

MARAVILHOSA PARA TODOS

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O RIO DE JANEIRO

EDUARDO BANDEIRA DE MELLO

ANDREA GOUVÊA VIEIRA

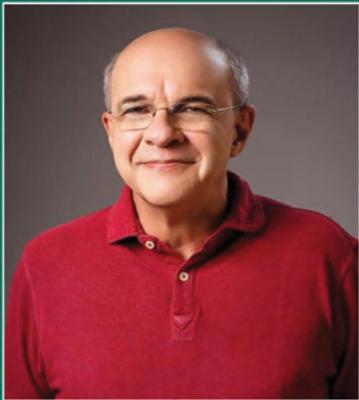
RICARDO DE MENEZES BARBOZA

(ORGANIZADORES)

PREFÁCIO: MARINA SILVA



ORGANIZADORES:



Eduardo Bandeira de Mello



Andrea Gouvêa Vieira



Ricardo de Menezes Barboza

Maravilhosa para todos

*políticas públicas para o
Rio de Janeiro*

EDITORIA
LUX

São Paulo - 2020

Copyright © 2020 por Rede Sustentabilidade
Maravilhosa para todos – políticas públicas para o Rio de Janeiro

1^a Edição

1^a tiragem – outubro de 2020 – 500 exemplares

Edição: Editora Lux

Revisão: José Camelo

Diagramação: Ampersand Studio

Foto de capa: Fernanda Divardim

Foto de miolo: Celso Diniz | Dreamstime.com

Capa: Editora Lux

ISBN – 978-65-86924-62-6

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Tuxped Serviços Editoriais (São Paulo, SP)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Pedro Anizio Gomes CRB-8 8846

M527m

Mello, Eduardo Bandeira de (org.).

Maravilhosa para todos: políticas públicas para o Rio de Janeiro / Organizadores: Eduardo Bandeira de Mello, Andréa Gouveia Vieira e Ricardo de Menezes Barboza; Autores: Adely Branquinho, Ana Cristina Bloquian, Ana Luiza Pessanha, André Albuquerque Sant'Anna, André Medici, Anie Gracie Noda Amicci, Arthur Bragança, Beto Mesquita, Bráulio Borges, Bruno Ottoni, Carlos Henrique Painel, Daniel Cerqueira, Daniel Duque, Diogo Lucena, Fábio Maciel, Francine Xavier, Francisco Costa, Gabriel Ulyssea, Helena Arruda, Herman Bessler, João Marco Braga da Cunha, José Aranha, June Lessa Freire, Maiko Pinheiro, Marcio Gold Firmo, Márcio Macedo Costa, Marco Aurélio Cabral Pinto, Maria Eduarda Couto, Maria Oaquim, Marina Aguiar Palma, Matheus Ribeiro, Nathalia Sales, Pedro Hemsley, Renata Ávila, Ricardo de Menezes Barboza, Ricardo Nehrer, Rodrigo Abreu, Romero Rocha, Vilma Pinto, Vinicius Peçanha, Vitor Pereira e Walter Teixeira; Prefácio de Marina Silva. – 1. ed. – São Paulo: Editora Lux, 2020.

458 p.; 21cm (broch.); il.; Gráficos; tabelas.

ISBN 978-65-86924-62-6

Inclui bibliografia.

1. Constituição Brasileira. 2. Direito. 3. Direito Constitucional. 4. Direitos Fundamentais.
I. Título. II. Assunto. III. Organizadores. IV. Autores.

CDD 711.981
CDU 911.375.5(815.3)

Índice para catálogo sistemático

1. Urbanismo e planejamento urbano: cidades brasileiras; Rio de Janeiro.
2. Urbanismo; Cidades do Brasil: Rio de Janeiro.

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Pedro Anizio Gomes CRB-8 8846

Referência Bibliográfica

MELLO, Eduardo Bandeira de; VIEIRA, Andreia Gouveia; BARBOZA, Ricardo de Menezes (org.). Maravilhosa para todos: políticas públicas para o Rio de Janeiro. 1. ed. São Paulo: Editora Lux, 2020.

Editora Lux

Endereço: Avenida Conceição, 130

São Paulo – SP - CEP: 02072-000

Tel.: 11 4213-0401

WhatsApp.: 11 95916-6965

E-mail: contato@editoralux.com.br

**As opiniões expressas neste livro são exclusivas dos autores
de cada capítulo, portanto pessoais, e não representam
necessariamente o posicionamento oficial dos
organizadores do livro e/ou das instituições em
que os diversos autores trabalham.**

Ao André Urani (in memoriam), que dedicou a
sua carreira a pensar e trabalhar pelo Rio de Janeiro

Os Organizadores

Eduardo Bandeira de Mello é carioca e ex-presidente do Fluminense, com dois mandatos no período entre 2013 e 2018. Formado em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Trabalhou por 36 anos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), onde exerceu cargos de “chefe de departamento” dos seguintes setores: Meio Ambiente, Administração Pública, Operações Sociais e Energia. Atualmente, é diretor do Instituto Nacional de Eficiência Energética (INEE).

Andrea Gouvêa Vieira é jornalista, com passagens pelo *Jornal do Brasil*, *O Globo* e TV Globo. Fundou a Basi – Assessoria de Imprensa. Exerceu dois mandatos na Câmara Municipal do Rio de Janeiro como vereadora pelo PSDB. Destacou-se na fiscalização do orçamento, cobrando planejamento, metas e resultados por parte do Executivo. Teve atuação destacada na área de Educação, lutando pela ampliação das creches, pelo horário integral na escola fundamental e pela gestão integrada com saúde e assistência social. Filiou-se à Rede Sustentabilidade em 2015 e coordenou a campanha de Marina Silva à Presidência da República em 2018.

Ricardo de Menezes Barboza é economista formado pela UFRJ, mestre em Economia pela UFRJ e mestre em Macroeconomia e Finanças pela PUC-Rio. Atualmente, trabalha como gerente de Pesquisa Econômica do BNDES e como Professor de Macroeconomia da Alumni Coppead-UFRJ. Escreve frequentemente artigos de opinião para jornais de grande circulação no país, sobretudo para o *Valor Econômico*. Ganhou menção honrosa no Prêmio Economista Celso Furtado do Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro.

Os Autores

Adely Branquinho é engenheira eletricista formada na PUC-Rio, com mestrado em Engenharia de Transportes na Coppe-UFRJ. Trabalhou em empresas de consultoria e no BNDES, onde atuou em todos os setores da infraestrutura, exercendo cargos de Chefe dos Departamentos de Transportes e Logística e de Papel e Celulose, bem como de Gerente Setorial em Energia, Saneamento, Transporte Urbano e Telecomunicações e Bens de Capital.

Ana Cristina Bloquiau é especialista em Economia da Cultura. Economista formada pela PUC-Rio, diplomada no MBA em Bens Culturais: Cultura, Economia e Gestão pela FGV-Rio e mestrande em Gestion des Organisations Culturelles pela Universidade Paris Dauphine (Paris, França). Percorreu também carreira artística como cantora, compositora e pianista, tendo lançado o álbum autoral *Acaso*.

Ana Luiza Pessanha é economista formada pela UFRJ. Estagiou no BNDES e trabalhou como assistente de pesquisa nas áreas de Economia do Meio Ambiente e Desigualdade de Gênero no Mercado de Trabalho. Pesquisa sobre pobreza, desigualdade e políticas públicas.

André Albuquerque Sant'Anna é doutor em economia pela UFRJ. Economista do BNDES desde 2004 e professor colaborador no programa de pós-graduação em economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Seus principais temas de pesquisa são economia do meio ambiente e desigualdade.

André Medici é consultor internacional nas áreas de Desenvolvimento Social e Economia da Saúde. Trabalhou como economista sênior nestas áreas no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e no Banco Mundial, onde se aposentou em julho de 2020. É editor do blog *Monitor da Saúde* (www.monitordasaudade.blogspot.com).

Anie Gracie Noda Amicci é formada em Administração de Empresas pela PUC-SP, possui pós-graduação em Tecnologias Ambientais pela Fatec-SP e mestrado em Ciências Ambientais pela USP. Trabalha desde 2009 com projetos do setor de Mobilidade Urbana.

Arthur Bragança é pesquisador do Climate Policy Initiative/PUC-Rio e Professor da PUC-Rio. Doutor em Economia pela PUC-Rio e bacharel em Economia pela UFMG. Durante seu doutorado, foi aluno visitante da Universidade de Harvard por um período de um ano. Sua pesquisa investiga os efeitos econômicos e ambientais de investimentos em infraestrutura e as relações entre agricultura, meio ambiente e desenvolvimento econômico.

Beto Mesquita é engenheiro florestal, doutor em Ciências Ambientais e Florestais. Atua há 26 anos em organizações da sociedade civil, tendo ocupado posições de liderança em entidades regionais, nacionais e internacionais. Seus temas principais de atuação são áreas protegidas, restauração de ecossistemas, planejamento estratégico para sustentabilidade e iniciativas de múltiplos atores de interesse. É autor de três livros e dezenas de publicações. Foi membro do Conselho de Meio Ambiente da Cidade por oito anos. É diretor do Instituto BVRio e presidente do Conselho do Movimento Trilha Transcarioca.

Bráulio Borges é graduado em economia pela FEA-USP e mestre em Teoria Econômica pela mesma instituição. Sua dissertação de mestrado, na área de Finanças Públicas, foi agraciada com o Prêmio Tesouro Nacional em 2005. Trabalha como economista sênior da área de Macroeconomia da LCA Consultores desde 2004. Desde 2015 também é pesquisador associado do Ibre-FGV, principal *think tank* de economia aplicada do Brasil.

Bruno Ottoni é economista formado pela UFRJ, com mestrado e doutorado em Economia na PUC-Rio. Atualmente, trabalha como pesquisador do IDados, como pesquisador associado do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre-FGV) e como professor adjunto da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisa na área da economia do trabalho.

Carlos Henrique Painel é ambientalista, bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela Facha-RJ, trabalhou no Ministério do Meio Ambiente, na Fundação Ondazul do cantor e

compositor Gilberto Gil, e foi consultor da ONU nos programas Pnud, OEA e Opas. Atualmente, presta consultoria na área de sustentabilidade para empresas e OnGs.

Daniel Cerqueira é doutor em Economia pela PUC-Rio, mestre em Economia pela EPG-EFGV e bacharel em Economia pela Universidade Santa Úrsula. Desde 1995, é técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, tendo sido diretor entre 2012 e 2015. É Presidente do Instituto Jones dos Santos Neves e conselheiro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Sua tese Causas e Consequências do Crime no Brasil recebeu os dois principais prêmios de economia do país: Haralambos Simeonidis, da Associação Nacional de PósGraduação em Economia (Anpec), e o prêmio BNDES de Economia.

Daniel Duque é economista formado pela UFRJ, com mestreando em Economia pela UFRJ e doutorando na Norwegian School of Economics. É consultor do Banco Mundial, pesquisador no Instituto Brasileiro de Economia (Ibre-FGV) e assistente de pesquisa na PUC-Rio

Diogo Lucena é médico pela Souza Marques. Concluiu residência médica em Oftalmologia no Hospital da Piedade. Integrou a equipe de Oftalmologia do Hospital dos Servidores do Estado RJ, Hospital Souza Aguiar e Hospital da Lagoa. É coordenador da Oftalmologia do Hospital Samaritano Barra. Membro do Conselho Brasileiro de Oftalmologia e da Sociedade Brasileira de Oftalmologia, diretor administrativo da Cooperativa Estadual de Serviços em Oftalmologia e diretor tesoureiro da Sociedade Brasileira de Administração em Oftalmologia.

Fábio Maciel é economista formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente, é mestrando em Economia na Universidade Federal Fluminense (UFF).

Francine Xavier é pesquisadora de sistemas alimentares e de seus impactos socioambientais. Gastrônoma com mais de 30 anos de experiência. Possui MBA executivo pelo Copeead-UFRJ e mestrado em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Francisco Costa é Professor Assistente na FGV-EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças. É Ph.D. em Economia pela London

School of Economics (LSE), cuja tese recebeu o prêmio Haralambos Simeonides da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec). Sua pesquisa concentra-se em Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. Integrou o Conselho Diretor da Sociedade Brasileira de Econometria.

Gabriel Ulyssea é Professor do Departamento de Economia da Universidade de Oxford. É Ph.D. pela Universidade de Chicago, cuja tese recebeu o prêmio Haralambos Simeonides da ANPEC. Foi Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio e economista do Ipea, onde foi chefe da Divisão de Mercado de Trabalho.

Helena Arruda é graduanda em Economia pela PUC-Rio, com período de intercâmbio na Sciences Po. Possui experiência como assistente de pesquisa no Climate Policy Initiative (CPI) e interesse nas áreas de Economia Política e Gênero.

Herman Bessler é empreendedor serial, fundador e CEO do grupo Templo.cc, da Malha.cc e do Journey.cc, além de conselheiro do Bios (Instituto Brasileiro de Ciência de Dados – Unicamp). Na última década, dedicou-se a consultorias de transformação organizacional e advising em dezenas de grandes empresas e mais de mil *startups*, além de dirigir entre 2017 e 2019 o RJ Criativo, onde formou 11 mil empreendedores criativos em 13 cidades.

João Marco Braga da Cunha é economista pela PUC-Rio, mestre em Economia pela EPGE-FGV, e mestre e doutor em Engenharia Elétrica, também pela PUC-Rio. Há mais de uma década no mercado financeiro, já trabalhou nas áreas de *quant trading, private equity*, risco de mercado, pesquisa macroeconômica e gestão de portfólios, posição que atualmente ocupa na Hashdex.

José Aranha é engenheiro químico pela UFRRJ, com pós-graduação em Administração pela PUC-Rio. Trabalha como assessor institucional da Vice-Reitoria de Desenvolvimento da PUC-Rio, planejador de cidades e ambientes de inovação e mentor de empreendedores. Participa do conselho: consultivo da Anprotec e CTSMAR; administrativo da Rio Negócios, curador da Abdan, da Câmara Tecnologia da Alerj e da Câmara Metropolitana do RJ.

June Lessa Freire é formada em Informática na PUC-Rio, especialista em Informática Educativa pela UCP e Mestre em Educação pela UCP. Foi projetista de **software** na Cobra-computadores. Desenvolveu o primeiro **software** para EaD do país, ganhando o primeiro lugar no concurso de **softwares** educacionais brasileiros do MEC. Foi criadora e coordenadora do curso de Pedagogia no Centro Universitário São José. Atualmente é dona da JLF Serviços Educacionais, consultora na formação de professores e de projetos para EaD.

Maiko Pinheiro é empreendedor, palestrante e facilitador de processos criativos. Foi fundador do Curto Café, Sócio da Ziper Delivery, CEO do Templo Coworking, Coordenador de Negócios do RJ Criativo e Diretor Financeiro da Associação Brasileira de Cacau Fino.

Marcio Gold Firma é economista formado pela PUC-Rio, mestre e doutorando em Economia pela PUC-Rio. Trabalha como economista do BNDES desde 2008. Seus temas de interesse são Desenvolvimento Econômico, Educação, Mercado de Trabalho, Desigualdade e Proteção Social.

Márcio Macedo da Costa é graduado em Engenharia Metalúrgica e doutor em Planejamento Energético pela Coppe-UFRJ, onde se dedicou a projetos de pesquisa nos campos da Eficiência Energética e da Ecologia Industrial. Desde 2001 integra os quadros do BNDES, onde ocupou os cargos de Gerente e Chefe do Departamento de Meio Ambiente por 14 anos.

Marco Aurélio Cabral Pinto é engenheiro pela UFRJ, com mestrado em Administração de Empresas na Coppead-UFRJ e doutorado em Economia pelo IE-UFRJ. Professor do Departamento de Engenharia de Produção da UFF e engenheiro no BNDES. Diretor da OnG Onda Carioca e colunista no veículo *Brasil Debate*. Membro do Conselho Técnico da Federação Nacional dos Engenheiros e participa da formulação de políticas públicas desde 2006.

Maria Eduarda Couto é graduada em Ciências Sociais pela UFPE e Mestre em Sociologia pelo PPGS-UFPE. Embaixadora da Juventude pelo Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes Unodc-ONU. Trabalha com pesquisa e Gestão Pública, com destaque para o tema da segurança pública, sistema socioeducativo e justiça.

Tem experiência em governos estaduais, em planejamento e monitoramento de políticas públicas de segurança e proteção à mulher.

Maria Oaquim é formada em Economia pela PUC-Rio, mestranda em Economia na PUC-Rio e faz parte da equipe da Iniciativa RioMais. Sua área de pesquisa principal é Economia do Trabalho e Desenvolvimento com foco na questão de gênero. Foi assistente de pesquisa em projetos acadêmicos sobre informalidade, flexibilidade e gênero, e trabalhou no Innovations for Poverty Action, no Peru, na avaliação de política de combate à violência contra mulher.

Marina Aguiar Palma é doutora em Economia pela PUC-Rio e mestre em Economia pela University of Nottingham (2010). Tem experiência na área de Economia da Saúde e Desenvolvimento de Capital Humano durante a Infância. Atualmente é pesquisadora na FGV-Rio. Foi também Overseas Development Institute Fellow no Ministério da Saúde da Eswatini.

Matheus Ribeiro é economista pela UERJ e assistente de pesquisa do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV-ibre).

Nathalia Sales é doutoranda em Economia pela PUC-Rio. Bacharel e mestre em Economia pela UFRJ. Sua agenda de pesquisa concentra-se em temas relacionados ao Desenvolvimento Econômico, como Educação, Saúde e Desigualdade.

Pedro Hemsley é Professor do Instituto de Economia da UFRJ e desenvolve pesquisa em Teoria de Contratos, Organização Industrial e Regulação. É graduado pela PUC-Rio, com mestrado na EPGE-FGV-Rio e doutorado na Toulouse School of Economics, sempre na área de Economia.

Renata Ávila é graduanda em Economia pela PUC-Rio, com intercâmbio na Universidade da Califórnia, Berkeley. Possui experiência de estágio em Macroeconomia e como assistente de pesquisa. Tem interesse nas áreas de Macroeconomia, Economia Política e Gênero.

Ricardo de Menezes Barboza é economista formado pela UFRJ, mestre em Economia pela UFRJ e mestre em Macroeconomia e Finanças pela PUC-Rio. Atualmente, trabalha como gerente de Pesquisa Econômica do BNDES e como Professor de Macroecono-

mia da Alumni Coppead-UFRJ. Escreve frequentemente artigos de opinião para jornais de grande circulação no país, sobretudo para o *Valor Econômico*. Ganhou menção honrosa no Prêmio Economista Celso Furtado do Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro.

Ricardo Nehrer é biólogo e profissional em Comunicação Ambiental. Doutor em Políticas Públicas e mestre em Ecologia pela UFRJ. Produz conteúdo em TV, rádio e plataformas digitais. Atua com planejamento e licenciamento ambiental em empresas de engenharia e de projetos. Exerceu atividades em instituições públicas e organizações não governamentais.

Rodrigo Abreu é graduando em Economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro e bolsista de iniciação científica (Pibic) na mesma instituição.

Romero Rocha é Professor do Instituto de Economia da UFRJ e dedica sua pesquisa ao desenvolvimento econômico. Formado em economia pela UFPE, fez mestrado em Economia na UFRJ e doutorado em Economia na PUC-Rio. Trabalhou na área de Desenvolvimento Humano do Banco Mundial; na equipe de avaliação do Instituto Unibanco; como pesquisador do Climate Policy Initiative; na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), onde foi secretário adjunto e diretor de monitoramento.

Vilma Pinto é economista pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), mestre em economia empresarial e finanças pela Escola Brasileira de Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE-FGV). Foi pesquisadora do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Ibre). Consultora, especialista em finanças públicas.

Vinicius Peçanha é economista formado pela UFRJ, mestre em economia pela EPG-E-FGV e Ph.D. Candidate na Universidade de British Columbia. Faz pesquisa em temas de Segurança Pública e Saúde, com foco nos impactos de médio e longo prazos do programa Unidades de Polícias Pacificadoras no Rio de Janeiro.

Vitor Pereira é economista formado pela PUC-Rio, com mestrado e doutorado pela mesma instituição. Fez doutorado sanduíche

na Universidade de Stanford. É professor do Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Enap. Foi diretor do Departamento de Avaliação da Sagi, no antigo Ministério do Desenvolvimento Social, e possui experiência na condução de diversas avaliações de impacto, especialmente no campo da Economia da Educação.

