Rocinha	Complexo do Alemão
APOSENT/PENSIO	4,31	9,12
AUTONOMO/BICO	7,77	5,81
C PROPRIA FORM	0,41	0,44
C PROPRIA INFO	1,81	2,17
CRIANCA	8,25	8,62
DESEMPREGADO	7,72	7,08
DOENTE/INVALID	0,38	0,65
DONA DE CASA	7,1	11,22
EMP C/CARTEIRA	30,95	20,43
EMP S/CARTEIRA	6	7,32
EMPRESARIO	0,1	0,08
ESTUDANTE	23,5	24,76
FUNC PUBLICO	0,16	0,42

Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

O local onde estas atividades são exercidas é 9,55% na própria comunidade da Rocinha.

Local de Trabalho nos Últimos 30 Dias - % na Própria Comunidade



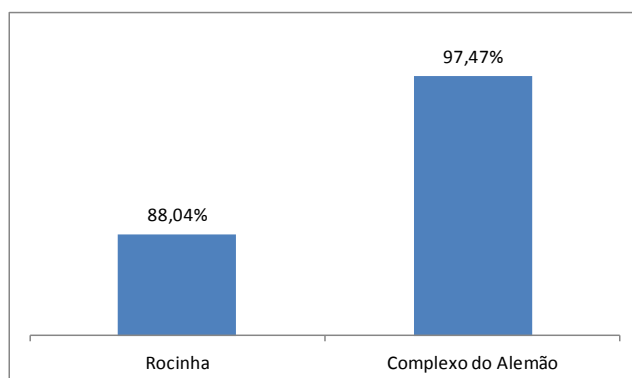
Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

Moradia – A parte domiciliar do Censo das Favelas é particularmente rica no que se refere às condições objetivas e subjetivas de moradia. Quase todas elas informam

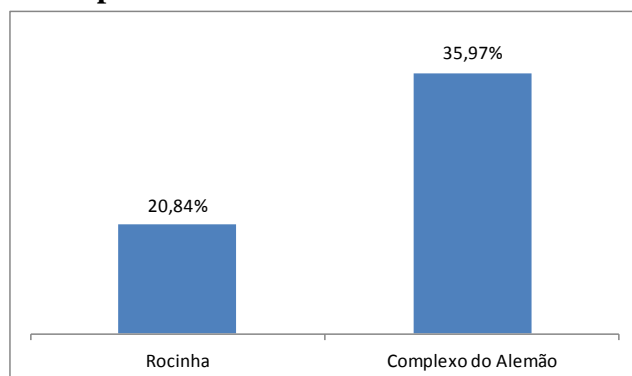
condições piores de habitação na Rocinha em relação ao Complexo do Alemão, senão vejamos:

Espaço – 13% das pessoas moram em residência com mais de uma família contra 3% no Alemão. b. No Alemão onde também 35% são casas isoladas mais do que o dobro da Rocinha que faz jus a denominação técnica de aglomerado populacional; c. No aspecto subjetivo: 50,25% dos moradores da Rocinha dizem que tem espaço suficiente contra 62,4% no Alemão; d. Vizinhos barulhentos são percebidos por 28,7% daqueles da Rocinha contra 13,6% no Alemão; e. Vandalismo é outra dificuldade derivada da alta densidade demográfica em particular de jovens: 9,44% na Rocinha e 6,97% no Alemão

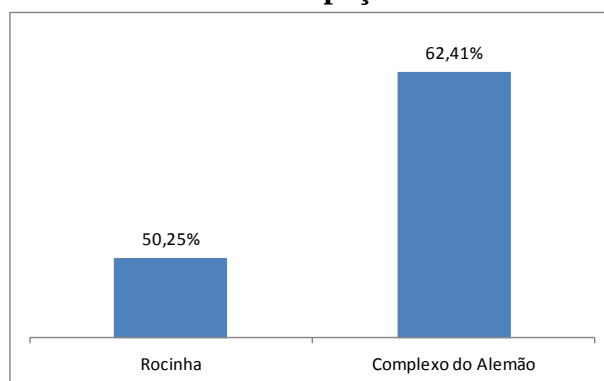
Número de Famílias na Residência - % Com 1 Família



Tipo de Domicílio % Casa Isolada



% Domicílio com Espaço Suficiente

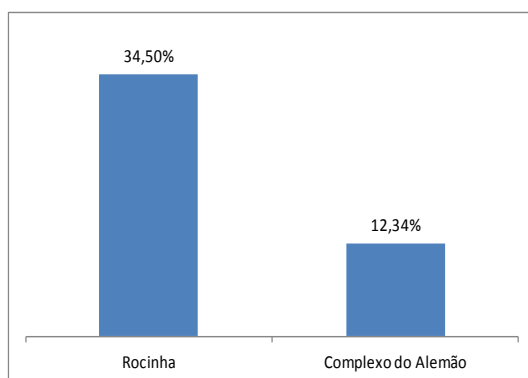


Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

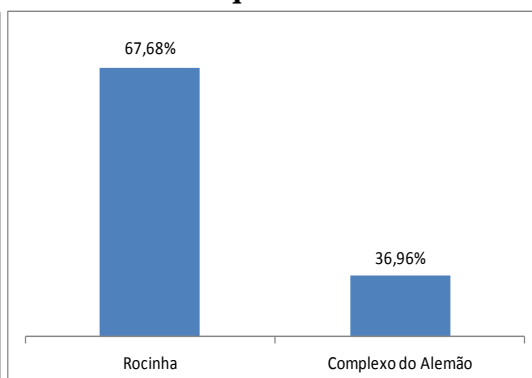
Tamanho das Residências – a) As casas da Rocinha são menores: 34,5% têm até três cômodos contra 12,34% no Alemão; b) 61,6% tem apenas até um dormitório contra 35,8% no Alemão; c) Olhando mais em cima dos critérios, 7,06% têm mais de um banheiro na Rocinha sendo 8,63% no Alemão.

Cômodos Existentes no Domicílio

% Até três cômodos



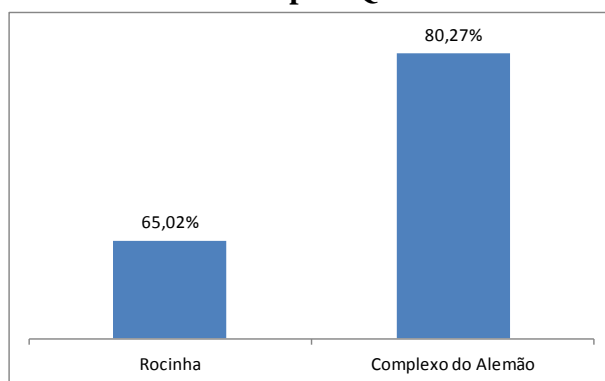
% Até quatro cômodos



Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

Forma de ocupação do imóvel a. Há maior precariedade na Rocinha com 65% dos imóveis quitados contra 80,3% no Alemão. Na Rocinha 4,95% dos imóveis tem escritura contra 12,2% no Alemão.