Walter Teixeira é contador formado pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atuou no mercado financeiro por sete anos até ingressar na Petrobrás, onde ficou por três anos na área financeira. Desde 2011, trabalha no BNDES, sendo os últimos cinco anos no Departamento de Saneamento Ambiental do Banco de Fomento.

Sumário

Os Organizadores	9
Os Autores.....	11
Apresentação	23
Prefácio.....	27
Agradecimentos	33
Capítulo 1	
Educação.....	35
1. Introdução.....	36
2. Diagnóstico.....	37
3. Propostas	55
4. Conclusão.....	85
Referências bibliográficas	86
Capítulo 2	
Saúde	93
1. Introdução.....	94
2. Diagnóstico.....	95
3. Principais iniciativas anteriores na área de Saúde	106
4. Propostas	108
5. Conclusões	116
Referências bibliográficas	117
Capítulo 3	
Economia, Desenvolvimento e Bem-Estar.....	119
1. Introdução.....	120
2. Diagnóstico.....	121
3. Propostas	138
4. Conclusão.....	147
Referências bibliográficas	148

Capítulo 4

Mercado de Trabalho	151
1. Introdução.....	152
2. Diagnóstico.....	153
3. Planos anteriores	162
4. Propostas	171
5. Conclusão	178
Referências bibliográficas	179

Capítulo 5

Contas Públicas.....	181
1. Introdução.....	182
2. Diagnóstico.....	183
3. Propostas	196
4. Conclusão.....	197
Referências bibliográficas	198

Capítulo 6

Políticas Públicas	201
1. Introdução.....	202
2. Diagnóstico.....	203
3. Propostas	206
4. Conclusão.....	210

Capítulo 7

Assistência Social	211
1. Introdução.....	212
2. Diagnóstico.....	213
3. Propostas	237
4. Conclusão.....	257
Referências bibliográficas	258

Capítulo 8

Segurança Pública.....	261
1. Introdução.....	262
2. Política de Segurança Pública efetiva	264
3. Diagnóstico.....	269
4. Propostas: Programa Rio, Cidadania e Paz (RCP).....	297
5. Conclusões	301
Referências bibliográficas	302

Capítulo 9

Saneamento Básico	305
1. Introdução.....	306
2. Diagnóstico.....	306
3. Propostas	336
4. Conclusão.....	341
Referências bibliográficas	342

Capítulo 10

Políticas de Gênero.....	343
1. Introdução.....	344
2. Diagnóstico.....	345
3. Propostas	355
4. Conclusão.....	359
Referências bibliográficas	360

Capítulo 11

Mobilidade Urbana.....	363
1. Introdução.....	364
2. Diagnóstico.....	365
3. Propostas preliminares.....	386
4. Conclusão.....	389

Capítulo 12

Meio Ambiente e Sustentabilidade	393
1. Introdução.....	394
2. Diagnóstico.....	395
3. Propostas	427
4. Conclusão.....	432
Referências bibliográficas	433

Capítulo 13

Empreendedorismo	435
1. Introdução.....	436
2. Definição: o que se entende por empreendedorismo ...	436
3. Princípios construtivos	437
4. Macrocontexto sobre empreendedorismo e inovação	438
5. Empreendedorismo e inovação no Brasil.....	439
6. Empreendedorismo e inovação no Rio de Janeiro.....	440
7. Histórico sobre empreendedorismo e inovação no Rio	441

8. Pilares para uma cidade empreendedora.....	442
9. Propostas e conclusão	446
Referências bibliográficas	447

Capítulo 14

Cultura	449
1. Introdução.....	450
2. Diagnóstico.....	451
3. Propostas	454
4. Conclusão.....	455

Apresentação

O Rio de Janeiro continua lindo, mas nunca foi tão maltratado. A cidade que era conhecida como maravilhosa está cada vez mais famosa pela perda de qualidade de vida, pela decadência econômica, pela falta de emprego, pela alta desigualdade, pelos péssimos governantes, pelo descaso com os recursos públicos e pela juventude – sobretudo negra – desperdiçada. A nossa cidade está morrendo aos poucos, como se tivesse uma doença degenerativa.

A doença do Rio, contudo, não precisa ser degenerativa. Ela tem cura. Não é uma cura simples – como um remédio fácil de tomar. A cura dessa doença demanda tempo e depende de um coquetel de atitudes. Depende do voto consciente; da participação política permanente; da construção de instituições políticas inclusivas; da implementação de políticas feitas com base em evidências, divulgadas com total transparência, monitoradas e sempre reavaliadas. A cura da cidade é um coquetel que se toma para a vida toda e não se esgota nos períodos eleitorais. A doença do Rio de Janeiro volta se os cariocas assim permitirem.

Este livro é uma contribuição coletiva para a cidade. São 42 autoras e autores, todos com pesquisa em temas críticos para o Rio de Janeiro e atuantes nos debates de política pública do país. A participação de cada um se deu de forma 100% voluntária. O denominador comum foi única e exclusivamente a vontade de mudar os rumos (hoje decadentes) da cidade.

O Rio de Janeiro não tem sido uma cidade maravilhosa para todos. O Rio de Janeiro hoje não oferece creches para todas as crianças: apenas 40% encontram-se matriculadas nestas instituições. O Rio de Janeiro hoje não alfabetiza todos os seus jovens: somente 44% dos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental têm nível adequado de leitura. O Rio de Janeiro hoje não oferece dignidade para todos:

há 160 mil pessoas vivendo com menos que 178 reais *per capita* na cidade. O Rio de Janeiro hoje não oferece segurança para todos: a Zona Norte concentra mais da metade dos principais crimes. O Rio de Janeiro hoje não gera empregos suficientes: um a cada cinco cariocas estão desempregados, desocupados ou desalentados.

A política pública tem feito pouco para reverter essa realidade. Os poucos dados disponíveis mostram que: (i) o PIB carioca perde sistematicamente participação no PIB nacional; (ii) o desemprego não cai no Rio de Janeiro; (iii) a desigualdade na distribuição da renda é elevada e vem crescendo na cidade (detalhe que o Brasil é o país mais desigual do planeta, e o Rio de Janeiro consegue ser mais desigual que o Brasil); (iv) tem sido feita uma gestão irresponsável dos recursos públicos, com a Prefeitura sequer conseguindo pagar seus trabalhadores e fornecedores. Além disso, a grande maioria das políticas implementadas tem baixo grau de transparência, e as avaliações dessas políticas simplesmente não existem. Se existissem, e tivessem bons resultados, os políticos não perderiam a oportunidade de divulgá-las.

Temos consciência de que um livro, por si só, não muda a situação vigente. Mas, se boas ideias ajudam a desenvolver países, este livro ao menos pode lançar sementes de transformação. No mínimo, ele contribui para um melhor debate sobre a cidade, focalizando a discussão em muitos dos principais problemas e convidando o engajamento da sociedade civil.

A rigor, este livro pode ser útil não apenas para o Rio de Janeiro, mas para o Brasil. Primeiro, porque o Rio é o principal retrato do país no mundo – e, portanto, o que acontece no Rio pode trazer externalidades para todos os brasileiros. Segundo, porque essa forma de propor políticas públicas para uma cidade pode ser copiada ou ampliada em qualquer debate municipal. Terceiro, porque já passamos da hora de criar debates francos sobre os principais problemas que assolam vida de todos brasileiros, o que inclui os cariocas.

Como verão nas páginas que seguem, cada capítulo deste livro procurou fazer um diagnóstico profundo sobre o Rio de Janeiro para então sugerir políticas públicas que, ao mesmo tempo, respeitem a restrição orçamentária e sejam baseadas em experiências de suces-

so. Esperamos, dessa forma, aprofundar o debate sobre diversos assuntos e contribuir para uma discussão aberta e franca, tal como deve ser em uma democracia.

O Rio de Janeiro, definitivamente, merece um outro patamar. A cidade não precisa continuar degenerando. Ela pode – e deve – ser maravilhosa para todos.

Boa leitura e bom debate!

Os Organizadores

Setembro de 2020

Prefácio

Tem a história. O Rio de Janeiro capital da Colônia, capital do Império, capital na República, única Cidade-Estado que já existiu no Brasil. E tem o coração. Mesmo para quem não conhece a história, o Rio está nos sentimentos dos brasileiros como um lugar de todos. Assim como no mundo milhões de pessoas têm o sonho de um dia conhecer Nova York, aqui no Brasil parece que já nascemos com o sonho de um dia ir ao Rio. Mesmo que de uns tempos para cá esse desejo se misture com o medo, a tristeza e a revolta. Quem já não se viu diante da TV, o noticiário com tanta corrupção, tanta desfaçatez, tanto desrespeito à dignidade humana e ao bem público, dizendo desacorçoados: “Como é que pode? No Rio!”. Como se fosse incompreensível tanta coisa ruim acontecer em um lugar tão lindo e único, tão alegre, tão inspirador, tão nosso! Tão cidade maravilhosa!

O que vem acontecendo no Rio, principalmente a perda da confiança no Estado e suas instituições, cria nas pessoas uma sensação de dupla perda. Uma, a dos valores democráticos, que parecem não ter força para conter o persistente desvio das funções públicas de representação coletiva, sendo substituídas por uma assustadora ideologia delinquente de poder miliciano se infiltrando por todas as frestas, se imiscuindo onde deveria reinar a legitimidade. E a outra, do desmonte da simbologia de arte, beleza, paisagem, criatividade, acolhimento, que é parte importante da sensação de pertencimento a um lugar no mundo, a um país que cultiva diariamente a esperança de vir a ser melhor para todos.

Mesmo que nunca tivesse ido lá, o Rio nos chegou ao Acre quando eu era muito jovem, com a força e o arejamento do novo, da mudança, da Amazônia verdadeira emergindo pelo movimento de suas populações contra as ideias absurdas de um desenvolvimento predatório e excludente. Com o saudoso Alfredo Sirkis, Fernando

Gabeira e Rosa Roudan, soubemos que o que fazíamos sob a liderança de Chico Mendes era ambientalismo, defesa da ecologia, que a integridade da floresta era uma causa muito mais ampla, profunda e global do que o nosso conhecimento naquele momento nos permitia ver. Depois veio também o apoio de artistas, como Lucélia Santos, de intelectuais do Rio, como o professor Orlando Valverde e Carlos Walter. E eu, particularmente, fui transferindo à cidade o afeto e o respeito que passei a ter por eles e tantos outros. A partir do mandato de senadora fui muitas vezes ao Rio e aumentou a quantidade de pessoas especiais e lugares encantados que consolidaram meu apego. Uma delas foi o economista André Urani, que dedicou a vida a pensar o Rio e a sonhar com dias melhores, com a “hora da virada”, aliás, título do livro que lançou com Fabio Giambiagi no mesmo ano em que morreu (2011) ainda muito jovem. Italiano de origem, incorporou o Rio de tal maneira à sua identidade, que me dizia que seu olhar era sempre para a cidade, para ajudá-la a resolver seus problemas.

Hoje vejo todas as atrocidades que castigam o Rio e sinto que é também comigo, como se esses problemas acontecessem numa cidade minha.

Mas por que o Rio de Janeiro vive o que parece ser um processo vertiginoso de decadência econômica, social, política e moral, se suas qualidades estão todas lá, intactas? Tanto estão que o fluxo turístico continua relevante, apesar da percepção negativa crescente que, infelizmente, corresponde à realidade. A decadência econômica pode ser vista na queda contínua de participação do PIB carioca no PIB brasileiro desde a década de 1970 (de 12% para 5%). A cidade está há mais de 60 meses destruindo postos formais de trabalho. A taxa de desemprego é mais elevada do que no país como um todo e não diminui desde 2017. Quase 55% dos desempregados estão nessa situação há mais de um ano, a maior proporção de desempregados de longo prazo entre as capitais do Sudeste. Cada vez mais existem trabalhadores desempregados, subocupados e desalentados.

As desigualdades crescem, acumulam-se, atropelam a dignidade das pessoas. Elas estão na distribuição da renda, no gênero – o município ainda não tem um Plano Municipal de Políticas para a Mulher – e na própria violência. A zona norte concentra mais da metade dos

principais crimes (homicídio doloso, roubo de rua e roubo de veículo). As mortes por intervenção de agente do Estado representaram 38% das mortes violentas intencionais em 2019. As principais vítimas são jovens do sexo masculino (89%), negros (70%) e com idade entre 15 e 29 anos (57,6%). O que traz à tona uma das formas mais desumanas de desigualdade: a racial, fundada no inaceitável e persistente preconceito que faz com que o *apartheid* informal se consolide. As partes mais ricas da cidade e mais bem atendidas pelos serviços públicos são habitadas majoritariamente por brancos. E quanto mais pobres e abandonadas as áreas da cidade, mais negros as ocupam. Até a assistência social acompanha essa divisão odiosa: a maioria das Casas de Convivência e Lazer para Idosos, por exemplo, estão localizadas nos bairros mais ricos.

O Rio de Janeiro tem também sérios problemas ambientais. Ocupações irregulares, poluição do ar e a insistente degradação de praias, rios, baías e lagoas. A cidade que hospedou a mais importante conferência ambiental global do século passado e lhe deu seu nome – a Rio 92 – tem apenas cerca de 40% do esgoto tratado e cresce a poluição do lixo doméstico na baía de Guanabara.

As políticas públicas, de onde necessariamente deveria sair a solução para tais mazelas, estão cada vez mais dissolvidas em ineficácia, corrupção, falta de transparência, ausência de avaliação, descontinuidade. Dentre os 665 municípios avaliados pelo Portal da Transparência (da Controladoria-Geral da União), a cidade do Rio de Janeiro encontra-se em 311^a posição; dentre as capitais, só está à frente de Natal e Aracaju; dentre os municípios com mais de 1 milhão de pessoas, só está à frente de São Gonçalo, também no Estado do Rio.

O Rio oculto, sinistro, refém da má política, da falta de planejamento, onde parece que está tudo dominado, também comete o crime de desmoralizar, humilhar e subutilizar seus funcionários públicos competentes, destruindo sua imagem, afastando-os de uma relação produtiva com a cidade e impedindo que entreguem à população os resultados de sua expertise, seu preparo, sua vontade de servir e resolver problemas. A título de exemplo, o Instituto Pereira Passos (IPP), um órgão com corpo técnico de excelente qualidade, na última

gestão produziu só três notas técnicas, sendo nenhuma avaliação rigorosa de programas da prefeitura, para o que está preparado.

A pandemia só veio a agravar essa situação, porém, tão deletéria quanto o Coronavírus é a desestruturação do poder público para liderar o caminho de saída. É gravíssimo que o Rio esteja entre o mar e o rochedo, à mercê de podres poderes, quando as urgências de toda ordem – da economia à saúde, da educação à cultura, do meio ambiente à segurança – acumulam-se e ameaçam levar o município a uma crise sem volta. O Rio de Janeiro vive uma crise política de proporções nunca vistas. O atual prefeito e o atual governador passaram ou passam por processos de *impeachment*. Quatro ex-governadores do Estado do Rio estão ou estiveram presos recentemente. A triste, a aterradora impressão que se tem é que o Rio está prestes a fenececer. Sim, cidades morrem e não faltam exemplos mundo afora. Detroit nos Estados Unidos, Calcutá na Índia, Nápoles e Palermo na Itália, dentre muitas outras. Elas não desaparecem, mas perdem o dinamismo a um ponto que deixam de atrair gente nova, de gerar oportunidades. Ficam estagnadas, desvitalizadas, viram cidades-zumbi.

Uma leitura histórica dos problemas do município mostra, a rigor, a história da transformação da política em instrumento para o saque do Estado e para a permanência no poder de quadrilhas que desvirtuam e desidratam as políticas públicas, colocando-as a serviço de seus propósitos criminosos até chegarem ao atual estado de coma. Nesse processo, a experiência, o conhecimento, a competência dos gestores pouco importa, mas precisam voltar a importar, a ocupar o centro da administração municipal. Não há soluções setoriais, salvações específicas, jeitinho de boa intenção. O que há é a necessidade imperiosa e inadiável de, lembrando Urani, promover a hora da virada. Virada com todos os que amam o Rio e entendem que não há mais tempo a perder, que as mudanças devem ser grandes, profundas, decisivas; que a cidade precisa ser devolvida à sociedade numa depuração democrática, limpa, ética.

Este livro, cujos autores me dão honra de prefaciá-lo, é uma lufada de ar puro. Mostra o que o Rio tem de melhor para reagir: pessoas do bem, com conhecimento, compromisso e competência propositiva para oferecer. É preciso juntar gente em torno dessas ideias, sair da

inércia, do desencanto, do fatalismo. Não é aceitável acreditar que o Rio “não tem jeito”. Cair nessa armadilha é se deixar levar a uma pulsão de morte. O que precisamos agora é de uma vigorosa pulsão de vida para reagir, ir à luta com toda a garra. O princípio básico deste livro é que o foco da reação deve ser o das políticas públicas. Elas precisam, em primeiro lugar, existir. Ser bem fundamentadas, viáveis, verificáveis. Em segundo lugar, precisam ser postas em prática, funcionar. E aí entra o papel do cidadão e da cidadã em sinergia com os apelos da cidade. A escolha é deles, a democracia assim determina. É preciso interromper o ciclo da destruição e a tarefa não é de um super herói nem de um ditador; é de cada pessoa, e este é o maior e o mais estimulante dos desafios.

Os profissionais que organizaram e escreveram os capítulos deste livro são grandes especialistas nacionais nos diversos temas que afetam a vida da cidade. Este livro é uma iniciativa de diálogo, de transparência, de mudança possível, do passo a passo para sair do buraco e retomar a vida. Eles me representam no amor ao Rio e na vontade de ajudar. Mudar, aqui, não é uma pergunta. É a resposta. A única e a mais poderosa neste momento.

Marina Silva

Ministra do Meio Ambiente (2003-2008) e
Senadora pelo Acre (1995-2011)

Agradecimentos

Este livro vai muito além de seus autores e organizadores. Ele é fruto de um grande esforço de equipe. Envolveu não apenas os 42 autores, mas também diversos colaboradores formais e informais. Nesse sentido, gostaríamos de deixar aqui os nossos mais sinceros agradecimentos.

Agradecemos ao Zé Gustavo, pela organização de diversos debates, pela articulação com partes interessadas e pelo apoio em cada etapa desse processo. Ao Oswaldo Fonseca, grande organizador dos encontros da equipe, sempre participativo em todas as discussões. Ao George Moraes, ao João Ramires e ao Leonardo Souza, pela troca de ideias, pelas diversas sugestões e pela busca da melhor comunicação.

Agradecemos aos diversos funcionários do TCM, que disponibilizaram um amplo conjunto de informações de qualidade para todos os pré-candidatos a prefeito do Rio de Janeiro, bem como pelas diversas reuniões de esclarecimento em nome do bem comum.

Agradecemos às diversas organizações e instituições, que disponibilizaram excelentes materiais sobre a cidade, com o bonito propósito de propor e pensar soluções para o Rio de Janeiro. Em particular, à Casa Fluminense e ao qualificado grupo de especialistas reunidos no Movimento Rio 2020, organizado pelo economista Claudio Frischtak, que produziu diversos documentos de muita qualidade, que serviram como importante insumo para vários dos capítulos deste livro.

Agradecemos ao enorme conjunto de pessoas que participaram informalmente da construção desse material, mas que, por restrições profissionais, não puderam assinar os capítulos aqui apresentados. Essas pessoas foram absolutamente fundamentais para a equipe,

cuja grandeza está genuinamente ligada à vontade de construir uma cidade mais dinâmica e menos desigual.

Agradecemos à Marina Silva, que gentilmente se disponibilizou para fazer o prefácio e discutir vários dos assuntos relevantes para a cidade. Sua forma de fazer política engrandece o país e nos inspira a buscar uma sociedade cada vez mais desenvolvida, fraterna e respeitosa.

Também agradecemos ao Ricardo Paes de Barros, à Eduarda La Rocque, ao Fabio Giambiagi e à Laura Carvalho, grandes nomes do debate econômico nacional, que gentilmente aceitaram o convite para ler e fazer a contracapa deste livro.

Por fim, agradecemos aos nossos familiares e amigos, nossos paraquedas, sempre ao nosso lado para qualquer empreitada, e que suportaram a nossa ausência em período tão delicado, talvez o mais delicado da história econômica do Brasil. Sem vocês, nada disso seria possível.

Capítulo 1

Educação

Autor: Vitor Pereira



1. INTRODUÇÃO

A Educação do Rio de Janeiro encontra-se em um dos momentos mais delicados, em meio à maior pandemia dos últimos cem anos, com aulas paralisadas desde março de 2020. A próxima gestão encontrará um cenário desolador. Apesar dos resultados promissores de testes com algumas vacinas, é pouco provável que tenhamos vacina contra a Covid-19 distribuída em larga escala antes do segundo semestre de 2021.

Com mais de um ano sem aulas, os danos cognitivos e emocionais serão gigantescos. O aumento do desemprego, por sua vez, poderá aumentar a pressão para que algumas famílias coloquem crianças mais velhas para trabalhar, abandonando a escola. Por outro lado, a crise econômica irá, ao mesmo tempo, diminuir a base de arrecadação das finanças municipais e pressionar famílias de classe média a matricularem seus filhos na rede pública.

Apesar da catástrofe causada pela Covid-19, a aprovação do Novo Fundeb traz boas notícias para a educação municipal. Como o município contabilizava repasses para o fundo de previdência dentro dos 25% destinados a manutenção e desenvolvimento do Ensino, uma parte maior do orçamento terá que ser destinada à Educação, compensando parcialmente as perdas de arrecadação oriundas da crise econômica.

Este é o cenário que o próximo prefeito encontrará na Educação do município do Rio. O filme não é bom, e a fotografia de antes do começo da pandemia já não era boa.

O Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb) do município, que multiplica a nota média dos alunos do 5º e 9º ano pela aprovação média em cada segmento, foi de 5,7 nos anos iniciais, e de 4,7 nos anos finais. O índice para os anos iniciais é menor do que o de Fortaleza, e é igual ao da capital cearense nos anos finais. Entre as capitais do Sudeste, o índice é apenas superior ao de Vitória.

Apesar de a Secretaria ser bem organizada e possuir um excelente corpo técnico, há muito espaço para melhorar a gestão das escolas. As ações elencadas passam por implementar um sistema de gestão escolar voltado à aprendizagem, com a realização de avaliações

padronizadas e incentivos para a boa gestão das escolas. Propomos também adaptar o currículo e as formações dos professores para melhorar também o desenvolvimento socioemocional dos alunos e dos professores. A primeira infância deveria receber um enfoque especial com o fortalecimento do Programa Primeira Infância Carioca, com ações intersetoriais que começam na gestação e vão até os 6 anos de idade. A alfabetização deveria ser priorizada através da premiação dos melhores professores alfabetizadores e de apoio metodológico da Secretaria para melhorar a prática pedagógica dos professores dos primeiros anos do Ensino Fundamental. Por último, indo além da melhoria do aprendizado das nossas crianças, será fundamental resgatar valores de respeito à liberdade de expressão, de opinião, de crença, ou orientação sexual, cada vez mais relevantes e relegadas a segundo plano no último mandato.

Este artigo está organizado da seguinte forma. Após esta breve introdução, faz-se um breve diagnóstico da situação atual da Educação no município do Rio de Janeiro, separado entre a educação infantil, a alfabetização, os anos iniciais, os anos finais, a gestão de recursos humanos, gestão da rede, a questão do tempo integral e orçamentária. A seguir, faz-se um breve acompanhamento das metas do plano estratégico da cidade, e concluir com algumas propostas para os próximos quatro anos.

2. DIAGNÓSTICO

Segundo o Censo Escolar do Inep do ano de 2018, a rede municipal do Rio de Janeiro conta com 1.539 unidades de ensino. Destas, 1.005 ofertam o Ensino Fundamental regular, e 950 escolas ofertam o Ensino Infantil regular (creches e pré-escolas).¹ As matrículas nas escolas municipais somam pouco mais de 650 mil estudantes, sendo aproximadamente 60 mil estudantes em creches municipais, 87 mil em pré-escolas, 257 mil nos anos iniciais do Ensino Fundamental e 213 mil nos Anos Finais do Ensino Fundamental (ver Tabela 1.1). Além dessas matrículas, há 23 mil crianças menores de 3 anos matriculadas em 188 creches conveniadas pela prefeitura, todas em tempo integral.

1. Há escolas que oferecem Ensino Fundamental e Ensino Infantil.

Tabela 1.1- Matrículas na rede municipal do
Rio de Janeiro em 2018

Matrículas em creches	59.469 estudantes
Matrículas em pré-escolas	87.087 estudantes
Matrículas nos anos iniciais (1º ao 5º ano)	257.974 estudantes
Matrículas nos anos finais (6º ao 9º ano)	213.387 estudantes
Matrículas Ensino Médio	0 estudante
Matrículas na EJA	26.097 estudantes
Matrículas de educação especial	15.987 estudantes

Fonte: *Censo Escolar do Inep, 2018*

A qualidade da educação oferecida em um determinado local não é simples de se medir com um único índice. A escola não é um espaço que se presta apenas à aprendizagem de conteúdos pelos alunos. Ela é certamente muito mais. É o espaço de socialização, de aprendizado de convivência e respeito pelo próximo, de brincadeiras, de descobertas e de fortalecimento de competências socioemocionais.

Embora o aprendizado seja apenas uma das múltiplas funções da escola, ele é um direito do aluno e, como tal, precisa ser garantido e mensurado. Além do aprendizado, as métricas mais comuns disponíveis de qualidade escolar incluem medidas de rendimento escolar (aprovação, reprovação e abandono), que tornam visíveis a proporção de alunos para os quais o direito à aprendizagem tem sido negado. A combinação das métricas de aprendizagem e aprovação dá origem ao Ideb, que multiplica a média de aprendizado dos alunos na Prova Brasil e a taxa de aprovação no ciclo (ver Tabela 1.2). O Ideb nos permite comparar como o direito ao aprendizado tem sido cumprido na rede pública de cada município ou estado do país.

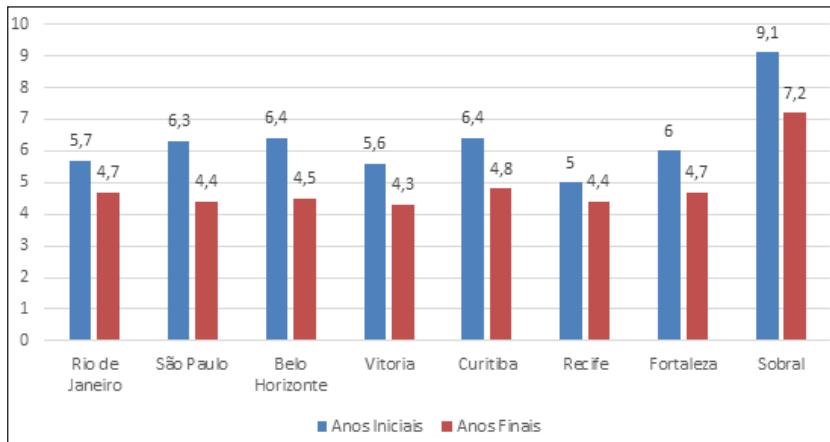
Tabela 1.2 Indicadores de Educação do Rio de Janeiro

INDICADORES DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO	
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Anos Iniciais (1º ao 5º ano)	5,7
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Anos Finais (6º ao 9º ano)	4,7
Taxa de Analfabetismo da População de 10 anos ou mais	2,8 %
Proporção da população com 11 anos e/ou mais de estudo	60,9 %
Taxa de aprovação Escola Municipal (Anos Iniciais/Finais)	92,9 % / 89,6 %

Fonte: Inep

Em 2017, o Ideb da cidade do Rio de Janeiro foi de 5,7 nos anos iniciais, e de 4,7 nos anos finais em 2017. Apesar da alta renda média das famílias na cidade do Rio e do alto gasto relativo da rede, quando comparada a outras redes do país, as duas medidas de Ideb parecem baixas quando comparadas a outras capitais de porte e renda semelhantes. Para os anos iniciais, por exemplo, o Ideb carioca é inferior ao de Belo Horizonte, São Paulo e Curitiba (ver Figura 1.1). É inclusive menor do que o de Fortaleza, cidade com renda média bem inferior à carioca. Já nos anos finais, a média fica abaixo da de Curitiba e de Fortaleza, embora seja levemente superior à das demais capitais do Sudeste.

Figura 1.1- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 2017 – Rio vs outras cidades



Fonte: Inep

Após um período de inovações de gestão educacional introduzidas na primeira gestão do prefeito Eduardo Paes, pouco tem sido feito desde as jornadas de junho de 2013 para melhorar a gestão da rede. A virulência das manifestações, a greve de professores e a invasão de escolas estaduais pelos alunos parece ter tornado os gestores educacionais mais avessos à tomada de riscos. Isso ficou bastante evidente no governo estadual, na qual toda a estrutura que havia levado o Rio de Janeiro às primeiras posições nos índices de qualidade da educação no Ensino Médio foi desmobilizada, mas também em menor medida na rede municipal. A bússola das avaliações externas, por exemplo, foi perdida, dificultando o diagnóstico sobre a situação real da rede em relação ao direito ao aprendizado dos alunos.

A esse cenário, tivemos posteriormente o baque da eleição de um prefeito que não consegue distinguir religião e estado laico, e que se vale das mais variadas oportunidades para praticar proselitismo religioso, minar a tolerância entre as pessoas e para praticar censura contra livros infantojuvenis. Na esfera estadual, elegemos um governador que se vangloria do aumento da letalidade policial, muitas vezes contra a juventude carioca, quase sempre favelada, pobre e negra, como estratégia para o combate à criminalidade. Enquanto isso, no Governo Federal, assistimos ao culto da ignorância e do ódio, ao ataque a nossas florestas e instituições, ao desprezo pela ciência e à banalização da morte.

Diante desses tempos sombrios em que a própria democracia sevê atacada em inúmeras direções, será fundamental que a Educação carioca possa resgatar valores basilares necessários para nossa convivência em sociedade. Não esperamos que a Educação carioca seja pautada exclusivamente pela construção do conhecimento das linguagens matemática, científica, artística, corporal, verbal, visual, sonora e digital. Indo muito além, queremos que a escola seja também espaço para a prática da empatia, do diálogo, da resolução de conflitos e da cooperação, para promover o respeito ao outro e aos direitos humanos, para exercitar a curiosidade intelectual, a investigação, a reflexão, a análise crítica, a imaginação e a criatividade e para que o aluno tome decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários.

Em um mundo polarizado como o que vivemos, isso poderia até parecer um manifesto bastante particular de princípios políticos. De fato, é um manifesto sobre princípios, e é uma escolha política, já que não há escolha do que ensinar que não seja, eminentemente, política. Mas não é particular. São apenas algumas das competências gerais requeridas de qualquer aluno brasileiro, presentes na nossa Base Nacional Comum Curricular, a BNCC. Reflete um compromisso de que país e sociedade queremos construir, e que precisará ser efetivamente implementada por qualquer um que estiver ocupando a cadeira de prefeito da cidade do Rio de Janeiro a partir de 1º de janeiro de 2021.

Para nos aprofundarmos um pouco mais no diagnóstico da situação da educação da cidade do Rio, irei separar o diagnóstico entre a Educação Infantil, os anos iniciais e os anos finais, mas reconhecendo a importância da alfabetização como um item em destaque. De forma transversal a esses ciclos de aprendizagem, falo também sobre a política de recursos humanos na secretaria, sobre a infraestrutura da rede e sobre a questão orçamentária.

2.1 EDUCAÇÃO INFANTIL

A situação da Educação Infantil no município não é boa. A promessa de criação de uma política ambiciosa de garantia do desenvolvimento integral infantil se arrasta desde os governos de Eduardo Paes, e na prática não deslanchou durante o governo Crivella. Basicamente não fazemos o acompanhamento adequado das nossas grávidas, nem mesmo do desenvolvimento de saúde do bebê, não estimulamos adequadamente o desenvolvimento motor, físico e intelectual dos bebês, não possuímos creche e pré-escolas em quantidade suficiente para suprir a demanda, e não fazemos ideia da qualidade do serviço educacional oferecido nas nossas creches e pré-escolas.

A oferta de creches ainda é pequena para a demanda. De acordo com as projeções populacionais do IBGE², o município do Rio possui 290 mil crianças de 0 a 3 anos (36 meses completos),

2. Projeções divulgadas pelo IBGE Cidades. O número de crianças de 0 a 3 foi obtido multiplicando-se o número de crianças de 0 a 4 anos por 4/5.

mas apenas 83 mil vagas em creches, mesmo após a inclusão das creches conveniadas. Contando com as matrículas na rede particular, temos 120 mil crianças matriculadas em creches, o equivalente a 40% das crianças nessa faixa etária. Apenas 28% das crianças de 0 a 3 anos estão matriculadas em creches da rede pública. Nas creches próprias da prefeitura, 68% das matrículas são em tempo integral. Não há essa informação para as creches conveniadas. O Plano Nacional de Educação prevê que 50% das crianças de 0 a 3 anos estejam matriculadas em creches até 2024, o que constitui um enorme desafio para o município.

A demanda nas creches é atestada pelas filas anuais para as matrículas nas creches, além de inúmeros pedidos de matrículas feitas através da Defensoria Pública. Num município com mercado de trabalho dinâmico como o Rio, a escolha de mulheres com filhos é entre trabalhar fora de casa, deixando a criança na creche ou em uma cuidadora comunitária, ou permanecer em casa com a criança. Segundo a própria prefeitura, a fila é de 34.500 vagas de creche.

Não há qualquer avaliação regular sobre a qualidade das creches ou sobre o desenvolvimento infantil das crianças que as frequentam (tampouco das que não frequentam). Tentativas passadas de avaliação da Educação Infantil utilizando testes padronizados³ no município sofreram enorme oposição de professoras e cuidadoras, serviram apenas para um estudo específico, mas nunca foram implementadas como instrumento rotineiro para aferição da qualidade das creches⁴. Excluindo este estudo, não há, portanto, qualquer dado sobre a qualidade do serviço ofertado nesses centros. Nem mesmo sabemos sobre a infraestrutura das creches ou sobre a qualificação das professoras e cuidadoras, que seriam informações mínimas para aferir as condições a que estão submetidas as crianças nas creches do Rio.

O município do Rio de Janeiro implementa (no papel) o Programa Criança Feliz, que provê visitações domiciliares para promover interações positivas e estimuladoras entre pais e filhos. O programa, referenciado nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras),

3. Como Iters, Ecers, ASQ.

4. Ver Attanasio et al, 2017.

fica sob gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social, mas prevê a coordenação intersetorial entre os setores de Assistência, Saúde, Justiça e Educação. Em fevereiro de 2020, o município possuía uma meta de atendimento pactuada com o Governo Federal para atender 4.700 famílias. O programa, porém, encontrava-se parado, com o repasse do Governo Federal boqueado, sem nenhuma família atendida.

Um estudo de avaliação da implementação do Programa Criança Feliz, conduzido pelo Governo Federal em outros municípios, apontou para diversas falhas na implementação, principalmente em relação à rotatividade das equipes, à necessidade da estruturação de um currículo que possa auxiliar os visitadores a não tornar as visitas repetitivas e à falta de intersetorialidade entre as áreas de Assistência Social, Saúde, Educação e Justiça. É bastante provável que o mesmo aconteça no município do Rio de Janeiro (se ou quando implementar).

Em relação à pré-escola, as matrículas em 2018 somaram 143 mil crianças, contando as redes públicas e privadas. Isso é próximo da estimativa de 145 mil crianças de 4 a 5 anos de acordo com a projeção do IBGE. A Emenda Constitucional 59 de 2009 obriga o município a universalizar a matrícula na pré-escola. O Plano Estratégico do Município elaborado na gestão Crivella, contudo, ainda aponta para a necessidade de expansão de 15 mil vagas para atender a demanda. Assim como no caso das creches, não há qualquer avaliação da qualidade das pré-escolas.

A BNCC garante seis direitos de aprendizagem e desenvolvimento na Educação Infantil, que são os de: **Conviver** com outras crianças e adultos, em pequenos e grandes grupos, utilizando diferentes linguagens; **Brincar** cotidianamente de diversas formas, ampliando e diversificando seu acesso a produções culturais, seus conhecimentos, sua imaginação, sua criatividade, suas experiências emocionais, corporais, sensoriais, expressivas, cognitivas, sociais e relacionais; **Participar** ativamente, com adultos e outras crianças, da realização das atividades da vida cotidiana, tais como a escolha das brincadeiras, dos materiais e dos ambientes; **Explorar** movimentos, gestos, sons, formas, texturas, cores, palavras, emoções, transformações, relacionamentos, histórias, objetos, elementos da natureza,

na escola e fora dela; **Expressar**, como sujeito dialógico, criativo e sensível, suas necessidades, emoções, sentimentos, dúvidas, hipóteses, descobertas, opiniões, questionamentos, por meio de diferentes linguagens; **Conhecer-se** e construir sua identidade pessoal, social e cultural, constituindo uma imagem positiva de si e de seus grupos de pertencimento.

Nenhuma dessas competências se desenvolve por si só, naturalmente, ao acaso, espontaneamente. É preciso intencionalidade educativa no processo pedagógico. Não sabemos o que acontece nas nossas creches e pré-escolas. Embora seja crucial respeitar a autonomia dos professores e cuidadores na Educação Infantil, isso não significa que devemos deixar de garantir o direito à nossas crianças de desenvolver as competências descritas na BNCC. Isso vai além de simplesmente sabermos as condições mínimas necessárias para que o processo educativo possa acontecer, como a infraestrutura e qualificação do corpo docente, mas requer também saber as necessidades de apoio ao professor na sala de aula e o próprio desenvolvimento integral da criança, tanto em seu desenvolvimento cognitivo quanto em seu desenvolvimento pessoal, social, físico, social e emocional. A literatura mostra não só que a qualidade das creches e pré-escolas é fundamental para o desenvolvimento infantil, mas que as práticas do professor são a chave para se chegar a uma educação de qualidade nessa faixa etária.⁵

Até onde eu tenho conhecimento, há apenas dois estudos avaliando qualidade das creches e pré-escolas na cidade do Rio. O primeiro, mais rigoroso, dos economistas Orazio Attanasio, Ricardo Paes de Barros, David Evans, Lycia Lima, Pedro Olinto e Norbert Schady, avaliou os impactos das creches cariocas através dos sorteios que são feitos regularmente para selecionar as crianças nos casos em que há falta de vagas nas creches.⁶ Como as crianças foram escolhidas por sorteio, temos a segurança de que as que frequentaram as creches e as que não frequentaram possuem as mesmas características, tanto as que podemos observar quanto as que não podemos observar.

5. Ver Araujo et al, 2016 e Araujo et al, 2019.

6. Ver Attanasio et al, 2017.

O estudo começou em 2007 e acompanhou as crianças até 2015. Os pesquisadores encontraram que as creches liberam a pessoa que fica responsável pela criança para trabalhar, que são em geral as mães e as avós, o que se reflete na renda doméstica e até mesmo na probabilidade de que algum desses familiares contribua para a Previdência Social. O estudo também encontrou impactos significativos da creche sobre o ganho de peso e altura das crianças. Contudo, o estudo não encontrou impactos significativos sobre uma série bastante ampla de indicadores de desenvolvimento cognitivo e socioemocional,⁷ o que pode indicar uma necessidade de maior intencionalidade educativa nas atividades das creches, o que pode ser conseguido através de maior apoio aos educadores das creches nas suas práticas pedagógicas.

Outro estudo, dos professores Mariane Koslinski e Tiago Bartholo, da UFRJ, acompanhou crianças que frequentaram 46 Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDIs) no início e no fim de 2017, medindo a evolução de diversos indicadores ao longo do primeiro ano de pré-escola.⁸ Apesar de notarem uma associação positiva entre a frequência ao programa e o desenvolvimento da linguagem, não encontraram nenhuma evidência de melhora no desenvolvimento cognitivo. O resultado, mais uma vez, sugere que a principal política para a Educação Infantil na rede pública municipal não tem efeito algum sobre o desenvolvimento cognitivo das crianças, o que pode significar que o programa é implementado com falhas.