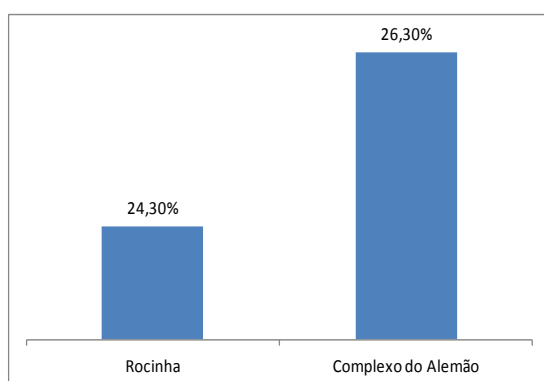
% Domicílio Próprio Quitado



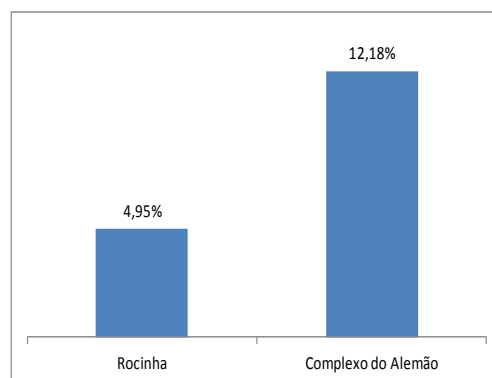
Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

Situação do Documento do Imóvel:

% Nenhum documento do imóvel

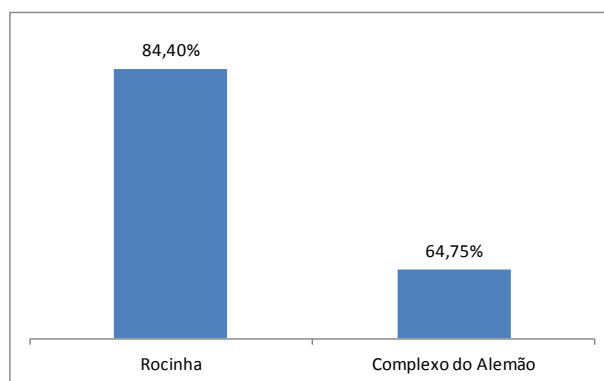


% Escritura válida

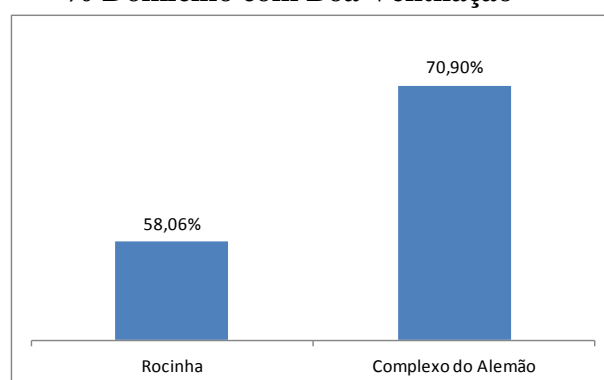


Risco habitacional é a exceção: na Rocinha há menos– a) 6% na Rocinha percebem risco de deslizamento em suas casas contra 11,7% do Alemão; b) rachaduras 15,6% na Rocinha e 35,2% no Alemão; c) risco de Inundação: 5,96% na Rocinha e 7,44% no Alemão; d) fundações da casa úmidas: 22,4% na Rocinha e 40,2% no Alemão; e) casa úmida: % na Rocinha e % no Alemão; f) existência de goteiras: 14,4% na Rocinha dizem que tem goteiras contra 35,3% do Alemão; g) salubridade: residências da Rocinha apresentam pior ventilação (42,2% na Rocinha dizem que tem pouca ventilação contra 29,8% do Alemão); h) iluminação natural: 41,9% na Rocinha dizem que tem pouca iluminação contra 29,1% no Alemão.

% Domicílio Sem Rachaduras



% Domicílio com Boa Ventilação

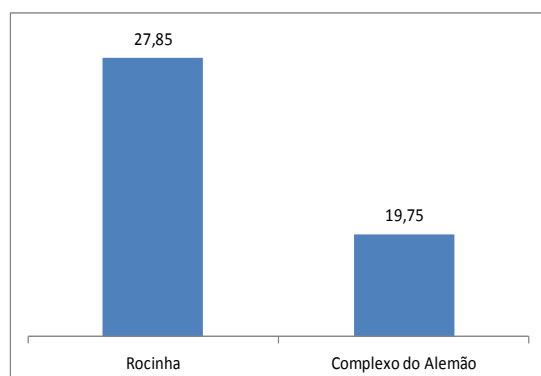


Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

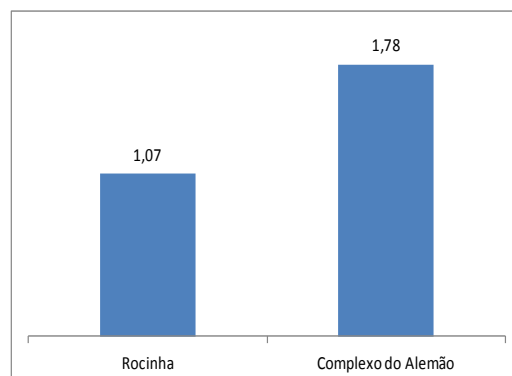
Em suma, seja nas condições objetivas sejam nas percepções dos moradores sobre suas condições de habitação: apesar da maior renda há maior precariedade na Rocinha. A exceção são indicadores de Risco habitacional (deslizamentos, inundações, rachaduras que são piores no Alemão, ao passo que todas as categorias de tamanho, de adensamento populacional, de forma de ocupação do imóvel e de salubridade são melhores na Rocinha.

Avaliação da Segurança em Relação a Deslizamento/desabamento/desmoronamento

% Pelo menos bom



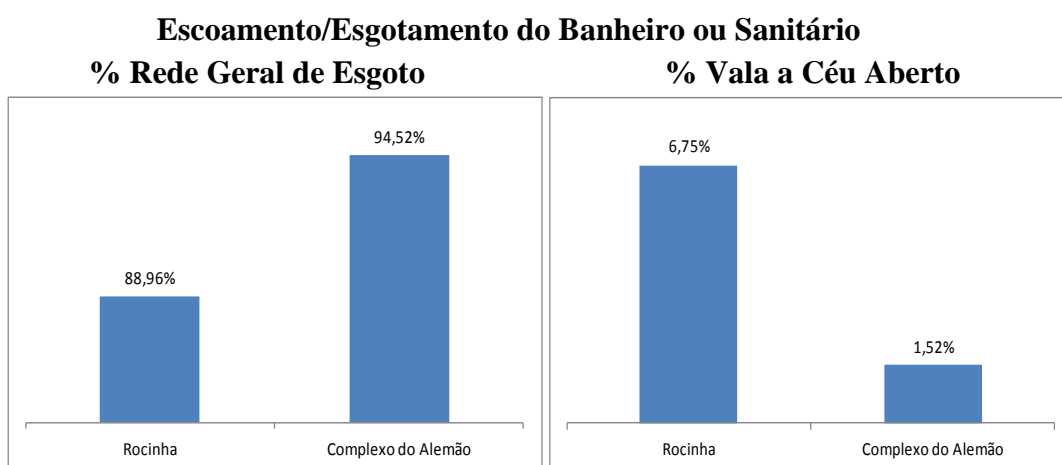
% Ótimo



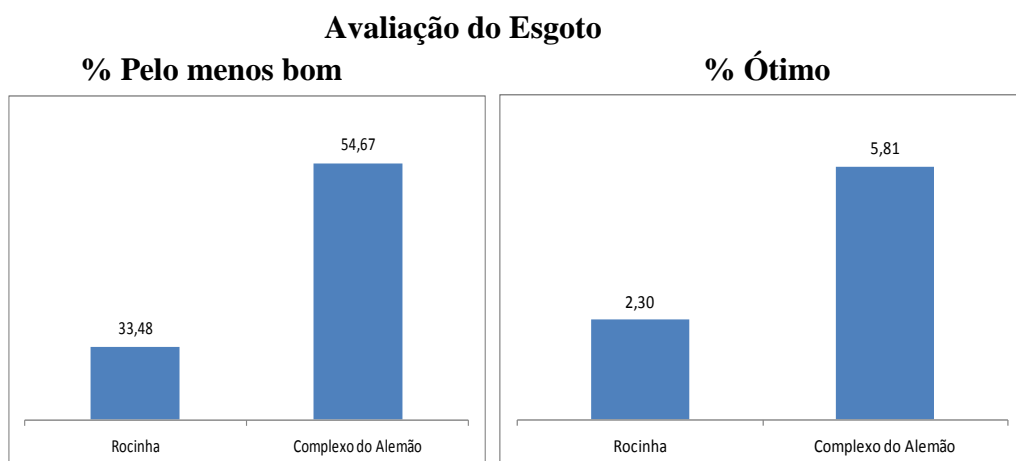
Finalizamos olhando o eixo de moradia analisando suas a interface com serviços de infraestrutura públicos. Que seriam num certo sentido uma primeira categoria ligada as ações do Estado.

1.4 Serviços Públicos

Esgoto – 88,9% das pessoas na Rocinha estão conectadas com rede geral de esgoto, sendo este número de 94,5% no Alemão. Ainda neste quesito na Rocinha 6,75% são valas a céu aberto versus 1,52% no Alemão.

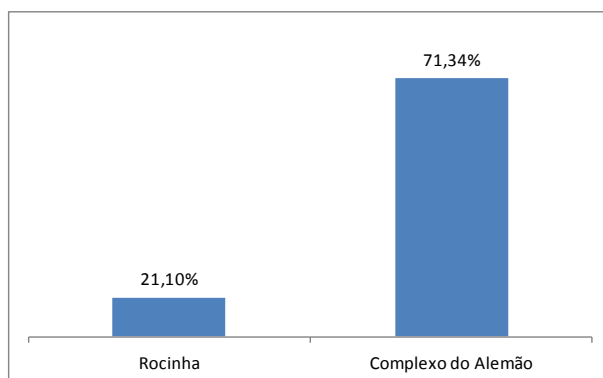


Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ



Lixo – 12,17% do Lixo da Rocinha é coletado diretamente por gari comunitário ou serviço da prefeitura contra 53,1% no Alemão. Na Rocinha vigora mais a coleta indireta em caçamba 85,8% contra 42,7% no Alemão. A frequência é pelo menos 3 vezes por semana na Rocinha em apenas 8,2% da população, subindo este número para

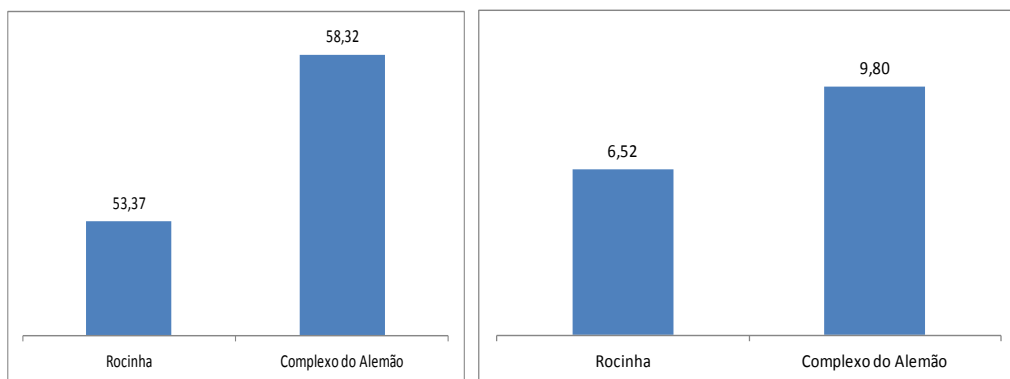
Abastecimento de Água desse Domicílio Provém de % Rede Geral com Ligação Interna



Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

Avaliação do Abastecimento de Água

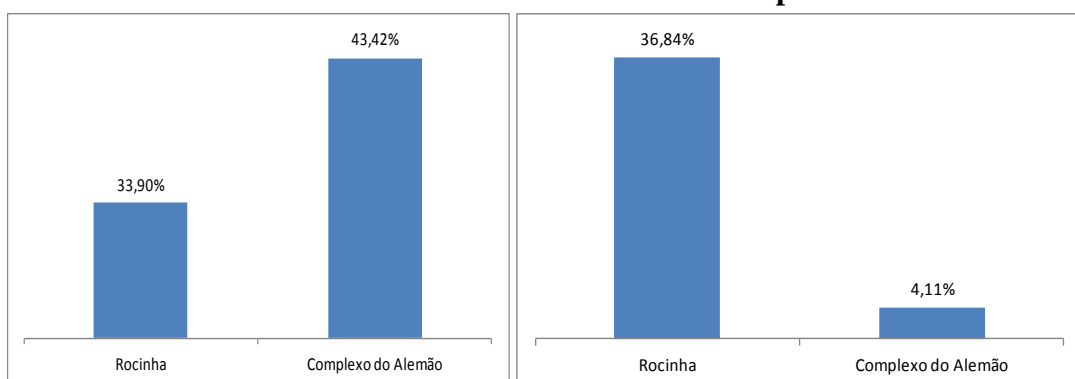
% Pelo menos bom % Ótimo



Correio – Na Rocinha 33,9% dos casos o correio chega à casa dos moradores. No Alemão o índice sobe para 43,2% sendo que apenas 4,11% dos moradores não têm endereço para correspondência. Por sua vez na Rocinha a proporção dos sem endereço de correio é 36,8%.

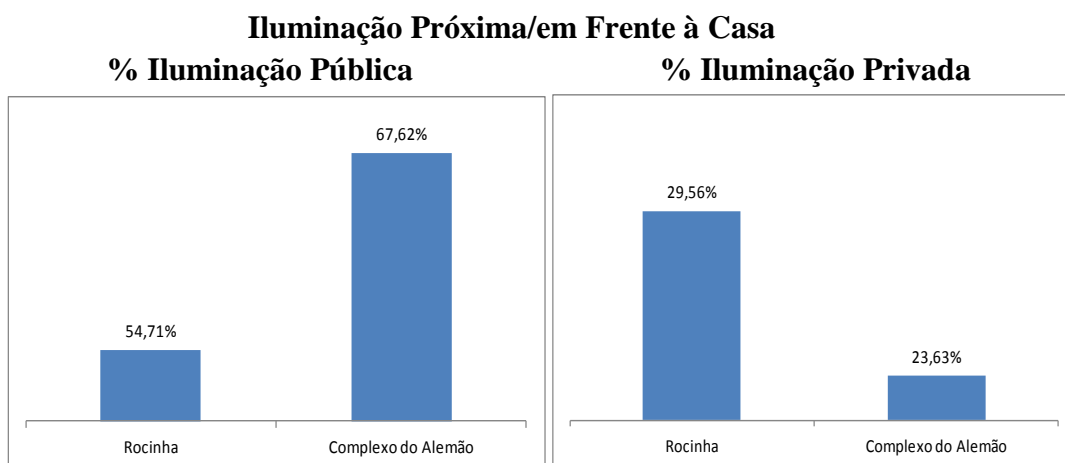
Correio Chega até a Porta da Casa

% Correio Chega % Não tem endereço para correspondência



Caminho para casa - Acesso a Moradia por Rua de pedestre ou de carros normais (não muito íngremes ou becos) atinge 24,4% contra 65,7% no Alemão. A possibilidade de ir e vir é um componente fundamental da qualidade habitacional.

Iluminação na rua de casa - O acesso a energia elétrica é praticamente universal em ambas as comunidades (99,37% na Rocinha contra 99,71 % no Alemão). Há diferenças marcadas na iluminação na rua de moradia. Na Rocinha 15,75% das pessoas moram em ruas não iluminadas contra 8,75% no Alemão. O que chama atenção é que na Rocinha 54,7% dessa iluminação é de oferta pública, sendo 67,2% no Alemão. Já na Rocinha há um viés privado 29,6% dos casos a iluminação na rua é privada contra 23,6% no Alemão. Este ponto mais o de comunicação configuram um viés privado na Rocinha.