Os dois estudos, para creches e pré-escolas, respectivamente, mostram que a Educação Infantil pode ter uma série de efeitos benéficos sobre o mercado de trabalho de mães e avós das crianças, mas possui pouco impacto sobre o desenvolvimento cognitivo ou mesmo o desenvolvimento socioemocional das crianças. Nesse sentido, é necessária uma maior atenção sobre o currículo implementado nesses espaços, principalmente em relação à sua adequação à BNCC e às atividades desenvolvidas pelos professores. Não basta ter um centro

7. Wechsler Intelligence Scale for Children (WISC), Woodcock-Johnson-Munoz Visual IntegrationTest, Woodcock-Johnson-Munoz Memmory for Names Test, Teste de Vocabulário por Imagens Peabody, Child Behavior Questionnaire, Ages and Stages Questionnaire, Head-Toes-Knees-Shoulders Assessment, Pencil Taping Test e Stroop Test.

8. Ver Koslinski e Batholo, 2019.

com boa infraestrutura e boa qualificação de pessoal se não houver supervisão da implementação do currículo e se não houver apoio da secretaria para ajudar os professores a implementá-lo.

2.2 ALFABETIZAÇÃO

De acordo com o último dado disponível da Avaliação Nacional de Alfabetização, aplicado pela última vez em 2016 entre os alunos do terceiro ano do Ensino Fundamental, somente 44% dos estudantes tinham nível adequado de leitura. O número é baixo quando comparado com outras redes municipais, como a de São Paulo, onde 54% dos alunos têm nível de leitura adequado, ou com o grande exemplo de sucesso na alfabetização no Brasil, a cidade de Sobral, onde 84% dos alunos tinham nível adequado de leitura.

Uma pré-escola de alta qualidade poderia ajudar na alfabetização. Estudo dos pesquisadores Mariane Koslinski e Tiago Bartholo, da UFRJ, mostrou que aos 4 anos, 74% das crianças sobralenses conseguem identificar a maioria das letras, e 12% conseguem ler palavras simples. Sobral é nacionalmente famosa pelo sucesso de sua política de alfabetização, e parte do sucesso se deve aos alunos que já chegam ao primeiro ano do Ensino Fundamental com maior consciência fonológica, já tendo feito algumas hipóteses sobre a correspondência entre fonemas e grafemas, e já sabendo identificar ou até mesmo escrever seu nome.

Isso não implica, de forma alguma, alfabetizar precocemente a criança na pré-escola. Não é disso que se trata! É possível, porém, introduzir o processo de letramento de forma intencional e lúdica na Educação Infantil, e isso é preconizado pela BNCC. Por exemplo, ao tratar sobre Educação Infantil, a BNCC destaca a importância de explorar o falar e o ouvir por meio de exercícios interativos e lúdicos, além da importância do estímulo à leitura, das hipóteses sobre o escrever formuladas pelas crianças e das concepções próprias da língua escrita. Em geral, as crianças de famílias mais ricas chegam mais bem preparadas para a alfabetização porque, no ambiente social em que estão inseridas, as atividades de leitura e escrita são mais comuns. É possível estimular o letramento desde cedo sem perder a dimensão lúdica da educação infantil. Ao melhorar o desenvolvimento cognitivo da criança na educação infantil, a transição para a escola

primária fica mais suave, o que, por sua vez, aumenta a capacidade de aprendizado e as chances de que a criança possa ser alfabetizada na idade certa.

Apesar do reconhecimento da importância da alfabetização no início da primeira gestão Eduardo Paes, que chegou a implementar um teste de alfabetização, não há qualquer política específica no município hoje para melhorar a alfabetização das crianças. Como poderíamos supor, tampouco temos avaliação do grau de alfabetização dos alunos. Redes com grandes avanços no Ensino Fundamental, como o município de Sobral, fizeram da alfabetização uma prioridade estratégica, o que não é o caso no município do Rio de Janeiro atualmente.

2.3 ANOS INICIAIS

O Rio de Janeiro aboliu o sistema de ciclos com aprovação automática no início do governo Paes, cumprindo uma promessa de campanha bastante popular na época. Apesar do apoio popular e da percepção geral de que a ameaça da reprovação pode disciplinar os alunos, melhorando o aprendizado, a medida vai na contramão da garantia do direito à aprendizagem de todos os alunos nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Hoje os alunos podem ser reprovados apenas no fim do terceiro ano do Ensino Fundamental, e 14% dos alunos acabam ficando para trás nessa etapa. A taxa é alta. A reprovação nos primeiros anos da escola segregaria o aluno da sua rede de amizades e pode provocar danos à sua autoestima, estimulando o abandono escolar nos anos posteriores.⁹

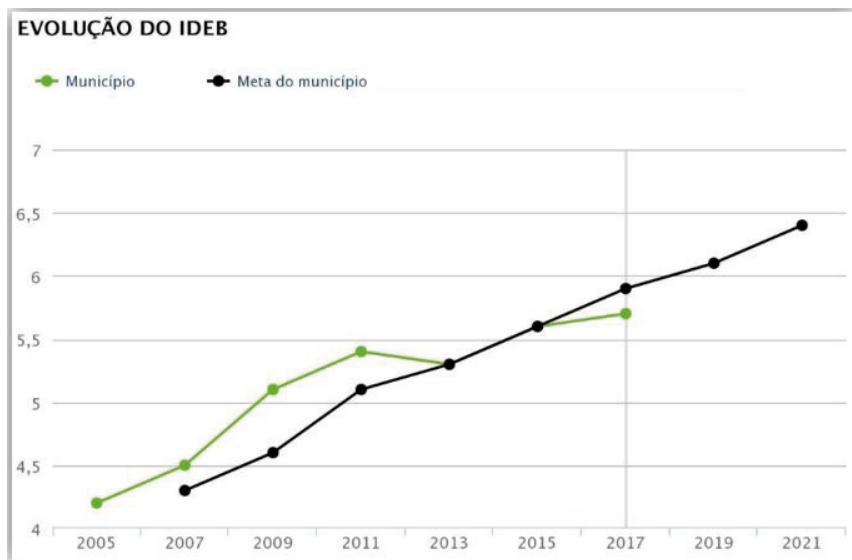
Parte desse problema é causado por deficiências na alfabetização. Um aluno que não é plenamente alfabetizado na idade correta começa a ficar para trás em relação a seus pares e começa a perceber sua deficiência, o que é desestimulante. Com alunos plenamente alfabetizados até os 7 anos de idade, a chance de reprovação no fim do terceiro ano seria muito menor.

O Ideb do município nos anos iniciais é de 5,7 (Figura 1.2), menor do que o de Fortaleza. Parte desse resultado advém da menor taxa de aprovação dos alunos ao longo dos cinco primeiros anos de

9. Ver Manacorda (2012).

estudo na escola primária, e parte advém de um nível de aprendizado aquém das expectativas para uma cidade com a renda média do Rio de Janeiro. Para ser justo, porém, é preciso reconhecer que a rede municipal do Rio de Janeiro faz um bom trabalho em reduzir as diferenças de aprendizado que poderiam advir das diferenças de nível socioeconômico dos alunos. Em outras palavras, a desigualdade de aprendizado no Rio é menor do que a desigualdade de renda da cidade, principalmente quando comparamos a mesma razão em outras cidades.

Figura 1.2- Evolução do Ideb do município do Rio de Janeiro para os anos iniciais



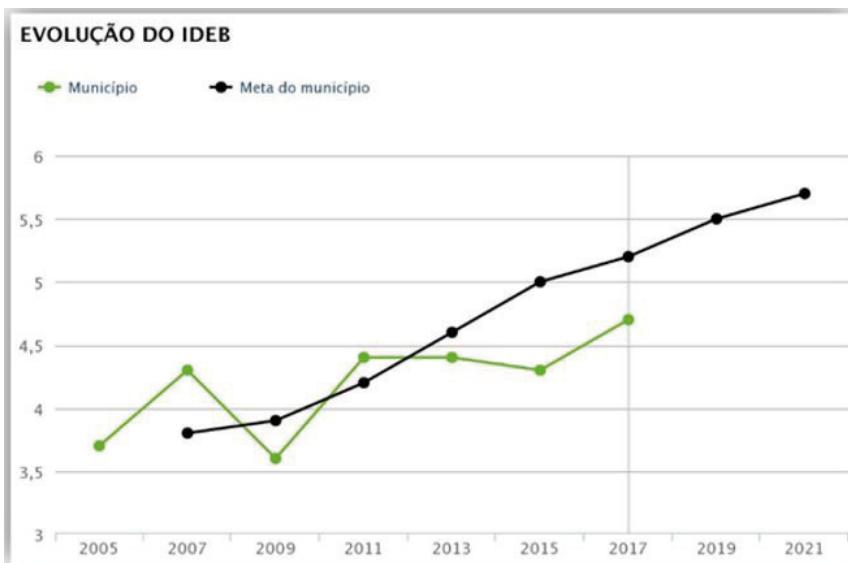
Fonte: QEdu a partir dos dados do Inep

2.4 Anos finais

Os anos finais do Ensino Fundamental são o calcanhar de aquiles da Educação brasileira, junto da tragédia do nosso Ensino Médio. É nos anos finais do EF que as reprovações começam a se avolumar, e o histórico de repetências acaba cobrando seu preço posteriormente na forma de abandono escolar no Ensino Médio. A taxa de reprovação é alta no sexto e no sétimo anos, e o abandono já começa a mostrar

suas caras nessa etapa. A taxa de insucesso escolar (soma de reprovação e abandono) varia de 10% a 13% no segmento.

Figura 1.3- Evolução do Ideb do município do Rio de Janeiro para os anos finais



Fonte: Dados do QEdu a partir dos dados do Inep

Uma iniciativa que possuía potencial de incentivar os alunos a estudarem foi a introdução do Cartão Família Carioca durante o governo Paes, que provia uma complementação mensal do valor recebido pelas famílias do Bolsa Família e oferecia um pagamento extra às famílias cujos filhos melhorassem de notas nas provas bimestrais. O desenho do programa, porém, criava incentivos perversos, pois pagava aos alunos pela melhoria das notas a cada bimestre. Agindo estrategicamente, portanto, os alunos deveriam suavizar o aumento das notas, e não concentrar os esforços em melhorar a nota imediatamente. Segundo a dissertação de mestrado da economista Juliana Portela na Ebape, o programa não teve efeito significativo sobre o aprendizado dos alunos.

Figura 1.4- Taxa de rendimento por etapa escolar



Fonte: QEdu a partir dos dados de rendimento do Inep

2.5 RECURSOS HUMANOS E CARREIRA DOCENTE

O município do Rio conta com aproximadamente 39 mil professores. A carga horária varia de acordo com o concurso de ingresso, e pode ser de 16 horas, 22,5 horas, 30 horas ou 40 horas. Pela Lei do Piso do Magistério,¹⁰ um terço das horas contratadas deve ser dedicado à preparação das aulas, o que pode ser feito de casa ou na escola.

A existência de diferentes carreiras com diferentes contratos dificulta a alocação de professores entre as escolas. O problema de alocação de professores na grade horária já não é simples e fica dificultado com a existência de diferentes cargas horárias nos contratos. Além da complexidade da alocação, os contratos com menos de 40 horas incentivam o professor a ter mais de um emprego, seja na rede estadual, outras redes municipais, ou na rede particular. A Lei do Piso tende, inclusive, a agravar o problema, uma vez que a terça parte das horas contratadas muitas vezes acaba sendo preenchida com aulas em outras redes, em vez de ser utilizada como horário de planejamento.

10. Ver Brasil, 2008.

Segundo artigo da pesquisadora Luana Marotta e Gregory Elecqua (2020),¹¹ 30% dos professores do município do Rio de Janeiro no segundo ciclo trabalham em mais de uma escola. Há, inclusive, muita variação na alocação de professores entre escolas ao longo do tempo, o que faz com que dois terços dos professores da rede municipal no segundo ciclo já tenham dado aula simultaneamente em mais de uma escola em algum determinado ano ao longo da sua carreira.

Analisando os dados das provas bimestrais de 2011 a 2017, os pesquisadores compararam o desempenho dos professores ao longo dos anos, quando trabalharam em apenas uma escola e quando trabalham em mais de uma. Comparando as notas dos alunos desses mesmos professores ao longo dos anos, eles encontram que trabalhar em mais de uma escola reduz a nota dos alunos, e esse efeito é mais pronunciado entre as professoras, que já possuem um excesso de carga de trabalho devido às atividades domésticas. O impacto negativo é sentido com maior intensidade pelos alunos mais pobres, beneficiários de programas de transferência de renda.

Há também muitos professores com dupla regência na rede municipal. Essa foi uma solução implementada para suprir a falta de professores em algumas escolas, pensada para ser temporária, mas se tornou permanente. Isso significa que há professores com uma matrícula principal, a de ingresso, e uma segunda regência, que não garante aos professores os direitos funcionais de triênios e de incorporação à aposentadoria.

Houve, na gestão Eduardo Paes, um esforço de racionalização da carreira, incentivando a migração de contratos mais curtos para um contrato de 40 horas. A discussão do plano de cargos e salários junto ao sindicato e à Câmara Municipal foi extremamente desgastante. Parte da negociação foi feita em meio às jornadas de junho de 2013. Os embates constantes com o sindicato, então fortalecido pelas manifestações, acabaram por derrubar a secretária Claudia Costin.

Como resultado, a premiação de professores por resultados, vigente na época, foi abolida. Não há hoje, por exemplo, nenhum reconhecimento dos melhores professores, nenhuma bonificação ou

11. Ver Elacqua e Marotta (2020).

promoção por mérito do professor ou pelos resultados dos alunos. A remuneração depende exclusivamente da titulação, experiência e contrato do professor. O salário é relativamente alto em comparação com outras redes. Em média, segundo levantamento do Inep de 2014, um professor carioca recebia R\$ 6,146 por 40 horas de trabalho, contra R\$ 5,074 na rede municipal de São Paulo.

A literatura mostra que premiar e promover os professores que mais adicionam conhecimento aos seus alunos induz os professores a exercer mais esforço, ajuda a reter os melhores professores na rede, além de desencorajar os professores de pior desempenho a permanecer na rede.¹²

Os concursos de ingresso são feitos através de provas escritas que não guardam nenhuma correlação com o desempenho do professor em sala de aula. Não há hoje fase de entrevista ou de aula prática. Como na maioria das redes brasileiras, o estágio probatório de três anos de duração é apenas uma fase burocrática antes da efetivação do professor. Não há um estágio supervisionado por um par experiente, com apoio ao desenvolvimento do professor. Inexiste também uma avaliação do desempenho do professor que permita selecionar para o ingresso efetivo na rede apenas os professores de bom desempenho.

2.6 GESTÃO DA REDE

Os diretores da rede municipal do Rio de Janeiro são escolhidos por consultas à comunidade escolar desde a década de 1980. Se, por um lado, tais eleições têm a virtude de chamar os pais para decidir sobre os rumos da escola e de diminuir a alocação de diretores escolares por vereadores, por outra acaba por quebrar o vínculo de hierarquia entre a Secretaria e os diretores, dificultando a implementação de políticas. Os candidatos a diretor em geral são professores da escola, muitas vezes a chapa é única, e o processo de certificação dos diretores, que provia algum filtro de qualidade sobre a capacidade gerencial dos candidatos, foi abolido durante a gestão do secretário César Benjamin.

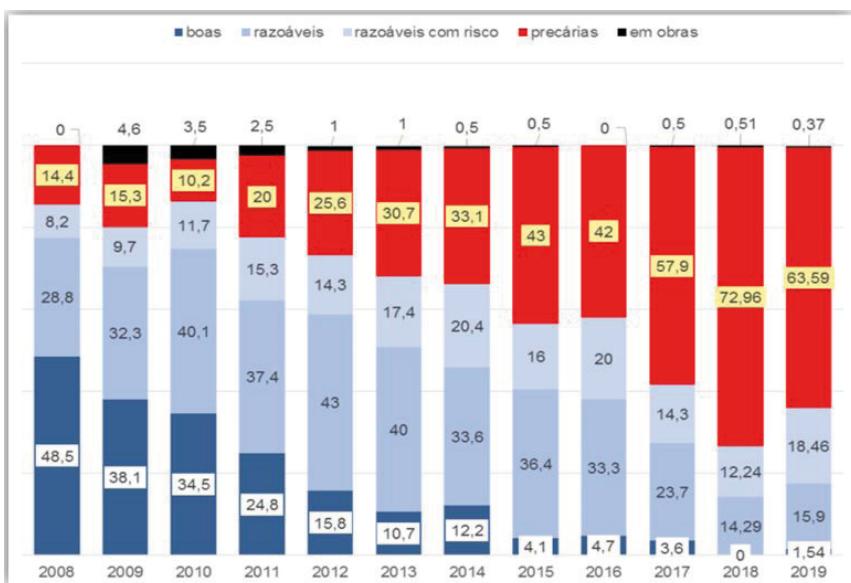
12. Ver Dee e Wyckoff, 2013; Imberman e Lovenheim (2015), Lavy (2009), Lavy (2002), Muralidharan e Sundararaman (2011); Sojourner e K. L. West (2014).

Diretores não possuem qualquer discricionariedade para escolherem o time de professores com os quais trabalharão. A alocação de professores se dá através de concursos de remoção, na qual a posição na classificação do concurso e antiguidade dão prioridade de escolha da escola aos professores. Escolas situadas na periferia ou em lugares mais violentos acabam sendo escolhidas pelos professores menos preparados, e possuem maior volatilidade do corpo docente. Portanto, a secretaria não tem escolha sobre a alocação de diretores, e os diretores não têm escolha sobre a alocação dos professores.

2.7 INFRAESTRUTURA

A infraestrutura das escolas do município anda bastante deteriorada. Segundo o último relatório do Programa Visita às Escolas do Tribunal de Contas do Município, 63% das escolas encontravam-se em estado precário em 2019. Apenas 1,5% das escolas encontravam-se em boas condições, enquanto 15% estavam em situação razoável. A deterioração fica evidente no gráfico abaixo. Em 2008, apenas 14% das escolas estavam em situação precária, enquanto 48% encontravam-se em boas condições (ver Figura 1.5).

Figura 1.5– Infraestrutura das escolas do Rio



Fonte: Programa Visita às Escolas, Tribunal de Contas do Município

O baixo investimento da prefeitura na manutenção predial, motivado pela crise fiscal dos últimos anos, aliado à depreciação natural dos prédios da rede, muitos em imóveis antigos e tombados, tem favorecido a deterioração dos prédios da rede. Desde 2012, menos de 1% das escolas da rede estavam em obras a cada ano. A próxima gestão terá o desafio de manter os prédios da rede em bom estado diante de um cenário de finanças combalidas e migração dos alunos da rede privada para a rede municipal.

2.8 TEMPO INTEGRAL

O município do Rio de Janeiro vive uma situação ímpar em relação à expansão do tempo integral na rede. Segundo a Lei n. 5.225, de 2010, o turno único de sete horas deveria ser implementado em todas as escolas da rede em até dez anos. Dez por cento das escolas da rede seriam incluídas no horário integral a cada ano. Ou seja, de acordo com a Lei, deveríamos ter 100% das escolas já em tempo integral em 2020. A Lei, porém, apesar de continuar em vigor, virou letra morta, e entra em contradição com o Plano Municipal de Educação (Lei n. 6.263, de 2018), que fala em 50% das escolas públicas e 45% dos alunos em 2020. Apesar das duas leis, temos hoje apenas 35% das escolas e dos alunos em tempo integral.

2.9 ORÇAMENTO

O município do Rio de Janeiro em 2019 destinou R\$ 6,9 bilhões à educação municipal (incluindo a MultiRio – empresa de mídia educação vinculada à SME), o que equivale a 28,77% do orçamento municipal, sendo 82% com pessoal, 18% com outras despesas correntes e somente 0,5% para investimentos.

No entanto, esse total inclui os gastos com a contribuição previdenciária suplementar de R\$ 1,3 bilhão destinada aos professores aposentados. Com esta e outras deduções feitas pela Controladoria Geral do Município, o índice cai para 20,41%, bem abaixo do mínimo de 25% exigido pela Constituição.