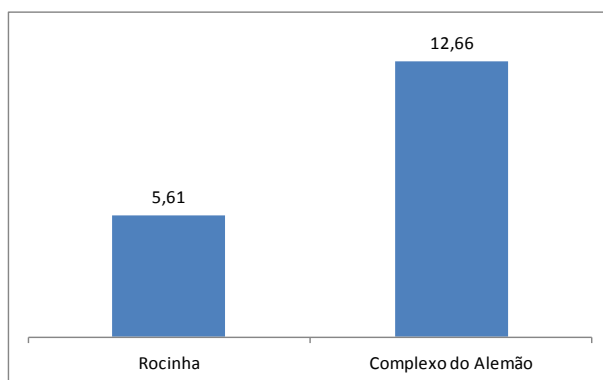


Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

1.6 Políticas Públicas Diversas

Bolsa Família – Na Rocinha 5,61% das pessoas são beneficiários do Bolsa Família contra 12,66% no Alemão.

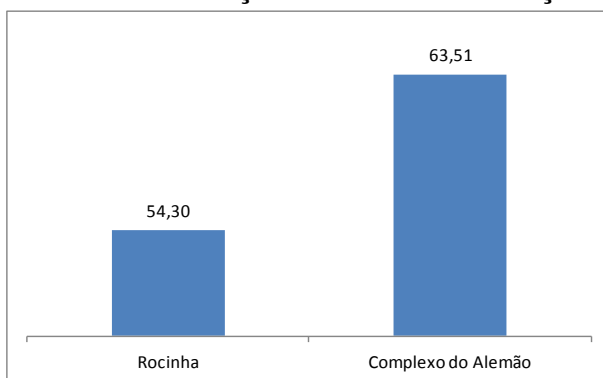
% Família Recebe Bolsa-Família



Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

Saúde – Na Rocinha 54,3% das crianças estão com os cartões de vacinação de todas as crianças em dia contra 63,1% no Alemão.

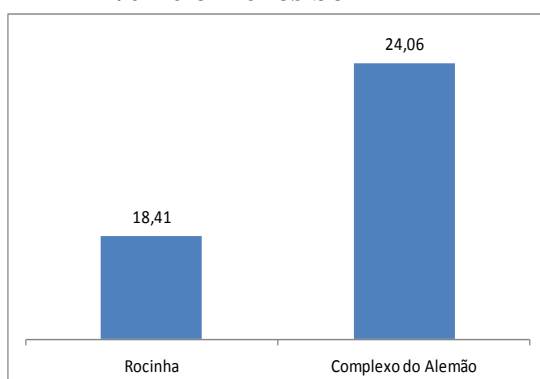
% com Cartões de Vacinação de Todas as Crianças em Dia



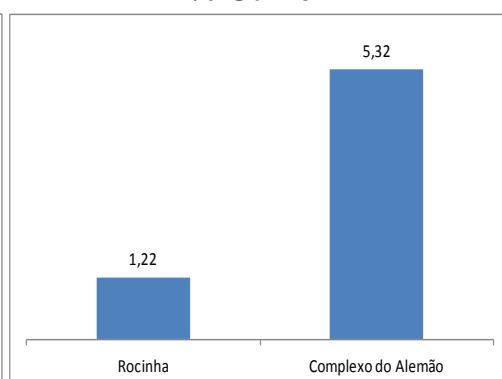
Segurança Pública a) Qualidade: Na Rocinha 18,41% dos entrevistados da Rocinha avaliam a qualidade da segurança pública ao menos boa contra 24,1%. Se subirmos o nível para aqueles que consideram ótima a segurança as estatísticas sobem para 1,22% e 5,32%, respectivamente.

Avaliação da Segurança pública

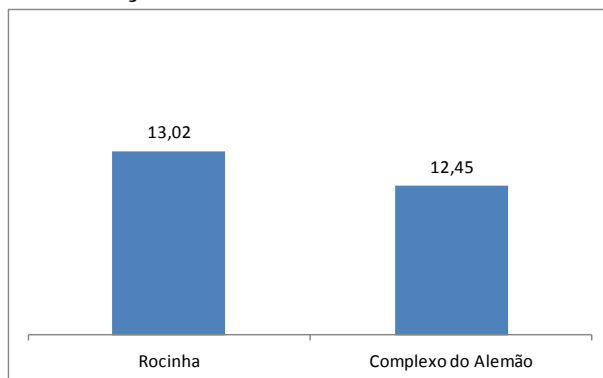
% Pelo menos bom



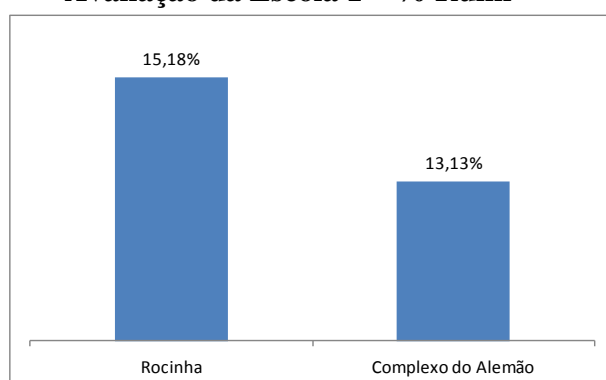
% Ótimo



Famílias com Crianças Abaixo de 14 anos – % Escola 1 Privada

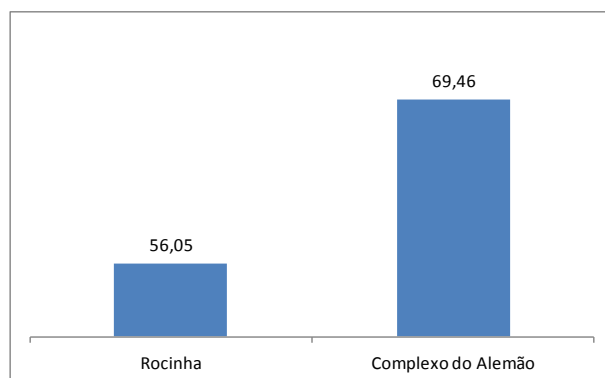


Avaliação da Escola 1 – % Ruim



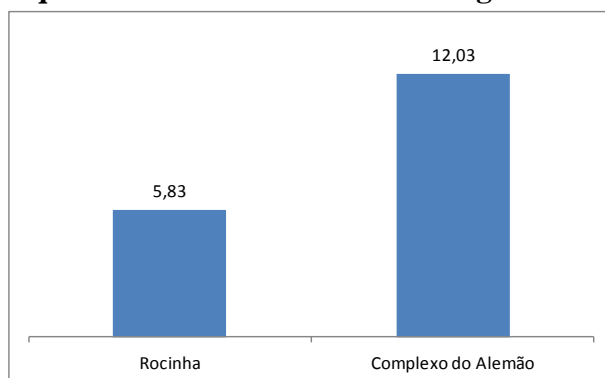
Associativismo a) A existência de organização social na comunidade é percebida por 56,1% dos moradores da Rocinha contra 69,5% no Alemão; b) A participação de alguém da família em organização social (entre os que percebem a existência na comunidade) é de 5,83% nos moradores da Rocinha contra 12,03% no Alemão; c) Qualidade da Atuação da organização social – é percebida como pelo menos alta entre os que atuam na mesma por 56,6% dos moradores da Rocinha contra 71,3% no Alemão; d) Alguém na família que tem interesse de fazer algum trabalho voluntário ou solidário? Responderam afirmativamente 1,74% na Rocinha contra 2,14% no Alemão.