O art. 212 da CF obriga o município a gastar ao menos 25% da receita resultante de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Já os artigos 70 e 71 da LDB (Lei n. 9.394/96) especificam o que pode ser considerado como gasto

para a MDE, sem citar o gasto com inativos entre os itens permitidos (art. 70) ou proibidos (art. 71). Aí entra a ambiguidade da Lei, que permite ao município não cumprir integralmente os 25% da MDE, com a chancela do TCM. A quase totalidade dos tribunais de contas não considera o gasto com inativos como passível de contabilização para a MDE, uma vez que, obviamente, os professores aposentados não contribuem em nada para as crianças que estão atualmente na escola. Essa ambiguidade será extinta com a aprovação das emendas constitucionais que regulam o Novo Fundeb. Isso deverá redirecionar os gastos da prefeitura para a Educação, e outra fonte de recursos deverá ser encontrada para pagar os gastos com inativos.

3. PROPOSTAS

As propostas aqui apresentadas estão estruturadas em três eixos principais. Primeiramente, as diretrizes transversais que perpassam todas as propostas específicas para a gestão pedagógica de cada segmento da rede, indo da primeira infância aos anos finais. Depois passamos às políticas dos recursos humanos da Secretaria – professores, diretores e demais funcionários, cuja gestão é fundamental para o sucesso do processo de aprendizagem dos alunos.

Todas as medidas propostas nesse documento se guiam pelas seguintes diretrizes gerais:

1. Implantar um robusto sistema de gestão voltada para a aprendizagem.
2. Criar o grupo de apoio para implementação da gestão para a aprendizagem.
3. Retomar as avaliações externas na rede.
4. Aumentar o uso de novas tecnologias para personalização do ensino.
5. Usar evidências para inspirar a formulação de política.
6. Ensinar para a vida, a cidadania, a tolerância, o respeito, a democracia, a natureza, a ciência, a diversidade e a paz.

Não há conhecimento dissociado da vida quotidiana, e não há escola que faça sentido se não formar integralmente a pessoa para viver em sociedade. Por isso a valorização das habilidades socioemocionais ao longo dessa proposta. Por isso a mediação de conflitos

através da justiça restaurativa. Por isso a ênfase em implementar a BNCC e construir junto ao aluno as competências esperadas para sua idade.

Vivemos tempos sombrios que ameaçam nossos direitos democráticos mais básicos. Nossa vergonhosa desigualdade e nossas falhas como sociedade estão ligadas a nosso histórico descaso com a educação pública. A escola com que sonhamos tem o dever de nos preparar para uma sociedade mais justa, tolerante e empática. Não é um processo simples, nem rápido, muito menos incontroverso. Mas pode começar a gerar bons frutos caso as propostas aqui delineadas sejam debatidas com a seriedade que merecem.

O grande foco da próxima gestão deve ser defender o direito ao aprendizado dos alunos, através da implementação de um robusto sistema de gestão voltada para a aprendizagem, norteado pela transparência e participação da comunidade.

Ele consiste na identificação dos problemas da escola e de suas causas e na elaboração de um plano de ação para enfrentamento das causas desses problemas. Na fase de identificação dos problemas, são estabelecidas as metas da escola. O processo envolve o acompanhamento das habilidades desenvolvidas por cada aluno e a sistematização dos resultados das turmas e da escola em ferramenta de gestão disponibilizada pela secretaria.

Para apoiar a implementação desse ambicioso plano, a secretaria deverá criar um grupo de servidores da rede municipal, escolhidos em processo seletivo interno, para apoiar as escolas na implantação e no acompanhamento da gestão da aprendizagem. O grupo passará por formação sobre gestão e terá dedicação exclusiva.

Nada disso será possível sem ter uma bússola precisa que possa orientar os caminhos a serem tomados. Essa bússola é formada pelas avaliações. As avaliações externas serão retomadas, em todas as séries, para todas as disciplinas.

O primeiro diagnóstico da rede virá da aplicação do teste Pisa for Schools na rede municipal, para saber como os estudantes do nono ano estão deixando a rede na transição para o Ensino Médio, e como os estudantes cariocas se comparam a seus pares no resto

do mundo. Os resultados subsidiarão a construção de políticas para a educação ao longo da gestão.

Na próxima gestão, a formulação de políticas educacionais deverá ser inspirada pela evidência disponível sobre a eficácia de diferentes alternativas de políticas. Não precisamos repetir os mesmos erros de experiências passadas. O conhecimento mais avançado disponível sobre o desenvolvimento integral do ser humano será levado em conta. Todas as políticas da secretaria passaram a ter um modelo lógico ligando atividades a resultados, e cada ação será monitorada através de um indicador. Iremos criar um núcleo interno de evidências, em parceria com a academia carioca e com o IPP, para poder avaliar com rigor científico as iniciativas inovadoras da secretaria.

As avaliações bimestrais padronizadas serão facilitadas pelo uso de tecnologia, com correção automática e instantânea através da foto dos cartões-resposta pelo celular. Aplicativos permitirão o acompanhamento do desempenho de cada aluno, habilidade por habilidade, permitindo o foco na personalização da aprendizagem para recuperar déficit de aprendizagem. Outras tecnologias, como a educopédia e técnicas de aprendizagem de máquina, poderão também auxiliar o professor em suas práticas ou a identificar alunos com maior chance de repetência ou abandono escolar.

3.1 POLÍTICAS VOLTADAS À PRIMEIRA INFÂNCIA

O desenvolvimento infantil não se inicia no nascimento, mas na gestação. É ainda durante a gravidez que começa, por exemplo, o desenvolvimento da linguagem. Uma gravidez saudável é a chave para que a criança nasça saudável e com peso adequado, o que irá influenciar seu desenvolvimento posteriormente.

O desenvolvimento humano não é linear, mas ocorre em fases, com períodos críticos e sensíveis para o desenvolvimento de habilidades. A primeira infância, que abarca os seis primeiros anos de vida da criança, é o período de maior plasticidade cerebral, constituindo um período único de oportunidades nas quais são definidas as fundações de uma boa saúde, crescimento e neurodesenvolvimento para o resto da vida.

Em particular, são cruciais os primeiros mil dias de vida da criança, que incluem os 270 dias de gestação e os 730 dias após o nascimento, até a criança completar dois anos de idade. É nessa fase que a criança tem o maior estirão de crescimento. Metade de todo o crescimento do cérebro se dá nesse intervalo. São dois anos fundamentais para o desenvolvimento neurológico, imunológico, e para a formação de bons hábitos alimentares.

Nesse sentido, é fundamental que a criança possa crescer em um ambiente seguro, com nutrição adequada, afeto, cuidado e estimulação adequada. A falta de saneamento básico, o consumo de substâncias tóxicas, como cigarro durante a gravidez, o acompanhamento pré-natal tardio, a falta de capilaridade do atendimento de Programa de Saúde da Família, o estresse tóxico causado pelos conflitos armados nas comunidades, a insegurança alimentar, além de situações mais graves de negligência e maus-tratos, são alguns dos inúmeros fatores negativos que dificultam o desenvolvimento adequado da criança.

A prefeitura do Rio de Janeiro não tem cumprido bem a tarefa de propiciar um ambiente seguro e saudável para o crescimento das suas crianças. Apesar de iniciativas inovadoras de gestões passadas, como o Programa Cegonha Carioca e o Programa Primeira Infância Carioca, o município ainda possui altas taxas de mortalidade materna e infantil, e baixo peso das crianças ao nascer. A taxa de mortalidade materna no município, por exemplo, é de 80 óbitos para cada cem mil nascidos vivos, acima da média nacional e muito acima da taxa de 30 óbitos por cem mil nascidos vivos preconizada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030.

Quando falamos de desenvolvimento infantil, falamos não só de desenvolvimento cognitivo, mas também do desenvolvimento físico, emocional e sociointeracional da criança. As políticas voltadas à primeira infância precisam ser, portanto, intersetoriais, envolvendo outras secretarias. Em especial, é absolutamente essencial a articulação com as Secretarias de Saúde, e Assistência Social e Direitos Humanos, assim como as secretarias responsáveis pelas áreas de Cultura, Trabalho, Habitação e Meio Ambiente.

Assim, é preciso garantir que toda criança carioca possa se desenvolver em seu pleno potencial físico, cognitivo, emocional e social desde a gestação e durante os seis primeiros anos de vida. É importante também expandir a oferta de vagas em creches para pelo menos 50% das crianças de zero a três anos, com alto padrão de qualidade do atendimento. Na pré-escola, é crucial universalizar a oferta para todas as crianças de quatro e cinco anos, com garantia de qualidade do atendimento.

Para que isso se concretize, é preciso de fato fazer com que o Programa Primeira Infância Carioca saia de fato do papel, o que não ocorreu durante a gestão Crivella. O programa, de caráter inter-setorial, funcionará integrado à assistência social, à atenção básica de saúde, e à rede de atenção psicossocial. O programa incorporará o Cegonha Carioca, que será a fase inicial do Primeira Infância Carioca durante a gravidez, e contará com visitas domiciliares com atividades de fortalecimento dos vínculos familiares e de estímulo ao desenvolvimento infantil.

Dessa forma, a primeira ação em relação à primeira infância será:

3.1.1 Implementar o Programa Primeira Infância Carioca, em associação ao Programa Cegonha Carioca, o Cartão Família (CFC) Carioca, o Programa Criança Feliz (PCF), o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), aos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), além do atendimento dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPs). O programa deverá contar com:

- acompanhamento pré-natal, iniciado até o terceiro mês de gravidez;
- acompanhamento médico e psicológico durante a gravidez;
- garantia de vaga nas maternidades e transporte durante o parto;
- cursos sobre parentalidade ministrados através da Universidade do Bebê;

- visitas semanais às gestantes e às mães de crianças inscritas no CFC;
- identificação e apoio psicossocial às gestantes e mães em depressão;
- elaboração de um currículo de atividades lúdicas para as visitas;
- autoavaliação do desenvolvimento infantil feita pelos pais e visitadores;
- acompanhamento médico e avaliação periódica do desenvolvimento da criança.

O Programa Cegonha Carioca será um dos pilares do Programa Primeira Infância Carioca, integrado ao Programa de Saúde da Família, cuja cobertura caiu de 62% para 45% no governo Crivella. Através da articulação com a Secretaria de Saúde, toda a criança do município terá seu desenvolvimento monitorado desde a gestação. Toda mãe terá o pré-natal garantido desde o início da gravidez.

O Programa Cegonha Carioca será focalizado nas áreas de maior vulnerabilidade social do município. As mães inseridas no programa deverão participar de reuniões regulares de gestantes. A organização das reuniões e o conteúdo serão de responsabilidade da Universidade do Bebê, que será o braço do programa responsável pelas formações em parentalidade, fortalecimento de vínculos e estimulação da criança. Durante as reuniões de gestantes, serão discutidos temas como os cuidados durante a gravidez, a preparação para o parto, além de trocas de experiências entre as gestantes.

Ao longo do acompanhamento pré-natal, as gestantes que apresentarem sintomas de depressão serão acompanhadas por profissionais dos Centros de Atenção Psicossocial, evitando assim problemas resultantes da depressão durante a gravidez e no pós-parto.¹³ As mães participantes também poderão visitar as maternidades onde terão seus bebês, terão garantido o transporte em ambulâncias até a maternidade no dia do parto e terão direito a um minienxoval.

13. No Paquistão, uma intervenção de terapia cognitiva-comportamental reduziu a depressão materna e teve impactos de longo prazo sobre o empoderamento das mães participantes e sobre o desenvolvimento das crianças. Ver Baranov et al (2020).

Os dados das consultas pré-natais, do parto, o registro de nascimento e os dados de saúde neonatal de todas as gestantes e mães do município serão integrados à base de dados do Programa Primeira Infância Carioca, permitindo o acompanhamento do histórico de saúde e do desenvolvimento integral de todas as crianças do Rio de Janeiro.

A Secretaria de Assistência Social ficará responsável por implementar as visitas do Primeira Infância Carioca. A escolha das famílias participantes levará em conta a base de dados do Programa Cartão Família Carioca e de outros serviços da assistência social.

Uma vez identificadas as mães de crianças em situação de vulnerabilidade, elas contarão com visitas semanais de assistentes sociais e psicólogos, que abordarão temas sobre a importância dos vínculos familiares, os cuidados com a criança, a comunicação, as atividades lúdicas de estimulação do desenvolvimento da criança.

Mães e cuidadoras(es) também contarão, durante as visitas, com um diagnóstico para a depressão e contarão com o auxílio psicológico. Segundo dados da avaliação experimental do Programa Criança Feliz,¹⁴ um quarto das mães amostradas estava em estado de depressão, o que diminui a capacidade de as mães interagirem de forma positiva e estimulante com seus filhos.

O auxílio psicológico oferecido terá como objetivo superar o estado de depressão e aumentar os cuidados com as crianças, em linha com os achados de uma avaliação experimental no Paquistão.¹⁵ O estudo encontrou que visitas baseadas em Teoria Cognitiva Comportamental não só diminuíram drasticamente as taxas de depressão materna, como aumentaram o grau de autonomia financeira das mães e as fizeram investir mais na educação de seus filhos.

Além de fazerem parte do Programa Primeira Infância Carioca, as famílias em alta situação de vulnerabilidade social também serão convidadas a participar das ações do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). Em casos de risco social mais grave, membros da família serão encorajados a fazer parte das ações

14. Ver Ministério da Cidadania (2019).

15. Ver Baranov et al (2020).

do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). As ações do Primeira Infância Carioca serão também acompanhadas junto aos Conselhos Tutelares e às Varas de Infância e Juventude, garantindo a proteção da criança em consonância com o Marco Legal da Primeira Infância.¹⁶

As condicionalidades do Primeira Infância Carioca serão semelhantes às do Programa Bolsa Família e do Cartão Família Carioca. As crianças precisarão ter acompanhamento médico em dia, o que incluirá a vacinação em dia, o registro das medidas de peso e altura da criança e, como novidade, o diagnóstico dos marcos de desenvolvimento da criança, que ficarão registrados em um sistema unificado.

Os participantes do Primeira Infância Carioca farão também uso de um aplicativo de celular. O aplicativo será a versão carioca e digital da Caderneta de Saúde da Criança, mas irá além. No aplicativo, as mães e cuidadoras(es) terão não só o acompanhamento da vacinação, da saúde e do peso da criança (antropometria), mas contarão também com dicas de atividades a realizar com a criança, testes de desenvolvimento infantil, livros para baixar e ler com a criança, além de ferramentas de comunicação com os visitadores do programa.

A Secretaria de Educação ficará responsável pela elaboração do currículo de atividades desenvolvidas semanalmente pelas visitadoras, cujo treinamento ficará a cargo da Universidade do Bebê. O currículo será compatível com as atividades desenvolvidas nas creches administradas ou reguladas pela prefeitura, e terá como base o capítulo da BNCC sobre a Educação Infantil.

A Universidade do Bebê não será uma autarquia nem um órgão da prefeitura, mas um programa contínuo de formação de visitadoras, cuidadoras profissionais de creche e pais. O programa irá aperfeiçoar e aprofundar a experiência exitosa da Universidade do Bebê de Boa Vista (RR).

Além de mediar os encontros de gestantes, mães e pais, a Universidade do Bebê será responsável pelo treinamento dos profissionais das creches do município (incluindo as conveniadas) e as visitadoras do Programa Primeira Infância Carioca.

16. Ver Brasil (2016).

A segunda grande ação será em relação à expansão da rede de creches na cidade. Em relação às creches, o objetivo será o de:

3.1.2 Ampliar porcentagem das crianças matriculadas em creche para 50% em 2024 e zerar a fila por vagas em creches nos bairros mais pobres da cidade (IDH abaixo de 70).

Ações:

- identificar todas as crianças de 0 a 3 anos não atendidas por creches;
- eliminar a fila de espera por vagas em creches entre a população inscrita no Cadastro Único;
- mapear espaços ociosos que podem ser aproveitados para ampliação de vagas em creche na rede pública;
- mapear os terrenos disponíveis para construção de creches;
- identificar vagas ociosas em creches privadas;
- expandir convênios com creches privadas;
- introduzir o transporte escolar exclusivo para crianças em creches e pré-escolas, com ônibus amarelo.

A próxima gestão deve expandir a oferta de vagas em creches, tanto na rede própria quanto na rede conveniada, fazendo cumprir em 2024 a meta de ter 50% das crianças de 0 a 3 anos no município atendidas por creches. Para isso, primeiramente, o Instituto Pereira Passos fará o levantamento das crianças fora das creches, através do cruzamento dos registros de nascimento, acompanhamento dos postos de saúde (incluindo dados de vacinação), a base do Cadastro Único e os registros de matrículas das creches públicas e particulares, além da busca ativa de crianças através da Secretaria de Assistência Social. O mapeamento irá também identificar os bairros onde a oferta de vagas em creches poderá ter maior impacto sobre a oferta de trabalho das mães.

As crianças participantes do programa Cegonha Carioca, Primeira Infância Carioca, Cartão Família Carioca, Bolsa Família e demais crianças inscritas no Cadastro Único acima de seis meses de idade terão prioridade de atendimento nas creches.

Para expandir a oferta de vagas em creches, a secretaria irá trabalhar em cinco frentes. Primeiramente, mapeando junto ao Instituto Pereira Passos os terrenos com disponibilidade para a construção de creches. Segundo, mapeando espaços ociosos na rede própria, incluindo salas que podem ser aproveitadas para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos. Terceiro, mapeando as vagas ociosas em creches privadas. As vagas em creches privadas poderão ser preenchidas através de convênios das creches com a prefeitura, com financiamento do Fundeb. Em casos absolutamente excepcionais, quando inexistir vaga na rede própria ou na rede conveniada e mesmo assim houver excesso de demanda, a família poderá receber um cheque creche, para matrícula em uma creche particular não conveniada. O repasse será condicional à comprovação da matrícula na creche e focalizado apenas em famílias em situação de vulnerabilidade social. Por último, será feita a expansão da rede própria de creches e pré-escolas através da construção de novos espaços de desenvolvimento infantil, sob a forma de Parceria Público-Privada, voltada para a construção e manutenção dos espaços físicos, a exemplo do que foi feito em Belo Horizonte sob a gestão Marcio Lacerda (PSB).¹⁷

As crianças do Cadastro Único não atendidas em creches receberão semanalmente um(a) visitador(a) do Programa Primeira Infância Carioca, garantindo assim que todas as crianças do Cadastro Único estejam recebendo a estimulação necessária a seu desenvolvimento.

A prefeitura irá também disponibilizar ônibus exclusivos e devidamente identificados para levar as crianças até a creche, podendo ir trabalhar com a consciência tranquila de que sua criança irá chegar à creche em segurança.

Além de garantir o acesso às creches, será necessário garantir o direito ao aprendizado das crianças através de um atendimento de qualidade. Para isso, a próxima gestão deve:

17. O modelo de PPP em Belo Horizonte barateou a construção e manutenção das creches. A gestão Crivella vem tentando implementar um modelo semelhante no Rio, sob o Programa Carioquinhas na Creche e Pré-Escola, mas o processo foi interrompido a pedido do Tribunal de Contas do Município. Embora não tenha tido acesso ao teor das argumentações do TCM, um bom desenho do contrato de PPP pode ser vantajoso para o município.

3.1.3 Garantir a qualidade do atendimento na creche

- implementar o currículo carioca para as creches alinhado à Base Nacional Comum Curricular (BNCC);
- definir padrões mínimos de qualidade das creches;
- implementar avaliações periódicas da qualidade das creches;
- regular a oferta de creches conveniadas, descredenciando as creches que não atingirem o padrão mínimo de qualidade.

As creches não são solução mágica para o desenvolvimento infantil. Do ponto de vista do desenvolvimento infantil, dependendo da qualidade da creche e dos estímulos oferecidos em casa, pode ser mais vantajoso para a criança ficar em casa.¹⁸ É essencial, portanto, que as creches tenham um currículo carioca, formulado em diálogo com a sociedade carioca, e que as creches ofereçam um serviço de alto padrão de qualidade.

O currículo das creches cariocas seguirá as diretrizes da nova Base Nacional Comum Curricular, focada no interagir, conviver, brincar, participar, explorar, se expressar e se conhecer. O currículo carioca irá explorar nossas grandes potencialidades, em especial nossa vocação artística, possibilitando a todas as crianças do município ter o contato com as mais diversas manifestações artísticas e culturais da nossa cidade.

Todas as creches deverão ter um padrão mínimo de qualidade, incluindo padrões de infraestrutura, qualificação do corpo docente, e qualidade das interações entre educadoras e crianças. As avaliações serão feitas periodicamente, com a participação presencial de membros da Secretaria de Educação, que observarão um turno de atividades com as crianças. A avaliação será feita também nas creches conveniadas. Aquelas que não atingirem os padrões mínimos serão notificadas. Caso não se adaptem às exigências, o convênio será desfeito.

Em relação às pré-escolas, a meta deve ser:

18. Ver Baker et al (2019) e Rosero e Oosterbeek (2011).

3.1.4 Universalizar o atendimento pré-escolar para as crianças de 4 a 5 anos

- ampliar o atendimento em tempo integral na pré-escola para 50% da rede;
- implementar o currículo pré-escolar carioca alinhado à BNCC;
- definir padrões mínimos de qualidade das pré-escolas;
- implementar avaliações periódicas das pré-escolas.

Na próxima administração, a pré-escola deve ser de fato universalizada para as crianças de 4 a 5 anos, cumprindo a meta estipulada pelo Plano Nacional de Educação. Iremos também ampliar a oferta da pré-escola em tempo integral para 50% da rede, focando nas áreas de maior vulnerabilidade. Assim como no caso das creches, a prefeitura irá implementar o currículo carioca para as pré-escolas alinhado à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), com apoio contínuo e regular aos professores para que possam saber como criar e adaptar atividades ligadas ao currículo.

Em linha com a BNCC, as crianças irão explorar movimentos, sons, gestos, formas, texturas, emoções e objetos através da arte, escrita, ciência e tecnologia. Atenção especialmente importante será dada ao letramento e à introdução à linguagem escrita, deixando a criança mais bem preparada para a alfabetização no primeiro ano do Ensino Fundamental.

Por último, não basta ter uma boa creche e uma boa pré-escola. Como o desenvolvimento infantil é multidimensional, a atenção à primeira infância precisa ser holística. O compromisso será o de:

3.1.5 Transformar o Rio de Janeiro em município de referência para a Primeira Infância

Com as seguintes ações:

- universalizar o acesso à água potável com regularidade de abastecimento, o acesso ao saneamento e tratamento de esgoto para as famílias de crianças de 0 a 6 anos;
- erradicar a extrema pobreza entre famílias de crianças entre 0 e 6 anos;

- priorizar a concessão do aluguel social para gestantes e mães de crianças de 0 a 6 anos em comunidades com conflitos armados;
- implementar o Passaporte da Cidadania Digital para todas as crianças do município;
- repensar e requalificar o espaço urbano do ponto de vista de uma criança de 95 cm.

O desenvolvimento infantil é multidimensional. Cuidar da saúde das crianças do município é garantir que elas tenham melhores condições de aprendizado quando elas entrarem na escola. E para isso o acesso a água e saneamento é fundamental. A falta de saneamento é uma das principais causas de doenças infecciosas que atrasam o desenvolvimento cognitivo das crianças. É inconcebível que um município com a renda **per capita** do Rio de Janeiro tolere ter qualquer criança crescendo ao lado de valas negras, sem acesso a condições mínimas de saneamento.

As décadas de má gestão da água e do esgoto no município do Rio de Janeiro poderão ter um fim com a concessão do abastecimento de água e da coleta e do tratamento de esgoto à iniciativa privada, sob um moderno modelo de concessão. A experiência de Niterói mostra que é possível universalizar o acesso a água e esgoto através de um bom modelo de concessão à iniciativa privada.

Através do Programa Cartão Família Carioca, iremos também erradicar a extrema pobreza entre as crianças de 0 a 6 anos. Esse é o grupo prioritário de ação do programa, que irá complementar a renda das famílias com crianças até a faixa de superação da extrema pobreza. O acréscimo da renda dessas famílias irá propiciar melhor alimentação e mais investimentos no desenvolvimento das crianças.

Assim como feito em Sobral (CE), as gestantes e mães de crianças de 0 a 6 anos terão prioridade na concessão de alguns benefícios, como o aluguel social. Gestantes e mães de crianças pequenas moradoras de comunidades em conflitos armados e que tenham emprego em outras áreas da cidade poderão receber um aluguel social pelo período de dois anos, condicional a alugar um

imóvel em uma área com melhores índices sociais e com vaga em uma creche da prefeitura.

Experiência semelhante em diversas cidades nos Estados Unidos mostrou resultados bastante positivos. No longo prazo, crianças de famílias beneficiadas tiveram, por exemplo, maior chance de ingressar em uma universidade, maiores salários e menor chance de terem filho durante a adolescência¹⁹.

Todo pai e toda mãe gostaria de acompanhar o rápido processo de desenvolvimento de seus filhos e filhas de forma simples. Embora muito do desenvolvimento de uma criança seja intuitivo, muitos aspectos não o são e precisam de contínua observação de um especialista. Através de um aplicativo, todos os pais de crianças na primeira infância poderão ter um acompanhamento individualizado do desenvolvimento de seus filhos com base nos marcos do desenvolvimento já presentes na Caderneta da Criança.

Esse será o Passaporte da Cidadania Digital da criança carioca. Através da integração com os dados do Programa Saúde da Família, dos dados de Vacinação dos Postos de Saúde e de aplicativos disponibilizados também à rede privada, toda família poderá acessar os dados de peso, altura e marcos de desenvolvimento do seu filho através do celular.

O aplicativo também irá fornecer dicas de como melhor promover o desenvolvimento de seus filhos e filhas, e irá informar sobre o acesso a todos os serviços locais (públicos e providos pelo terceiro setor) que podem ajudá-lo e a promover e proteger o desenvolvimento de seus filhos e filhas.²⁰

Por último, a prefeitura terá o compromisso de repensar a cidade do ponto de vista das crianças, tornando-a mais amigável para elas. Isso significa ter calçadas que permitam a pais e crianças andar com segurança até os serviços públicos locais, aumentar a sinalização sobre a presença de crianças pequenas ao redor de creches e pré-escolas, ter áreas de lazer que possam encorajar crianças a

19. Ver Chetty et al (2016).

20. Algumas cidades do mundo já estão promovendo experiências semelhantes, como Tel Aviv, através do aplicativo Digitaf.

brincar fora de casa, brinquedos públicos que estimulem crianças a se exercitarem fisicamente e ter maior contato com a natureza.

3.2 ALFABETIZAÇÃO

3.2.1 Alfabetizar 100% das crianças cariocas até os 7 anos, no primeiro ano do Ensino Fundamental

Atividades:

- iniciar o processo de letramento na pré-escola;
- testar todos os alunos de 5, 6, 7 e 8 anos em fluência de leitura, escrita e matemática;
- reconhecer os melhores professores alfabetizadores;
- premiar os diretores de escolas alfabetizadoras.

A alfabetização é uma etapa crucial da vida escolar da criança. Sem estar plenamente alfabetizada, a criança irá acumular déficits de aprendizagem em todas as áreas de conhecimento, o que mais tarde pode levar à repetência e ao abandono escolar.

Nossa meta é alfabetizar todas as crianças ao longo do primeiro ano do Ensino Fundamental. Esperar a criança chegar ao terceiro ano do Ensino Fundamental para completar o processo de alfabetização significa perder a janela de oportunidade da plasticidade cerebral aos 6 e 7 anos, no qual a criança possui todos os elementos para ser plenamente alfabetizada. Mais do que isso, significa estigmatizar as crianças que aprendem a ler mais tarde e aumentar as chances de que essa criança seja reprovada no fim do terceiro ano do Ensino Fundamental.

A imensa maioria das crianças nas escolas privadas sai alfabetizada no fim do primeiro ano. Não há razão, portanto, para aceitar essa disparidade em relação às crianças de mais baixa renda. A cidade de Sobral mostrou que, com planejamento e engajamento em torno dessa meta, é sim possível alfabetizar todas as crianças.

Para fazer cumprir os direitos de aprendizagem de toda criança brasileira, descritos na BNCC, o processo de apropriação da língua escrita terá início ainda na pré-escola. Esse processo se inicia através das hipóteses que as próprias crianças fazem em relação a escrita

das palavras e quanto à sonoridade da combinação das letras. O currículo carioca da pré-escola irá estimular crianças a identificar palavras conhecidas em textos, a descobrir o som de sílabas e a produzir suas próprias histórias orais.

Todos os alunos do município serão avaliados em relação à fluência de leitura, escrita e a noções básicas de matemática no último ano da pré-escola, e também nos três primeiros anos iniciais do Ensino Fundamental. As avaliações terão como objetivo gerar um **diagnóstico** para o professor sobre a evolução de cada criança. Não será, permitida, sob hipótese alguma, o uso das avaliações na pré-escola para gerar bonificações ou incentivos. Alunos com dificuldade de leitura poderão receber reforço ao longo do ano para que cheguem até o fim do primeiro ano lendo com fluência.²¹

A avaliação no fim do primeiro ano, contudo, terá um caráter especial. A exemplo do que já é feito há muitos anos em Sobral (CE), ela servirá para premiar os professores que conseguiram ter a maior proporção de alunos plenamente alfabetizados. Este será um reconhecimento da importância da alfabetização e da alocação dos melhores professores nessa etapa do ensino.

O uso de premiações de professores é bastante controverso na Educação. Durante a greve de 2013, uma das principais reivindicações do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro, o Sepe, foi a derrubada do sistema de bônus para professores vigente até então. De fato, a literatura de Educação mostra efeitos bastante heterogêneos da implementação desse tipo de política, inclusive a possibilidade de efeitos indesejados, como fraudes na aplicação das avaliações.²²

É importante salientar, contudo, que a literatura mostra que a eficácia de políticas de premiação de professores depende de forma crucial do desenho da premiação. Há uma miríade de formas para desenhar incentivos, e há muitas formas para eliminar ou minimizar incentivos perversos. A cidade de Nova Iorque, por exemplo, imple-

21. Um estudo recente de meta-análise de intervenções de reforço para a leitura encontrou efeitos bastante altos (39% de um desvio padrão) desse tipo de política. Ver Gersten et al (2020).

22. Ver Dee et al (2019).

mentou um sistema de bônus para professores, no qual os próprios professores da escola corrigiam as provas e, ao mesmo tempo, ganhavam uma bonificação caso a nota superasse um limiar. Obviamente, como não é difícil supor, isso gerou manipulação das notas pelos professores, o que foi eliminado quando o critério de correção foi alterado, proibindo que professores corrigissem as provas de suas escolas.²³ É sabido também que sistemas de bonificação coletiva, na qual todos os professores da escola recebem uma bonificação pela nota média dos alunos em algumas séries, geram um problema de coordenação para professores de grandes escolas.²⁴ Enfim, estes são apenas alguns exemplos de como o desenho da premiação pode trazer efeitos indesejados ou ter sua efetividade diminuída por causa de sua formatação.

No caso proposto aqui, entretanto, a experiência de Sobral mostra que a premiação dos professores alfabetizadores (especialmente se compararmos escolas de infraestrutura e perfil socioeconômico semelhantes) pode servir como estímulo adicional aos professores, diminuindo a proporção de crianças que chegam ao fim do primeiro ano sem saber ler e escrever. A experiência do Bônus de Desenvolvimento Educacional de Pernambuco (BDE), assim como a gratificação de eficiência gerencial para diretores em Pernambuco, mostra que as premiações podem ser, sim, efetivas em melhorar o aprendizado dos alunos.²⁵

Para igualar as chances de que cada professor possa receber a premiação, serão levados em conta o nível socioeconômico dos alunos da escola, as condições da escola e do bairro e até mesmo o nível prévio de aprendizagem dos alunos no fim da pré-escola. Os diretores das escolas com maior taxa de sucesso no processo de alfabetização dos alunos também serão premiados. Com essa medida, esperamos que diretores aloquem seus melhores professores alfabetizadores para lecionarem no primeiro ano e ofereçam o suporte necessário para que nenhuma criança fique para trás nesse processo.

23. Ver Dee et al, 2019.

24. Ver Goodman e Turner, 2013.

25. Isso mesmo quando o desenho do bônus não é o melhor possível. Em Pernambuco, o BDE paga os professores pelo desempenho da escola, criando o problema de coordenação semelhante ao de NY, como encontrado pelo estudo de Bruns e Ferraz (2011).

3.3 ANOS INICIAIS

Atividades:

- projeto de aceleração e recuperação para os alunos com defasagem de aprendizagem e de idade;
- formular currículo para desenvolvimento de habilidades socioemocionais nas aulas de projeto de vida;
- trabalhar com as habilidades socioemocionais dos professores.

Para que a rede possa alcançar um alto nível de qualidade, é necessário melhorar a aprendizagem e ao mesmo tempo combater a repetência nos anos iniciais. O município do Rio de Janeiro ainda possui uma taxa alta de repetência no fim do terceiro ano. Para combater esse quadro, está prevista uma série de ações transversais que irão trazer uma gestão escolar mais voltada para o aprendizado do aluno. Parte dessas ações envolve a volta de avaliações padronizadas e testes para diagnosticar a evolução do aprendizado de cada aluno.

Além dessas medidas transversais, propomos também que os alunos que sejam diagnosticados com defasagem no aprendizado ou já tenham repetido de ano possam passar por projetos de aceleração ou de recuperação, podendo estar no mesmo nível de aprendizado de seus colegas de turma. Aliadas ao foco na alfabetização no primeiro ano do Ensino Fundamental, tais medidas deverão melhorar o aprendizado dos alunos e diminuir a reprovão no terceiro ano.

Os alunos da rede municipal do Rio de Janeiro já possuem na matriz curricular dos anos iniciais um horário reservado para aulas de “Projeto de Vida Sustentável”. Não existe um currículo definido para essa aula. Nossa proposta é que, nesse horário, sejam trabalhadas as habilidades socioemocionais dos alunos através de um currículo bem definido, inspirado em experiências exitosas Brasil afora, inclusive a experiência da rede municipal carioca com o “Programa Compasso”.²⁶

Por último, iremos trabalhar também as habilidades socioemocionais dos professores, que muitas vezes vivem sob um ambiente de intenso estresse, com foco na mentalidade de crescimento deles próprios e de seus alunos. Isso significa trabalhar com os professores

26. Ver Fonseca (2020); Fonseca e McCoy (2018).

a capacidade de terem responsabilidade por seu próprio crescimento profissional, enxergar fracassos como oportunidade de aprendizado e crescimento, a ter altas expectativas sobre seus alunos.

3.4 ANOS FINAIS

Atividades:

- projeto de aceleração e recuperação para os alunos mais defasados;
- incluir um professor tutor para cada aluno;
- rever matriz curricular para incluir aulas de projeto de vida e justiça restaurativa;
- prever com antecedência a repetência e o abandono dos alunos;
- esporte como eixo para formação de valores;
- expansão do modelo dos antigos Ginásios Experimentais Cariocas.

Assim como nos anos iniciais, propomos também que os alunos em defasagem dos anos finais do Ensino Fundamental possam reduzir seus déficits de aprendizagem através de projetos de aceleração e recuperação.

O início da adolescência marca um período de profundas transformações, tanto hormonais quanto em relação à maturação de diferentes áreas do cérebro humano. É nesse período que problemas comportamentais e sociais podem começar a surgir, como repetência, abandono, envolvimento com drogas e gravidez precoce, com consequências perversas posteriores. Enquanto não conseguirmos compreender o adolescente e sua necessidade de autonomia, respeito e protagonismo, continuaremos a produzir políticas ineficazes para combater esses problemas. Não à toa, a grande maioria de programas que tentaram simplesmente trazer informações ao adolescente sobre os riscos da decisão de abandonar a escola ou de se envolver com drogas não obteve sucesso.²⁷

27. Sobre como entender a formulação de políticas públicas voltadas para os adolescentes, ver Yaeger et al (2018).

Um dos pontos cruciais de ação durante os Anos Finais do Ensino Fundamental deverá ser repensar a escola para esses anos finais sob a perspectiva do Protagonismo Juvenil.²⁸ Isso implica mudar radicalmente a forma com que a escola é organizada e pensada, e é um dos pilares dos antigos Ginásios Experimentais Cariocas, em tempo integral, que deverão ser expandidos.

Outra ação que advém dessa filosofia do aluno como protagonista é a inclusão de um professor tutor para cada aluno. Esse deverá ser um dos professores do quadro regular da escola, é escolhido pelo aluno e será responsável por acompanhá-lo e orientá-lo nas suas escolhas acadêmicas.

Professores residentes, pagos com bolsas da Capes, podem auxiliar no trabalho do professor regular e a dar reforço aos alunos em maior dificuldade. Essa é uma solução barata para auxiliar os alunos em dificuldade e ao mesmo tempo prover um aprendizado para os futuros professores.

A matriz curricular, de todas as escolas, será revista para incluir as aulas sobre Projeto de Vida e mediação de conflitos via Justiça Restaurativa, que é uma das poucas ações com eficácia comprovada para reduzir problemas de indisciplina entre alunos.²⁹ A Justiça Restaurativa é uma técnica colaborativa de mediação de conflitos para reparar ofensas e danos baseada no diálogo entre quem sofreu o dano e quem o causou. Em vez de criar um clima hostil na escola de tolerância zero com conflitos e punições severas, o objetivo aqui é criar um alto padrão esperado de comportamento dos alunos, compreendendo que erros fazem parte do processo, com aplicação justa e respeitosa das regras.

O conjunto de avaliações, sejam de aprendizagem ou avaliações sobre o socioemocional do aluno, servirá de base para a previsão precoce do risco de repetência e abandono de cada aluno. A exemplo do que já é feito em vários países, como na Dinamarca, em regiões da Índia, e na Coreia do Sul,³⁰ o uso de técnicas modernas de apren-

28. Ver a obra do pedagogo Antonio Carlos Gomes da Costa.

29. Ver Gregory et al (2014) e Schwalbe et al (2012).

30. Ver Chung et al (2016), Janakiram (2016), Sansone (2017) e Sara et al (2015).

dizagem de máquinas ajudará a prevenir a repetência e o abandono antes que se materializem.

Por último, o esporte será visto como grande eixo formativo dos alunos. A prática de esportes não só melhora a saúde dos alunos. Segundo um estudo da Organização Mundial de Saúde,³¹ alunos que praticam esportes têm menos chance de fumar, menos chance de gravidez durante a adolescência e menos práticas antissociais e comportamento violento. O esporte forma valores e caráter.

Por isso, será preciso incentivar a prática de esporte em todas as escolas. Hoje um quarto das escolas não possui quadra de esportes. Quadras serão construídas e, na impossibilidade de construção das quadras, serão firmadas parcerias com associações e clubes locais para a prática de esportes. Novamente o urbanismo aqui é importante. Vamos expandir a oferta de quadras polivalentes e campos de futebol pela cidade, principalmente na zona oeste onde há mais disponibilidade de terrenos.

As instalações olímpicas, como a piscina olímpica e as arenas cariocas, foram pensadas de forma modular, para serem desmontadas e remontadas em vilas olímpicas ou em escolas, mas foram abandonadas. As instalações precisam ser transplantadas para vilas olímpicas ou para os ginásios experimentais.

3.5 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA)

Atividades:

- definir um novo modelo de Educação de Jovens e Adultos, com a elaboração de um currículo alinhado à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), materiais pedagógico e didático específicos e formação de professores para atuar nessa modalidade de ensino;
- acelerar os alunos ainda jovens, fazendo com que possam retornar ao ensino regular;
- fortalecer a EJA profissionalizante com o objetivo de ampliar as oportunidades de jovens e adultos no mercado de trabalho, particularmente os mais vulneráveis;

31. Ver Escobedo et al (1993).

- incentivar a realização do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja);
- incluir as gestantes e mães de crianças de 0 a 6 anos no Programa Primeira Infância Carioca.

A próxima gestão deve propor uma mudança importante na forma como a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) está concebida atualmente. Os estudantes de EJA têm perfis bastante diferentes dos alunos do regular. Entre eles, também há diversidades, por exemplo, no que diz respeito à idade. Todo aluno com mais de 15 anos pode ser matriculado em EJA de Anos Finais. Porém, há alunos com idades bastante superiores. E, em comum, todos têm a vulnerabilidade. Trata-se de um grupo específico de pessoas que ficaram para trás, seja por seguidas repetências, seja por abandono escolar.

A premissa da gestão para esse grupo é que, a eles, não se deve utilizar o mesmo currículo e o mesmo material didático das crianças do ensino regular. A proposta da gestão é redesenhar o currículo, produzir materiais pedagógico e didático específicos e ofertar formação para os professores que atuam na EJA, gerando maior engajamento dos estudantes e evitando o abandono escolar.