Associação, organização social, entidade que atua na comunidade – % Percebem Existência



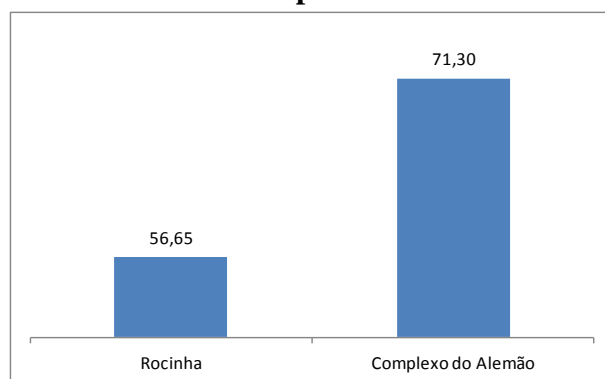
Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

Participação entre os que Percebem Existência – % Alguém na Família Participa



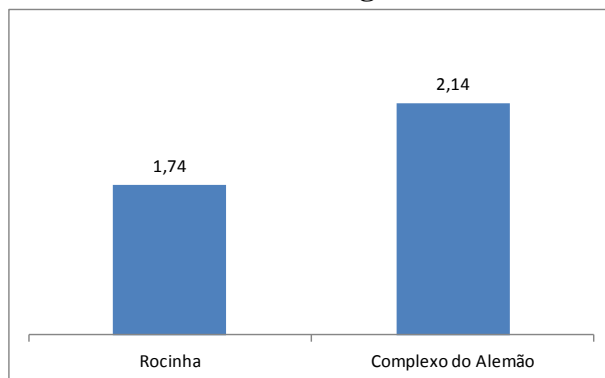
Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

Esta entidade é – % pelo menos atuante



Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

Trabalho Voluntário ou Solidário – % Alguém na Família tem Interesse



Fonte: CPS/FGV processando os microdados do Censo das Comunidades / Gov. Estado RJ

Visão Prospectiva do Trabalho a) Pequenos negócios: Alguém na família que deseja abrir seu próprio negócio? Responderam afirmativamente 5,51% na Rocinha contra 8,35% no Alemão; b) Alguém na família que trabalha e procura emprego melhor? Responderam afirmativamente 4,74% na Rocinha contra 5,15% no Alemão; c) Alguém na família precisando de curso profissionalizante? Responderam afirmativamente 3,98% na Rocinha contra 6,82% no Alemão; d) Há jovens de 14 a 24 anos que frequentam algum projeto de esporte, lazer e cultura?

2. Efeitos UPP

Para além dos efeitos sobre a violência e a retomada física do território pelas forças policiais, há uma miríade de efeitos colaterais, possivelmente derivados da implantação das UPPs, a serem medidos como aqueles exercidos sobre a atividade comercial local, sobre o consumo privado de serviços públicos, o efeito sobre o aprendizado escolar e o efeito sobre o valor dos imóveis só para citar alguns.

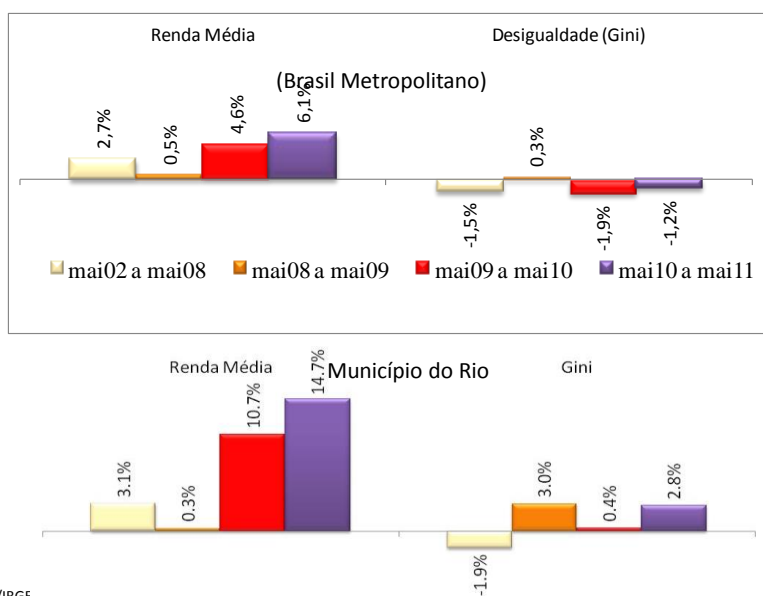
Estes efeitos podem ser ou não captados com base em experimentos controlados por variáveis individuais, e pelo tipo de área afetada pela implantação das UPPs, possivelmente com informações antes e depois das UPPs. Analisamos alguns destes exemplos a guisa de ilustrações metodológicas e substantivas acerca de como medir e qual foi o impacto das UPPs.

2.1 Efeito Olímpico?

Começamos analisando o contexto econômico da cidade na época da implantação das UPPs, pois, dependendo da metodologia aplicada podemos confundir a recente retomada econômica da cidade com os impactos específicos das UPPs.

Apresentamos abaixo o crescimento da renda domiciliar per capita média do trabalho e da desigualdade medida através da Pesquisa Mensal do Emprego (PME/IBGE). Desde o anúncio do Rio como sede das Olimpíadas de 2016 observamos taxas de crescimento pelo menos duas vezes superiores ao do conjunto das seis principais metrópoles brasileiras. A redução de desigualdade permanece como um desafio. A expansão do Bolsa Família por força da expansão do Bolsa Família agora sob a égide do Brasil Sem Miséria federal adicionado a implantação de programas municipal e estadual como o Cartão Família Carioca e o Renda Melhor, respectivamente irão transformar a cobertura e a qualidade dos programas percebidos, o mesmo acontece na área de saúde e na área de educação. A própria instalação das UPPs nas duas maiores favelas do Rio contribui para a continuidade do crescimento e para a redução da desigualdade na cidade.

Dinâmica Recente - Efeito-Olímpico?



2.2 Atividade Comercial

Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Sociais em parceria com a Associação Comercial do Rio de Janeiro em 2012 sobre as atividades comerciais em áreas do em torno das favelas pacificadas mostram que 23,4% dos empresários destas unidades perceberam aumento no número de seus respectivos clientes. Enquanto 34,1% perceberam aumento nas atividades comerciais em geral da região. Quanto abrimos a percepção de aumento de clientela por tamanho dos estabelecimentos comerciais 22,1% dos micro empresários perceberam aumento contra 33,8% dos pequenos empresários.

Estes dados tomados a valor de face sugere que o aumento da atividade econômica pode ter sido maior para os maiores e para os novos comerciantes vindos de fora. Se confirmada esta tendência sugere cuidado no desenho de políticas de apoio empresarial local nas áreas pacificadas e entorno.

2.3 Eletricidade e Gatos

De acordo com medições da Light nas áreas pacificadas antes da UPP 66% da oferta de energia era perdida e dos 34% remanescentes 50% não era paga. Indicando perda econômica de 83% depois da implantação das UPPs segundo a empresa este número caiu para 15% após a implantação das UPPs.

2.4 Metodologia

Do ponto de vista metodológico, a limitação da abordagem está no fato de só pesquisar ou se referir a áreas afetadas pelas UPPs. No exemplo da atividade comercial este efeito pode se dever a uma melhora generalizada da atividade econômica na cidade e não do impacto específico das UPPs. Ainda no exemplo do comércio a evidencia se refere a um ponto no tempo. Esta segunda limitação é amenizada por perguntas retrospectivas acerca da evolução do movimento de clientes. Apesar destas limitações os exemplos apresentam direções úteis ao entendimento dos possíveis impactos das UPPs.

Metodologia de Diferença em Diferenças - Estimador de diferença em diferença

Exemplo de metodologia aplicada a dois períodos distintos

Em economia, muitas pesquisas são feitas analisando os chamados experimentos. Para analisar um experimento natural sempre é preciso ter um grupo de controle, isto é, um grupo que não foi afetado pela mudança, e um grupo de tratamento, que foi afetado pelo evento, ambos com características semelhantes. Para estudar as diferenças entre os dois grupos são necessários dados de antes e de depois do evento para os dois grupos. Assim, a amostra está dividida em quatro grupos: o grupo de controle de antes da mudança, o grupo de controle de depois da mudança, o grupo de tratamento de antes da mudança e o grupo de tratamento de depois da mudança.