No novo desenho, o aluno estudará por módulos e áreas de conhecimentos. O que se pretende é que ele não estude todo o conteúdo ao mesmo tempo. Serão ofertadas modalidades presenciais ou semipresenciais. No novo modelo, serão enfatizadas habilidades que apoiam esses jovens e adultos a lidar com os desafios do mundo do trabalho.

O Rio de Janeiro, assim como diversas outras redes país afora, vivencia hoje um processo de juvenilização da EJA. Isto é, a proporção de alunos mais jovens dentre o público da EJA é cada vez maior. Desde 2016, os alunos com mais de 16 anos entram compulsoriamente na EJA. É possível acelerar alguns desses alunos para que possam chegar ao Ensino Médio cursando o ensino regular.

Assim como no ensino regular, alunos e professores também trabalharão as competências socioemocionais, cujo impacto na empregabilidade e na qualidade de vida desses estudantes pode ser

maior do que o da certificação em si.³² Professores serão capacitados para atuar sob essa nova ótica da EJA voltada para o mundo do trabalho e para poder trabalhar com as habilidades socioemocionais dos estudantes.

Os alunos serão avaliados em suas habilidades socioemocionais, para que os professores tenham um diagnóstico mais fidedigno da situação e saibam quais competências trabalhar.

A EJA profissionalizante será expandida, oferecendo o aprendizado de uma profissão, em parcerias com entidades que ofertam cursos profissionalizantes. Por último, as gestantes e mães que estiverem cursando a EJA serão encorajadas a fazer parte do Programa Primeira Infância Carioca.

3.6 ARTE E CULTURA

O Rio de Janeiro tem uma vocação natural para as artes e o setor cultural. A rede municipal possui um corpo de professores de artes de altíssimo nível. Ao mesmo tempo, temos uma experiência bastante interessante dos núcleos de arte. Hoje há dez núcleos espalhados pela cidade, que funcionam como polos nos quais são oferecidas oficinas de artes visuais, arte literária, dança, música, teatro e vídeo, atendendo a pouco mais de 5 mil alunos. É um número muito baixo, de pouco mais de 1% dos quase 500 mil alunos dos anos iniciais e finais da rede municipal. Esse número poderia ser bastante aumentado, oferecendo oficinas de artes no contraturno a uma parcela muito mais expressiva dos alunos.

Outra experiência interessante durante o início da gestão Crivella foi a formação da orquestra de professores e de alunos. A iniciativa deve ser apoiada e expandida para outras formações, como conjuntos de câmara ou companhias de teatro.

A Cidade das Artes hoje está sob administração de uma fundação, e é muito pouco utilizada pelos alunos e professores da rede. Parte do espaço é utilizado para abrigar a RioTur. Simplesmente não faz o menor sentido. A Cidade das Artes pode se transformar em um grande núcleo de artes do município, mesclando oficinas para

32. Ver Heckman et al (2011).

estudantes com apresentações e exposições abertas tanto à rede municipal quanto ao público geral.

3.7 INFRAESTRUTURA

A infraestrutura das escolas do Rio de Janeiro está bastante deteriorada. Basicamente, a solução são obras para o conserto das avarias nos prédios da rede, o que custa caro. Parte dos recursos que hoje custeia os professores inativos deverá ser canalizada para a educação, o que daria alguma folga orçamentária para que a pasta da Educação possa investir em obras e recuperar a infraestrutura de suas escolas. É preciso, porém, pensar em formas de baratear o custo da manutenção das escolas, mantendo a qualidade das instalações. O modelo de parceria público-privada implementado por Belo Horizonte para a construção e manutenção das creches e pré-escolas possibilitou baratear as obras e a manutenção dos equipamentos da rede, além de retirar a responsabilidade do diretor por fazer a manutenção predial. O município do Rio de Janeiro deveria seguir caminho semelhante.

3.8 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Os professores são o principal elemento no processo educacional. A gestão de como alocar os professores entre escolas, como contratá-los e como incentivá-los é absolutamente crucial. As medidas propostas para melhorar a gestão dos recursos humanos da Secretaria são:

3.8.1 Alterar o processo de seleção e a carreira dos professores

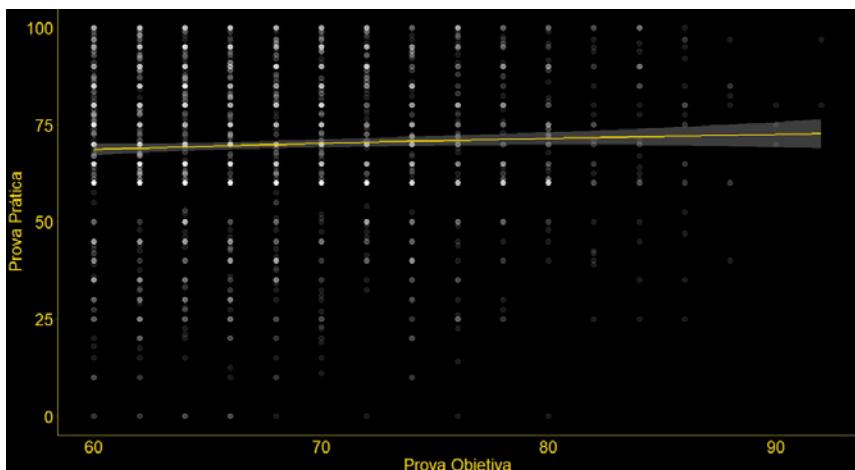
- implementar o processo de contratação contínua de professores certificados;
- reincluir a prova didática como etapa para seleção dos professores;
- aprimorar o estágio probatório como etapa de formação e seleção do professor;
- alocar os melhores professores tutores para os professores em estágio probatório;

- alocar os professores em estágio probatório nas melhores escolas;
- implementar avaliação de desempenho nos três primeiros anos, constituída de nota de alunos e observação filmada de sala de aula;
- professor tutor com remuneração extra ou menos tempo de sala;
- programa de Pós-graduação de Especialização Docente (PED) como premiação para os melhores professores;
- elevar o nível de exigência mínima de qualidade (nota Capes) das instituições onde os professores fazem especialização;
- incluir estratégias de mentalidade de crescimento (*growth mindset*) e mediação de conflitos na formação continuada de professores;
- regulamentar a progressão na carreira por desempenho do professor;
- incentivar a acumulação das férias de quinquênios em ano sabático a cada 15 anos;

As ações descritas acima irão alterar de forma substancial como os professores são selecionados e como progredem ao longo da carreira.

Primeiramente, a seleção dos professores. Hoje os professores são selecionados a partir de uma prova escrita e da pontuação pelo seu currículo (prova de títulos). Mas anteriormente já houve uma prova didática, que foi extinta na última gestão. A didática é fundamental, mas não está sendo observada na hora da contratação. Não é verdade que os professores de maior desempenho na prova escrita possuam melhor didática de sala de aula. A correlação é praticamente nula, como atesta a Figura 1.6, que utiliza dados de um concurso para professores de 2011.

Figura 1.6- Nota na prova prática vs nota na prova objetiva durante seleção



Fonte: Dados de concurso da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro

Os professores novatos poderão ser alocados apenas nas 50 melhores escolas de cada ciclo e terão à disposição os melhores professores tutores da rede para que possam evoluir rapidamente em suas práticas docentes. A lógica aqui é que os professores em estágio probatório terão uma oportunidade única de estar em contato com as melhores práticas de gestão e escolas e de didática de sala de aula. Essa oportunidade não necessariamente se repetirá ao longo da carreira, portanto durante o período de estágio probatório, o professor estará observando o que há de melhor na rede. Essa é também uma chance de o professor disseminar essas melhores práticas nas próximas escolas em que ele for alocado.

A avaliação do estágio probatório deixará de ser mera formalidade. Os professores nessa etapa participarão de avaliações anuais, que incluirá o ganho de aprendizado de seus alunos e uma aula sua filmada e avaliada por especialistas.

Os melhores professores da rede serão chamados a serem professores tutores de outros professores, com o objetivo de aperfeiçoar a formação dos professores em estágio probatório. Os professores tutores terão uma gratificação adicional ou uma redução do tempo em sala de aula. Isso incentiva professores a possuírem boa avalia-

ção com a expectativa de subir na carreira. Os melhores professores terão também a oportunidade de fazer uma pós-graduação focada em práticas docentes, paga pela prefeitura.

Temos altas expectativas sobre os professores da rede. Iremos eliminar o problema causado por professores fazendo cursos de pós-graduação de baixíssima qualidade com o único objetivo de subir de nível no plano de cargos e salários, sem benefício algum para os alunos da rede. Para aumentar ainda mais a qualidade do corpo docente da rede municipal, os professores apenas poderão subir de nível no plano de cargos e salários caso sua pós-graduação se dê em um curso com nota 6 ou 7 na avaliação da Capes.

A formação continuada dos professores será focada em três aspectos. Primeiro, na mentalidade de crescimento das habilidades dos indivíduos (*growth mindset*), baseado no princípio de que todos podem alcançar objetivos de melhoria de suas habilidades. Segundo, na mediação de conflitos de estudantes através de justiça restaurativa. Por último, nas técnicas mais eficazes de ensino e administração da sala de aula.

Por último, o plano de cargos e salários deverá ser revisto, contemplando progressões mais rápidas na carreira a partir do desempenho do professor, considerando os ganhos de aprendizagem dos seus alunos e observação de sua prática de aula. Importante salientar que não estamos argumentando pelo fim dos triênios, que estão previstos no Estatuto do Servidor do Município.³³

Em relação aos quinquênios, o Estatuto do Servidor prevê que qualquer servidor tenha direito a três meses de férias a cada cinco anos, o que dificulta o planejamento da alocação de professores e causa interrupções aos alunos, que podem ter um professor durante três meses e outro durante o resto do ano. Note que esse problema afeta, em média, 20% do estoque de professores a cada ano, um problema não desprezível. Para minimizar esse problema, iremos incentivar os professores a acumular três licenças quinquenais em um ano sabático, a cada 15 anos. A prefeitura irá bancar os custos de uma pós-graduação presencial, com nível Capes 6 ou 7, e dar uma

33. Lei n. 94, de 14 de março de 1979.

gratificação especial ao professor que tirar o ano sabático fazendo a pós- graduação. Dessa forma, o quinquênio se transforma em oportunidade de aperfeiçoamento do professor durante a carreira, melhorando a qualidade das aulas e o aprendizado dos alunos.

3.8.2 Melhorar a gestão escolar feita pelos diretores

Atividades:

- implementar processo seletivo para diretores de escola;
- ampliar o mandato de diretores;
- estruturar programa de formação contínuo de diretores escolares com certificação;
- obrigar o diretor a entrevistar professores no momento de seleção;
- implementar processo de avaliação de desempenho de diretores;
- premiar os melhores diretores.

O Rio de Janeiro adota, desde 1984, o sistema de escolha de diretores por consulta à comunidade escolar, ou seja, por eleição direta. O mandato é de dois anos. Essa foi uma conquista muito importante da sociedade carioca blindando as escolas de indicações políticas de vereadores, mas não veio sem consequências negativas. Primeiro, apesar de as chapas muitas vezes serem únicas, a eleição a cada dois anos paralisa a escola e atrapalha as atividades docentes para a realização das campanhas para diretor. Por ser eleito por aqueles que o diretor deve gerir, abre-se um enorme espaço para o coleguismo e corporativismo por parte do diretor. As diretrizes da Secretaria de Educação ficam prejudicadas, uma vez que o diretor passa a responder somente à comunidade da escola, com forte autonomia relativa em relação à Secretaria de Educação.

Hoje já existem diversos formatos diferentes para a escolha de diretores que conseguem blindar a escola da ingerência política e ao mesmo tempo alinhar os incentivos de diretores aos dos alunos e da secretaria. A ideia aqui, portanto, é substituir o sistema atual de eleição para diretores implantando gradativamente o processo seletivo obrigatório para preenchimento das vagas de diretores de escolas, como forma de garantir isonomia, transparência e critérios

técnicos. Assim como em Sobral, o processo seletivo será aberto para profissionais da carreira do magistério que não compõem o quadro de servidores da rede municipal e será realizado por instituição externa. O candidato será submetido a quatro etapas: avaliação de currículo, prova escrita sobre gestão escolar, prova prática e formação.

Os diretores serão avaliados anualmente. Entre os critérios da avaliação previstos, estão a rotatividade docente, o absenteísmo docente, a quantidade de horas contratadas dos professores da sua escola não preenchidos, bom estado físico da escola e o desempenho relativo de seus alunos, em comparação com escolas de nível socioeconômico semelhante. Os diretores mal avaliados poderão ser compulsoriamente desligados da função.

Muitos diretores perdem tempo precioso se dedicando a tarefas administrativas ou à conservação da infraestrutura escolar, o que diminui o tempo que o diretor pode gastar se dedicando ao acompanhamento pedagógico dos professores. A secretaria pode ajudar a retirar esses fardos administrativos do diretor. Em Belo Horizonte, por exemplo, a manutenção da infraestrutura escolar feita por parceria público-privada aumentou em 20% o tempo disponível para o diretor gastar em atividades pedagógicas.

Os diretores irão também receber uma gratificação adicional de eficiência gerencial, baseada na carga horária desperdiçada dos professores da escola, o atendimento dos prazos para prestação de contas da escola e o atendimento de prazos para preenchimento de informações requisitadas pela Secretaria de Educação.³⁴ Em Pernambuco, a adoção do adicional de eficiência gerencial otimizou a alocação de professores na grade horária, reduziu o desperdício de horas contratadas e diminuiu a necessidade de professores de contrato temporário, permitindo assim uma maior valorização do salário dos professores da rede.³⁵

Por último, o processo de alocação de professores entre escolas precisará deixar de ser baseado somente nos concursos de remoção, sem a palavra do diretor na escolha dos professores da sua escola.

34. Ver Pernambuco, 2016a e 2016b.

35. Ver Elacqua et al (2018).

O processo deverá combinar tanto as preferências dos professores quanto as escolhas do diretor, empoderando-o.

3.8.3 *Alinhar os incentivos na rede*

Atividades:

- premiar os melhores professores alfabetizadores;
- premiar os diretores mais eficientes;
- premiar os diretores das escolas alfabetizadoras;
- premiar as melhores escolas;
- ampliar as melhores práticas de gestão das melhores escolas para as piores escolas.

Outra grande preocupação é alinhar os incentivos de todos na rede em prol do maior aprendizado dos alunos. Uma das formas de fazer esse alinhamento é através de sistemas de pagamento por desempenho de funcionários públicos.

Sistemas de premiação por resultados são bastante polêmicos, e os resultados de programas avaliados no Brasil são mistos. Em São Paulo, por exemplo, o bônus para professores foi efetivo em melhorar o desempenho dos alunos nos anos iniciais (primeiro ao quinto ano) nos primeiros anos de implementação da política, mas não foram efetivos nos anos finais (quinto ao nono ano).³⁶ Já em Pernambuco, o bônus de desempenho educacional parece estar por trás da melhoria dos índices educacionais do estado.³⁷ No estado do Rio de Janeiro, a implementação da bonificação para professores coincidiu com o período de grande melhoria do Ideb da rede estadual.

Sempre há o risco também de professores passarem apenas a ensinar a se preparar para provas em vez de estimular o raciocínio, o espírito crítico e a criatividade. O fato é que as políticas de bonificação possuem muitos desenhos diferentes, e o seu desenho é crucial. Nossa proposta é inspirada em políticas bem-sucedidas de pagamento por performance já testadas em Sobral (CE), na rede estadual do Ceará e na rede estadual de Pernambuco. A primeira

36. Ver Oshiro et al (2015).

37. Ver Bruns e Ferraz (2011).

proposta de bonificação é para os professores alfabetizadores e já foi discutida anteriormente. A segunda, também já discutida, é premiar os diretores pela eficiência gerencial.

Já os itens 4 e 5 são inspirados na experiência do programa Escola Nota 10 do Ceará. As escolas com melhor resultado nas avaliações externas receberão uma premiação, que pode ser usada para premiar professores e funcionários ou melhorar a infraestrutura da escola. Já as piores escolas não recebem o prêmio. Mas cada uma das piores escolas forma um par com uma das melhores escolas, e elas precisam trabalhar juntas para melhorar o resultado no ano seguinte.

A escola de baixo desempenho que melhorar no ano seguinte recebe uma premiação. E a escola de bom desempenho só receberá o prêmio no ano seguinte se a escola de baixo desempenho melhorar também. Ou seja, a escola de bom desempenho possui incentivos para transmitir boas práticas de gestão para as piores escolas, diminuindo a desigualdade dentro da rede.

4. CONCLUSÃO

Os desafios da Educação no município do Rio de Janeiro são enormes. O próximo prefeito tomará posse em janeiro com uma decisão bastante difícil de ser feita. Reabrir ou não as escolas? É muito pouco provável que tenhamos vacina disponível até lá. Entretanto, os custos de deixar as crianças afastadas da escola por mais de um ano vão se acumulando, causando déficits gigantescos de aprendizado, além de estresse e perda de convivência com seus professores e outras crianças. As diferenças de aprendizagem durante a pandemia entre as classes sociais irão aprofundar ainda mais nossa abissal desigualdade. Além disso, ainda não sabemos o bastante sobre o grau de transmissibilidade da Covid-19 entre crianças, tampouco sobre os efeitos de longo prazo que a doença pode trazer às crianças, mesmo que estas sejam assintomáticas. A defesa da saúde das crianças e dos professores deve sempre vir em primeiro lugar, mas é possível que tenhamos um cenário no qual o risco de contaminação na volta às aulas seja baixo, mas não igual a zero. A decisão de quando e

como retornar às aulas certamente constituirá o primeiro grande desafio da gestão que se inicia em 2021.

Além da retomada das aulas, o município irá sofrer dois grandes choques no início de 2021. Muitas das famílias que hoje matriculam seus filhos nas escolas particulares irão matriculá-los na escola pública. É bastante possível e provável que vejamos uma série de creches, pré-escolas e escolas privadas sendo fechadas até lá. As finanças municipais também sofrerão um grande choque, embora a queda da arrecadação possa ser contrabalançada, no caso da Educação, pela proibição do cômputo dos repasses aos inativos dentre os 25% de gasto mínimo da Educação com a aprovação do novo Fundeb.

Nos próximos anos, os desafios irão se concentrar em como melhorar a qualidade do ensino ofertado aos cariocas, preparando-os para ingressar no Ensino Médio sem lacunas de conhecimento. Será preciso ter um olhar mais atento para a primeira infância e para a alfabetização, além de conseguir evitar a repetência e o abandono ao longo dos anos finais do Ensino Fundamental.

Nada disso será possível sem uma mudança profunda na gestão da rede municipal de ensino, o que envolve desde a forma de escolha de diretores, a alocação de professores entre escolas, o uso do estágio probatório para seleção e formação dos professores, o uso de resultados dos alunos para promoções ao longo da carreira, o reconhecimento dos melhores professores e diretores.

A maioria das medidas é bastante polêmica e certamente não será implementada sem resistência. É somente através do diálogo democrático, com apresentação de evidências e de um debate respeitoso e de alto nível que poderemos formar consensos mínimos e implementar tais medidas de forma duradoura. Será preciso bastante habilidade política. Não é um caminho fácil, mas é na resolução dialogada desses conflitos que reside a beleza da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araujo, M. Caridad & Marta Dormal & Norbert Schady, 2019. Childcare Quality and Child Development, *Journal of Human Resources*, University of Wisconsin Press, vol. 54(3), pages 656-682.