A diferença entre a diferença verificada entre os dois períodos, entre cada um dos grupos é a diferença em diferença, representada com a seguinte equação:

$$g_2 = (y_2; b - y_2; a) - (y_1; b - y_1; a)$$

Onde cada Y representa a média da variável estudada para cada ano e grupo, com o número subscrito representando o período da amostra (1 para antes da mudança e 2 para depois da mudança) e a letra representando o grupo ao qual o dado pertence (A para o grupo de controle e B para o grupo de tratamento). E $\hat{\theta}_{ab}$ é a estimativa a partir da diferença em diferença. Uma vez obtido o $\hat{\theta}_{ab}$, determina-se o impacto do experimento natural sobre a variável que se quer explicar.

2.5 Aluguéis

Tentamos nos aproximar da situação descrita acima para avaliar os efeitos das UPPs sobre o mercado imobiliário usando dados gerais de uso público. Mais especificamente, empilhamos a PNAD 2009 com a 2007 e rodamos modelo log-linear de regressão do valor de aluguéis com um ajuste bastante razoável com R^2 acima de 60%, usando as variáveis que qualificam a moradia como número de cômodos, quartos e banheiros, materiais de construção usados na parede e na cobertura, acesso a serviços públicos diversos como água, esgoto, luz e localização geográfica.

Apesar de imóveis iguais em tamanho, números de banheiros, tipo de construção etc serem 25% mais desvalorizados nas favelas do que no resto da cidade. A comparação do valor dos aluguéis cariocas antes e depois da implantação das UPPs demonstra que os imóveis das favelas se valorizaram 7% mais no período. Felizes dos proprietários das favelas.

De maneira geral a pesquisa sugere que o efeito de valorização imobiliária será ainda maior na Rocinha que nas demais UPPs pois na favela cartão postal do Rio a pressão imobiliária é maior: 13% das pessoas moram em residência com mais de uma família contra 3% no Alemão. As casas são menores 61,6% tem até um dormitório contra 35,8% no Alemão, onde também 35% são casas isoladas mais do que o dobro da Rocinha que faz juz ao nome de aglomerado populacional.

Há que se aplicar a risca o bom programa de ordenamento urbano traçado pelo Município o Morar Carioca 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. Até recentemente vivemos no Rio um exemplo de violência na Rocinha que por não ter UPP ainda era reduto dos traficantes. Mas na medida em que a experiência da UPPs se, estas externalidades serão internalizadas ao processo.

Exercício multivariados de Aluguel a partir da PNAD (Diferença em Diferença Pré

e Pós UPP Favelas e o Restante do Município) – Modelo Completo no Anexo
Equação do Log do valor do aluguel
Município do Rio de Janeiro

Estimated Regression Coefficients

Parameter	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t
Subnormal Especial de aglomerado subnormal	-0.2519130	0.03561993	-7.07	<.0001
Subnormal zNão Especial	0.0000000	0.00000000	.	.
Subnormal*ANO Especial de aglomerado subnormal 2009	0.0681114	0.04040914	1.69	0.0920
Subnormal*ANO Especial de aglomerado subnormal z2007	0.0000000	0.00000000	.	.
Subnormal*ANO zNão Especial 2009	0.0000000	0.00000000	.	.
Subnormal*ANO zNão Especial z2007	0.0000000	0.00000000	.	.

O mérito do dado acima é diminuir defasagens de informações do Censo no momento em que a política pública, olhares da sociedade e o debate social se voltam para as favelas. O defeito é enxergar as favelas como um bloco monolítico, ignorando as diferenças na diferença asfalto/favela. Da mesma forma que o bairro do Realengo difere do Leme, a favela do Batam difere do Chapéu Mangueira em algo mais do que nome e localização. As UPPs implantadas nestes respectivos bairros e favelas terão efeitos econômicos totalmente diferenciados.

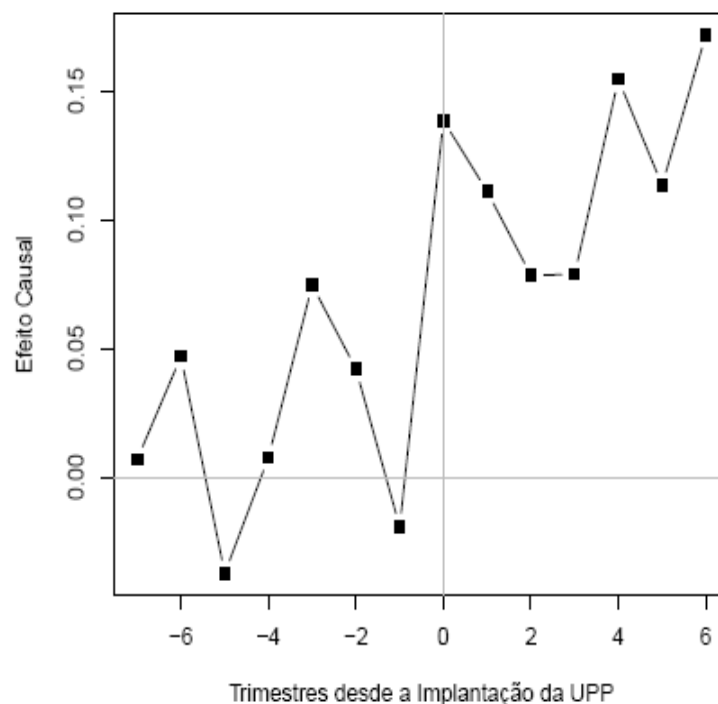
2.6 Notas Escolares

A limitação da abordagem acima está no fato de usarmos dados dos aglomerados subnormais e não das comunidades em questão. Ou seja, estamos falando de um efeito difuso sobre o valor dos alugueis nas favelas em geral, e não propriamente de um “efeito-UPP” nas áreas pacificadas. A partir do Censo 2010 e da PNAD 2011 a classificação dos setores censitários de aglomerados subnormais não estão mais sendo disponibilizados nos respectivos bancos de microdados disponibilizados.

Lançamos mão aqui de exemplo relatado em Butelli, Borges e Neri (2012) aplicado ao banco de dados da Secretaria Municipal de Educação (SME) que permite analisar os impactos das UPPs sobre as notas Bimestrais. O banco de dados permite escolha especial e temporal adequada ao estudo dos impactos das UPPs usando a metodologia das diferenças em diferenças. Foi realizada uma análise de eventos onde usou a tomada policial das diferentes UPPs como marco zero da intervenção.

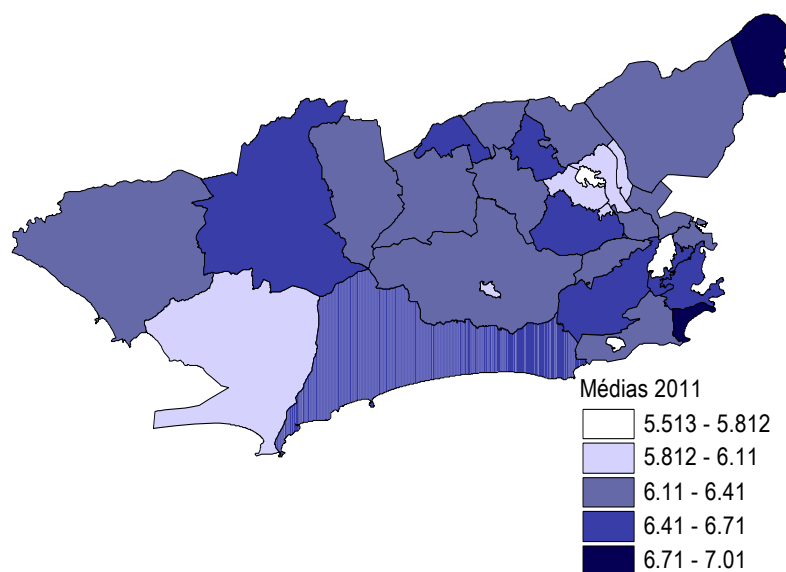
Os resultados sugerem efeitos significativos, positivos e crescentes sobre as notas de Ciências, Português e Matemática. Este último está ilustrado abaixo.

Efeitos Causais sobre Notas de Matemática



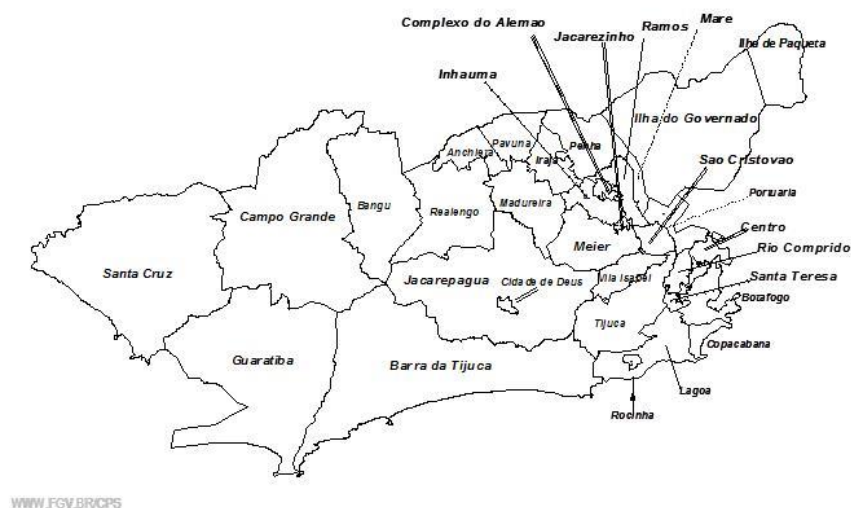
Este resultado do impacto das UPPs sobre as notas sugere alta velocidade de propagação desde o marco da ocupação policial. Estes efeitos são possivelmente permanentes pois interfere na acumulação de qualidade de educação nas áreas onde há maior dificuldade na cidade. Neri (2010) mostra que entre as 32 regiões administrativas da cidade do Rio de Janeiro a menor nível de educação são encontrados nas grandes favelas a começar pela Rocinha. O mesmo padrão é encontrado nas notas médias onde as menores notas são observadas na Rocinha e no Complexo do Alemão conforme ilustrado no mapa abaixo.

Médias das Provas Bimestrais 2011



A fim de facilitar a leitura, o mapa abaixo apresenta a subdivisão da cidade do Rio em 32 Regiões Administrativas (RAs) também chamadas de subdistritos, cinco destas RAs que são favelas, áreas de remoção ou de urbanização de antigas favelas são de especial interesse neste estudo, a saber: Complexo do Alemão, Jacarezinho e Rocinha (três Favelas), Maré (antiga Favela) e Cidade de Deus (área de remoção).

Subdistritos do Município do Rio de Janeiro



3. Conclusões

3.1 Rocinha e Alemão

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 Amostras a Domicílio, cuja última edição é de 2009; com isso, atualizamos no tempo e na temática, o trabalho anterior feito em parceria com o Instituto Pereira Passos para depois do tempo e estendemos a metodologia para captar os efeitos econômicos imediatos da UPP, que é o nosso foco aqui nesta pesquisa. Assim, atualizamos em nove anos o retrato das favelas do Censo 2000 e começamos agora a analisar os impactos da UPP, que são mais recentes, antes da safra do Censo 2010 se tornar disponível. Detemos aqui nossa atenção sobre as favelas do Alemão e Rocinha que são as maiores da cidade, no sentido populacional e simbólico, além é claro destes dois complexos de favelas estarem sendo objeto de novas UPPs.

Rocinha e Alemão são retratadas numa ampla diversidade de dados, pois as mesmas são Regiões Administrativas (RAs) da Cidade, gozando de informações individualizadas de seus territórios. Há ainda o citado Censo das Favelas, que buscou mapear aspectos objetivos e subjetivos de toda a população destas áreas. Em particular, estas pesquisas abordam as percepções e avaliações dos próprios indivíduos destas comunidades sobre diversos aspectos qualitativos de suas vidas privadas (i.e., trabalho, moradia, associativismo etc.) e do acesso e qualidade das políticas públicas (educação, saúde, serviços de infraestrutura etc.), entre outras. Esta visão da população por ela mesmo é um elemento raro nas pesquisas brasileiras.

Nosso foco é o contraste da vida privada e do acesso ao Estado entre estas duas comunidades antes das UPPs, olhando prospectivamente o pós-UPP. Se as duas favelas estão na mesma faixa de tamanho, o seu perfil social e econômico é completamente diferente. O Alemão se alinha mais ao perfil das favelas da periferia do Rio por estar em área pós-industrial, economicamente estagnada, enquanto a Rocinha está incrustada na área mais rica da cidade e nas vias de expansão rumo a oeste da cidade. Isto faz com que a Rocinha tenha um mercado de trabalho mais pujante, apesar de – surpreendentemente – estar mais distante do Estado que o Alemão e outras favelas da Zona Norte. Os efeitos colaterais adversos da desigualdade aparente a olho nu também são mais claros na Rocinha, que padece de mais descrença em relação às suas próprias possibilidades junto ao Estado, menor associativismo, mas menor precariedade privada, seja em termos de acesso a trabalho, renda ou a bens de consumo. A exceção está no acesso, qualidade e superlotação de moradias na Rocinha, que supera em muito a do Alemão. Argumentamos que este é um efeito colateral da pujança econômica,

combinado à topografia que limita espaços da Rocinha.

O Alemão era a favela com maior taxa de pobreza, o que é importante ter em mente na comparação. A Rocinha é uma favela diferenciada, não só pelo tamanho, mas pela precariedade causada pela falta de Estado no local. A localização faz diferença, já que ela está em uma das regiões mais ricas do Rio. O problema não é emprego, mas acesso ao Estado. Há uma decepção da população em relação às expectativas que ela tem com o Estado. A favela, que é a Região Administrativa com a escolaridade mais baixa da cidade e as piores notas em provas de proficiência bimestrais em 2011, ainda tem um baixo associativismo comunitário e produtivo que precisa ser reforçado.

3.2 Efeitos-UPP

Efeito Olímpico – Começamos analisando o contexto econômico da cidade na época da implantação das UPPs, pois dependendo da metodologia aplicada podemos confundir a recente retomada econômica da cidade com os impactos específicos das UPPs. Desde o anúncio do Rio como sede das Olimpíadas de 2016 observamos taxas de crescimento da renda domiciliar per capita média do trabalho pelo menos duas vezes superiores ao do conjunto das seis principais metrópoles brasileiras. A redução de desigualdade permanece como um desafio onde a própria instalação das UPPs pode contribuir para a redução da desigualdade na cidade.

Atividade Comercial – Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Sociais em parceria com a Associação Comercial do Rio de Janeiro em 2012 sobre as atividades comerciais em áreas do entorno das favelas pacificadas sugere que o aumento da atividade econômica pode ter sido maior para os maiores e para os novos comerciantes vindos de fora. Se confirmada esta tendência sugere cuidado no desenho de políticas de apoio empresarial local nas áreas pacificadas e entorno.

Gatos – De acordo com medições da Light nas áreas pacificadas a perda econômica de eletricidade cai de 83% antes da implantação das UPPs para 15% após a implantação das UPPs.

Aluguéis – Do ponto de vista metodológico, a limitação da abordagem está no fato de só pesquisar ou se referir a áreas afetadas pelas UPPs. Tentamos nos aproximar dos efeitos das UPPs sobre o mercado imobiliário usando dados das para estimar modelo log-linear de regressão do valor de aluguéis usando as variáveis que qualificam a moradia. Apesar de imóveis iguais em tamanho, números de banheiros, tipo de

construção etc serem 25% mais desvalorizados nas favelas do que no resto da cidade. A comparação do valor dos aluguéis cariocas antes e depois da implantação das UPPs demonstra que os imóveis das favelas se valorizaram 7% mais no período.

Notas Escolares – Lançamos mão do banco de dados da Secretaria Municipal de Educação (SME) que permite analisar os impactos das UPPs sobre as notas Bimestrais. O banco de dados permite escolha especial e temporal adequada ao estudo dos impactos das UPPs usando a metodologia das diferenças em diferenças. Foi realizada uma análise de eventos onde usou a tomada policial das diferentes UPPs como marco zero da intervenção. Os resultados sugerem efeitos significativos, positivos e crescentes sobre as notas de Ciências, Português e Matemática desde o marco da ocupação policial. Estes efeitos são possivelmente rápidos, focalizados e permanentes, pois interfere na acumulação de qualidade de educação nas áreas onde há maior dificuldade na cidade.

Políticas Públicas – Já tive oportunidade de discutir em pesquisas 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. As agendas de combate à inflação e à violência são de natureza 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 na *Revista Conjuntura Econômica* em abril de 2008, Estado da Juventude). Ambas envolvem a necessidade de coordenar ações. A UPP é uma ação territorial, não de equilíbrio geral. Cuidado deve ser tomado com a generalização do espetáculo de crescimento local observado nas favelas com UPPs e entorno. Quando as UPPs se ampliam, os seus efeitos são notados no conjunto da cidade. Daí a importância das UPPs da Rocinha e do Alemão, as maiores da cidade. Se os ganhos econômicos privados e de arrecadação fruto do choque de ordem das UPPs, mais do que compensar os custos fiscais da pacificação. Então a expansão das UPPs é sustentável. UPP para todos?

A escolha das primeiras UPPs recaiu sobre as favelas situadas na rica Zona Sul carioca. A ênfase se justifica se o critério for obter os maiores ganhos de capital à la Hernan de Soto para a cidade como um todo. Estas áreas são onde a volta da segurança produz o maior ganho agregado de capital. Há que se evitar o *overshooting* da irregularidade fundiária que deu origem ao processo de favelização, impedir que o boom pós-UPP enseje Refavela.

Saímos do “ilegal e daí?” Mas, agora “legal e aí?”. Um choque de microcrédito materializado pela oferta de qualidade como aquele que chegou aos morros do Rio através da associação entre o Crediamigo e do VivaCred busca permitir que as novas oportunidades abertas pela pacificação possam ser melhor aproveitadas. Concretamente, o crédito produtivo popular é fundamental para dar vazão aos espíritos empreendedores das comunidades de baixa renda que serão incensados com a revolução na segurança. No dia primeiro de julho de 2009 presenciei na favela da Maré no Rio cerimônia que marcou o início da expansão do Crediamigo para fora do Nordeste, recém-coroadado como o modelo nacional no lançamento do Programa Nacional de Microcrédito. O Rio já dispõe da melhor tecnologia escalável de microcrédito nas suas favelas.

O “choque de formalização” vai além da arrecadação tributária. Embora seja importante por princípio de isonomia entregar deveres nestas comunidades desde a primeira hora, juntamente com os direitos (segurança, propriedade etc.) associados às UPPs. Por exemplo, IPTU ou arrecadação dos negócios nânicos materializados na figura do Empreendedor Individual (EI). Não devemos recair no simples: “Ei você aí, me dá um dinheiro aí!”.

O mote não é “levar a favela ao (cofre do) Estado” até porque as receitas são pequenas, mas “levar o Estado à favela” começando pela sua função mais primitiva de prover segurança, permitindo a operação dos mercados. Similarmente, é preciso ir além e “dar o mercado às comunidades”, completando o movimento dos últimos anos de queda da desigualdade entre favela e asfalto e “demos as favelas aos mercados” (vide www.fgv.br/cps/favela).

O choque de ordem das UPPs turbina os mercados consumidores na base da pirâmide. Uma nova classe média já emerge nestas áreas. Ao mesmo tempo as UPPs abrem esta nova classe média às empresas de fora que ainda expõe sua marca nas favelas como *merchandising* social. Heuristicamente, as UPPs correspondem a abertura externa da economia das favelas, benéfica aos consumidores mas prejudicial aos pequenos produtores pobres antes protegidos da concorrência externa. Pensemos no duelo: vendedor de churrasquinho X McDonalds, sem esquecer os consumidores.

A falta de clientes é o maior problema percebido pelos negócios nânicos nas favelas, e fora delas. O SEBRAE e o IETS montam o mais amplo estudo e menu de políticas de apoio aos pequenos produtores, sem esquecer que a carteira de trabalho é o sonho de muitos.

As favelas apresentam limites à ação do Estado e da iniciativa privada. No pós-

UPP, o que importa não é tanto o nível desses limites, mas como eles evoluem no tempo. As favelas cariocas avançarão verticalmente (sem trocadilhos), se caminharem em direção a sua fronteira de possibilidades. Há o projeto de UPP Social cuidando da mobilização social e da articulação da ação pública local.

Há que se transitar do choque de ordem ao de progresso. Distinguir condições necessárias das suficientes. Nossa equação básica é a da potencialização dos efeitos das UPPs, onde a multiplicação é maior que a soma das partes, mas onde basta que um dos componentes seja anulado para que todo efeito seja zerado. A fórmula do quadrado da UPP é: $UPP^2 = UPP * Upgrades Produtivos Populares$.

Referências

CARVALHO, M. A. R. de. *Quatro vezes Cidade*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994.

CAVALLIERI, P. F. *40 Anos de Favelas na Cidade do Rio de Janeiro*, mimeo, Instituto Pereira Passos.

NERI, M. C. *Trabalho e Condições de Vida nas Favelas*. Governo do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Fazenda (Org.). Coletânea I Prêmio SEFAZ-SEDEIS Finanças Públicas Desenvolvimento Econômico 2009. Rio de Janeiro: IETS, 2010, p. 82-115.

NERI, M. *Microcrédito: O Mistério Nordestino e o Grameen Brasileiro*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2008, 375p.

_____. *Cobertura Previdenciária: Diagnóstico e Propostas*. Brasília: MPS, 2003, 300 p .

_____. *Desigualdade e Favelas Cariocas: A Cidade partida Está se Integrando?*, FGV, CPS, 2010.

_____. “Os Empresários da Rocinha na Perspectiva do Microcrédito”. *O Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro: Conjuntura e Análise*, jun. 2000b. nº. 8, p. 26-30.

PERLMAN, J. *O Mito da Marginalidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PERO, V.; CARDOSO, A.; ELIAS, P. Segregação Espacial e Discriminação no Mercado de Trabalho: O caso das favelas do Rio de Janeiro. In: Nadya Araújo Guimarães, Adalberto Cardoso, Peter Elias e Kate Purcel (orgs.). *Mercado de Trabalho e Oportunidades*. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008, v. 1.

RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, Ruben (orgs.). *A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008. v. 1. 367p.

SANTOS, W. G. *As razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SILVA, M. O. *Rio Nacional, Rio Local: Mitos e Visões Sobre a Crise Carioca e Fluminense*. Rio de Janeiro: SENAC, 2005. v. 1. 200p.

URANI, A. *Trilhas para o Rio*. Ed. Campus Elsevier, 2008.

URANI, A.; GIAMBIAGI, F.A *Rio: A Hora da Virada*, Rio de Janeiro: Ed. Campus Elsevier, 2011

URANI, A.; FONTES, A.; AZEVEDO, L.; BURGI, S. “*Marolinha carioca – Crise financeira praticamente não chegou ao Rio*”. IETS, Empreendedorismo do Rio de Janeiro: Conjuntura e Análise n. 5.

VENTURA, Z. *Cidade Partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. (orgs.). *Um Século de Favela*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 372p.