- Araujo, M. Caridad & Pedro Carneiro & Yyannú Cruz-Aguayo & Norbert Schady, 2016. Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten, *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 131(3), pages 1415-1453.
- Attanasio, Orazio; Paes de Barros, Ricardo; Carneiro, Pedro; Evans, David; Lima, Lycia; Olinto, Pedro; Schady, Norbert, 2017 Impacto of free availability of public childcare on labour supply and child development in Brazil, 3ie *Evaluation Report* 58, New Delhi, International Initiative for Impact Evaluation (3ie).
- Attanasio, Orazio; Paes de Barros, Ricardo; Carneiro, Pedro; Evans, David; Lima, Lycia; Baker, Michael, Jonathan Gruber, and Kevin Milligan. 2019. The Long-Run Impacts of a Universal Child Care Program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11 (3): 1-26.
- Baranov, Victoria, Sonia Bhalotra, Pietro Biroli, and Joanna Maselko. 2020. Maternal Depression, Women's Empowerment, and Parental Investment: Evidence from a Randomized Controlled Trial. *American Economic Review*, 110 (3): 824-59. <<https://www.aeaweb.org/research/maternal-depression-cognitive-behavioral-therapy>>.
- Brasil, 2008. Lei do Piso, Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008.
- Brasil, 2016. Marco Legal da Primeira Infância. Lei n. 1.257, de 8 de março de 2016.
- BRUNS, Barbara; FERRAZ, Claudio. Paying teachers to perform: the effects of bonus pay in Pernambuco, Brazil. Washington, D.C.: The World Bank, December 2011.
- Chetty, Raj, Nathaniel Hendren, and Lawrence F. Katz. 2016. The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment. *American Economic Review*, 106 (4): 855-902.
- Dee, T., and J. Wyckoff. Incentives, Selection, and Teacher Performance: Evidence from IMPACT. NBER Working Paper n. 19529, 2013.
- Dee, Thomas S., Will Dobbie, Brian A. Jacob, and Jonah Rockoff. 2019. The Causes and Consequences of Test Score Manipulation: Evidence from the New York Regents Examinations. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11 (3): 382-423.

- Elacqua Gregory; Sammara Soares e Ivan Brant (2018). Em Busca de Maior Eficiência e Equidade dos Recursos Escolares: Uma Análise a Partir do Gasto por Escola em Pernambuco. Nota Técnica IDB no IDB-TN-01775.
- Elacqua, Gregory, & Marotta, Luana. (2020). Is working one job better than many? Assessing the impact of multiple school jobs on teacher performance in Rio de Janeiro. *Economics of Education Review*, 78, 102015. doi:10.1016/j.econedurev.2020.102015.
- Escobedo, LG, Marcus SE, Holtzman D, Giovino GA (1993) Sports participation, age at smoking initiation and the risk of smoking among US high school students. *Journal of the American Medical Association* 269:1391-5. 1993.
- Fonseca, Gabriela do Couto (2020). Essays on the development of socioemotional skills / Gabriela do Couto Fonseca. 2020, Tese (doutorado CDEE) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo.
- Gersten, Russell, Kelly Haymond, Rebecca Newman-Gonchar, Joseph Dimino & Madhavi Jayanthi (2020): Meta-Analysis of the Impact of Reading Interventions for Students in the Primary Grades, *Journal of Research on Educational Effectiveness*, DOI: 10.1080/19345747.2019.1689591
- Goodman, S. F., and L. J. Turner (2013). The design of teacher incentive pay and educational outcomes: Evidence from the New York City bonus program. *Journal of Labor Economics* 31:2 (2013): 409–420.
- Gregory, A., Clawson, K., Davis, A., & Gerewitz, J. (2014). The promise of restorative practices to transform teacher-student relationships and achieve equity in school discipline. *Journal of Educational and Psychological Consultation*, 25, 1–29. doi:10.1080/10474412.2014.929950
- Imberman, S. A., and M. F. Lovenheim. Incentive strength and teacher productivity: Evidence from a group-based teacher incentive pay system. *Review of Economics and Statistics* 97:2 (2015): 364–386.
- Jae Young Chung, Sunbok Lee, Dropout early warning systems for high school students using machine learning, *Children and Youth Services Review*, Volume 96, 2019, Pages 346-353, ISSN 0190-7409, <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2018.11.030>
- Janakiram (2016). How Microsoft Is Making Big Impact With Machine Learning, *Forbes*, 30 de Julho de 2016. <ht-

- <https://www.forbes.com/sites/janakirammsv/2016/07/30/how-microsoft-is-making-big-impact-with-machine-learning/#5f9b0b4d2f16>.
- Koppensteiner, Martin Foureaux, and Manacorda, Marco. (2016). "Violence and birth outcomes: Evidence from homicides in Brazil." *Journal of Development Economics*, Volume 119, Pages 16-33, ISSN 0304-3878.
- Koslinski, Mariane; Tiago Lisboa Bartholo, 2019. Impacto Dos Espaços De Desenvolvimento Infantil No Primeiro Ano Na Pré-Escola. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 280-311, jan./abr. 2019, ISSN 0103-6831, e-ISSN 1984-932X.
- Heckman, James, J. E. Humphries and N. S. Mader (2011) The GED. In, E. A. Hanushek, S. Machin, and L. Woermann (eds.) *Handbook of the Economics Of Education*, Volume 3. Amsterdam: North-Holland. pp. 423-484. (2011) e.
- Koslinski, Mariane; Tiago Lisboa Bartholo, 2019. Impacto dos Espaços de Desenvolvimento Infantil No Primeiro Ano Na Pré-Escola. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 280-311, jan./abr. 2019, ISSN 0103-6831, e-ISSN 1984-932X.
- Lautharte Jr, Ildo José (2020). Babies And Bandidos: Birth Outcomes In Pacified Favelas Of Rio De Janeiro, mimmeo, 2020.
- Lavy, V (2019). Performance pay and teachers' effort, productivity, and grading ethics. *American Economic Review* (2009): 1979-2011.
- Lavy, V. Evaluating the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement. *Journal of Political Economy* 110:6 (2002): 1286-1317.
- Manacorda, M. (2012). The Cost of Grade Retention, *Review of Economics and Statistics* 94(2), pp. 596-606.
- McCoy, Danna. C. et al (2018). Classifying trajectories of social-emotional difficulties through elementary school: Impacts of the chicago school readiness project. *Developmental Psychology*, American Psychological Association, v. 54, n. 4, p. 772, 2018.
- MCCoy, Danna. et al (2018). Um compasso para aprender: Evaluating the impact of a social emotional learning program in brazilian primary schools. Unpublished Manuscript, Harvard Graduate School of Education and São Paulo School Of Economics.

- Ministério da Cidadania (2019). Avaliação de Implementação do Programa Criança Feliz: Relatório Final. Departamento de Avaliação, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério da Cidadania, Brasília, 2019.
- Muralidharan, K., and V. Sundararaman (2011). Teacher performance pay: Experimental evidence from India. *Journal of Political Economy* 119:1 (2011): 39-77.
- Olinto, Pedro; Schady, Norbert (2017). Impacto of free availability of public childcare on labour supply and child development in Brazil, 3ie Evaluation Report 58, New Delhi, International Initiative for Impact Evaluation (3ie).
- OSHIRO, Claudia Hiromi; SCORZAFAVE, Luiz Guilherme; DORIGAN, Túlio Anselmi. Impacto sobre o Desempenho Escolar do Pagamento de Bônus aos Docentes do Ensino Fundamental do Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 69, n. 2, p. 213-249, jun. 2015. ISSN 1806-9134.
- OSHIRO, Claudia Hiromi; SCORZAFAVE, Luiz Guilherme; DORIGAN, Túlio Anselmi (2015). Impacto sobre o Desempenho Escolar do Pagamento de Bônus aos Docentes do Ensino Fundamental do Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 69, n. 2, p. 213-249, jun. 2015. ISSN 1806-9134.
- Pernambuco (2016a). Lei n. 15.973, de 23 de dezembro de 2016.
- Pernambuco (2016b). Decreto n. 43.991, de 29 de dezembro de 2016.
- Rosero, Jose and Oosterbeek, Hessel, Trade-Offs between Different Early Childhood Interventions: Evidence from Ecuador (July 29, 2011). Tinbergen Institute Discussion Paper 11-102/3.
- Sansone, Dario (2017). Now You See Me: High School Dropout and Machine Learning, 2017 Stata Conference 5, Stata Users Group, Sansone, Dario (2017). Beyond EarlyWarning Indicators: High School Dropout and Machine Learning. *Oxford Bulletin Of Economics And Statistics*, 0305–9049 doi: 10.1111/obes.12277.
- Şara, N-B, Halland, R, Igel, C & Alstrup, S (2015) High-school dropout prediction using machine learning: a Danish large-scale study. in M Verleysen (ed.), Proceedings. ESANN 2015: 23rd European Symposium on Artificial Neural Networks, Computational Intelligence and Machine Learning. i6doc.com,

pp. 319-324, 23rd European Symposium on Artificial Neural Networks, Bruges, Belgium, 22/04/2015.

Schwalbe C. S., Gearing, R. E., MacKenzie, M. J., Brewer, K. B., & Ibrahim, R. (2012). A meta-analysis of experimental studies of diversion programs for juvenile offenders. *Clinical Psychology Review*, 32, 26–33. doi:10.1016/j.cpr.2011.10.002.

Sojourner, A. J., E. Mykerezi, and K. L. West (2014). Teacher pay reform and productivity panel data evidence from adoptions of Q-Comp in Minnesota. *Journal of Human Resources* 49:4 (2014): 945-981.

Thompson, C. and E. Cunningham (2000). Retention and Social Promotion: Research and Implications for Policy, ERIC Digest n. 161, New York, ERIC Clearinghouse on Urban Education, Teachers College, Columbia University.

Yeager, D. S., Dahl, R. E., & Dweck, C. S. (2018). Why Interventions to Influence Adolescent Behavior Often Fail but Could Succeed. *Perspectives on Psychological Science*, 13(1), 101-122.

Capítulo 2

Saúde

Autores: Diogo Lucena, André Medici,
Marina Aguiar Palma e Vinícius Peçanha



1. INTRODUÇÃO

A Saúde no Município do Rio de Janeiro é, em grande medida, um reflexo do descaso dos governos municipal, estadual e federal na gestão da rede SUS ao longo das administrações passadas e, particularmente, da última administração municipal. Os principais problemas de cobertura e de qualidade da assistência à saúde recebida pela população do Rio de Janeiro têm raízes nos seguintes elementos:

- a adoção tardia e incompleta da Estratégia de Saúde da Família (ESF), a qual vem decrescendo desde 2017, e aceleradamente desde 2019, alcançando atualmente menos da metade da população do município;
- a baixa qualidade da atenção à saúde recebida pela população, decorrente de inúmeros fatores, dentre os quais: (i) a fragmentação do cuidado; (ii) a falta de processos adequados de regulação da rede; (iii) a ausência de Registros Eletrônicos de Saúde (RES) e outras tecnologias de informação, como a telemedicina, *block-chain*, *analytics* e *business intelligence* na gestão das linhas de cuidado e desfechos clínicos, que permitam o conhecimento da história clínica e as necessidades da saúde nos âmbitos individual, familiar, populacional e das regiões e sub-regiões administrativas da cidade, impedindo o uso do planejamento estratégico como ferramenta de gestão. Este problema tem gerado uma redução da performance da rede assistencial, frustrando as necessidades da população, especialmente a partir da crise econômica que se instaurou em 2014;
- baixos níveis de eficiência no uso e na integração da rede, subaproveitamento de unidades de saúde e falta de uma adequada oferta de insumos e equipamentos médicos, com severas implicações nos dois problemas anteriores, gerando níveis de utilização de serviços aquém das necessidades demandadas pela população, ao lado de unidades de saúde com altos níveis de ociosidade e baixa capacidade de resposta;
- deficiente política de contratação e gestão de recursos humanos em saúde na rede municipal, com políticas inadequadas de

capacitação e aproveitamento do pessoal de saúde e incentivos que permitam aos trabalhadores aumentarem seus resultados de diante dos recursos orçamentários gastos pelo município;

- a falta de uma gestão respaldada na integração e coordenação assistencial entre a rede municipal e as de outras esferas de governo (estadual, federal), além da ausência de colaboração e integração adequada com a rede de saúde suplementar no município, de forma a priorizar o uso da rede pública para as populações com maiores níveis de necessidade e pobreza;
- a falta de uma política de saúde definida para cada uma das faces da tripla carga de morbidade: doenças infecciosas, doenças crônicas e violência, gerando uma sobremortalidade entre a população carioca;
- a forma ineficiente pela qual o município administrou a comunicação social e a rede de saúde para a pandemia do Covid-19, que gerou um número desproporcional de mortes que poderiam ter sido evitadas, caso o município tivesse implementado políticas de distanciamento social precoces, que evitassem mortes desnecessárias ocorridas pela sobrecarga das instalações hospitalares durante a crise pandêmica.

Neste documento, procuramos discorrer sobre o diagnóstico atual da situação do Sistema de Saúde Pública do município do Rio de Janeiro e apresentar propostas preliminares para nortear as ações na área da Saúde da próxima gestão.

2. DIAGNÓSTICO

2.1 ADOÇÃO TARDIA E INCOMPLETA DA ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO, COM REDUÇÃO DA COBERTURA NA GESTÃO ATUAL

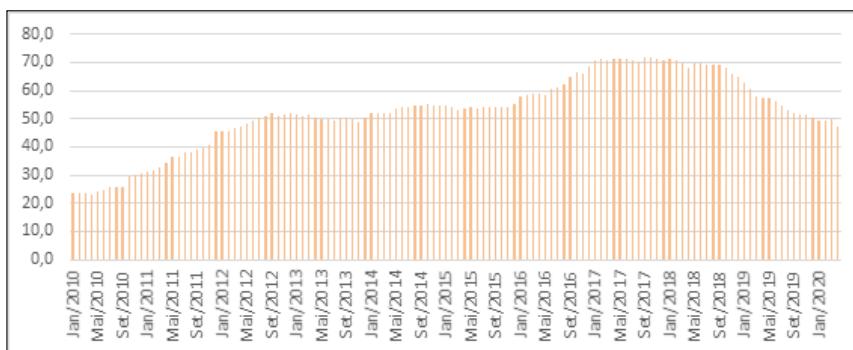
A Saúde Pública do Rio de Janeiro passou por grandes alterações nos últimos anos³⁸. A partir de 2009, houve uma reorientação da ação do município com foco em Atenção Primária e a expansão

38. Para a evolução da organização sanitária ao longo do último século, ver Campos et al. (2016).

da Estratégia Saúde da Família (ESF) na cidade com a construção das Clínicas da Família e introdução de equipes de Saúde da Família para atuar em Centros Municipais de Saúde (Harzheim et al., 2013; Soranz et al., 2016; Jesus et al., 2015).

O SUS definiu como modelo de atenção a priorização da Atenção Primária em Saúde, conforme definido no documento Política Nacional de Atenção Básica (Pnab), em 2012. No município do Rio de Janeiro, onde até 2008 a cobertura de Saúde da Família não alcançava 5% da população, houve um incremento significativo na cobertura da Atenção Básica, especialmente a partir de 2015, chegando a atingir 71,7% de cobertura no fim de 2017. Nos últimos anos, entretanto, essa tendência se inverteu, e os últimos dados disponíveis revelam que voltamos aos níveis de 2012, dado que a cobertura da ESF caiu para 49,1% em fevereiro de 2020 (Figura 2.1).

Figura 2.1- Cobertura populacional da Atenção Primária de Saúde na cidade do Rio



Fonte: SES/RJ

A Atenção Primária em Saúde é o modelo escolhido para o SUS, baseado em experiências internacionais de sucesso com esse modelo em inúmeros países (Canadá, Reino Unido, Suécia, entre outros). Para alcançar resultados efetivos, essa política precisa ter continuidade. A drástica redução da cobertura da ESF num intervalo de poucos anos compromete o resultado dessa estratégia e eventuais benefícios de saúde que poderiam ser colhidos ficam comprometidos.

Há diversas evidências do custo-benefício desse modelo focado em Atenção Primária em Saúde. Rocha e Soares (2010) utilizam a expansão escalonada no Programa Saúde da Família no Brasil e encontram que o programa reduz mortalidade, principalmente, infantil, e que esses efeitos são maiores para regiões mais pobres.

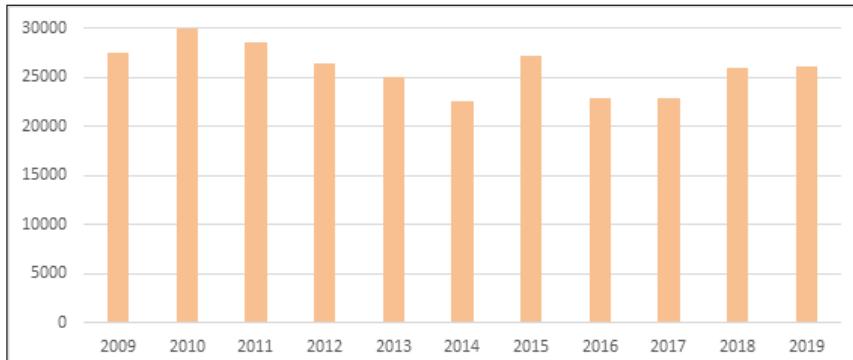
Hone et al. (2017) avaliam o impacto da Estratégia Saúde da Família em reduções diferenciais de mortalidade por condições sensíveis à Atenção Primária entre brancos e pretos e pardos. Os autores encontram reduções robustas desses diferenciais de mortalidades causados, principalmente, por decréscimos maiores de mortalidade para doenças infecciosas, deficiências nutricionais e anemia, diabetes e doenças cardiovasculares para pretos e pardos em relação aos brancos.

Bhalotra et al. (2019) exploram a universalização do acesso à saúde no Brasil com foco em mortalidade infantil. Os pesquisadores observam grandes reduções em mortalidade materna, fetal, neonatal e pós-natal.

A diminuição de cobertura da ESF vai de encontro a princípios fundamentais do SUS, como a universalidade do acesso à saúde, fragmenta a atenção à saúde e prejudica a ordenação do cuidado ao cidadão por meio da Atenção Primária e a integração do cuidado.

Além disso, a redução da disponibilidade de equipes de Atenção Primária desvia a demanda dos cidadãos para unidades de maior complexidade, como os hospitais, sobrecregando essas estruturas mais caras com atendimentos de baixa complexidade, que poderiam ser resolvidos efetivamente nas Unidades Básicas de Saúde, com custos mais baixos. A Figura 2.2 mostra a evolução no tempo da quantidade total de internações sensíveis à Atenção Básica.

Figura 2.2- Quantidade total de internações sensíveis à Atenção Básica



Fonte: SIH/SUS

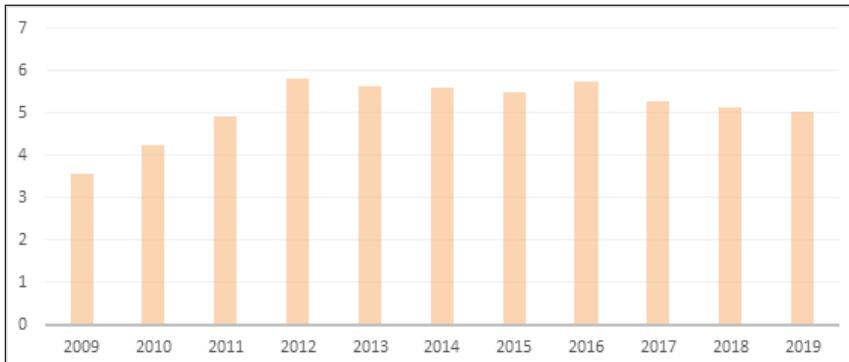
2.2 BAIXA QUALIDADE DA ATENÇÃO À SAÚDE RECEBIDA PELA POPULAÇÃO

Como dito na introdução deste documento, a baixa qualidade da atenção à saúde recebida pela população decorre da fragmentação do cuidado, da falta de processos adequados de regulação da rede e de ausência de Registros Eletrônicos de Saúde (RES) e outras tecnologias de informação que permitam o conhecimento da história clínica e as necessidades da saúde nos âmbitos individual, familiar, populacional e das regiões e sub-regiões administrativas da cidade, impedindo o uso do planejamento estratégico como ferramenta de gestão.

Além disso, junto à queda da cobertura da Atenção Primária dentro do município, observamos que as despesas executadas na área da Saúde vêm decrescendo ao longo dos últimos quatro anos (ver Figura 2.3), e a distribuição dos recursos orçamentários investidos em saúde também se degradou.³⁹

39. Os dados da Figura 4. 3 foram coletados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) para o município do Rio de Janeiro entre 2009 e 2019. As informações foram consolidadas usando Indicadores Municipais, Demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal e Consultas por Unidades Executoras. Caso não haja a informação anual consolidada, usaram-se os dados do sexto bimestre. Os valores foram deflacionados utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) calculado pelo IBGE e estão em reais de 2019. Como discutido em O'Dwyer et al. (2019), considerou-se Despesa Liquida para o cálculo dos indicadores.

Figura 2.3- Despesas executadas – em R\$ bilhões constantes de 2019



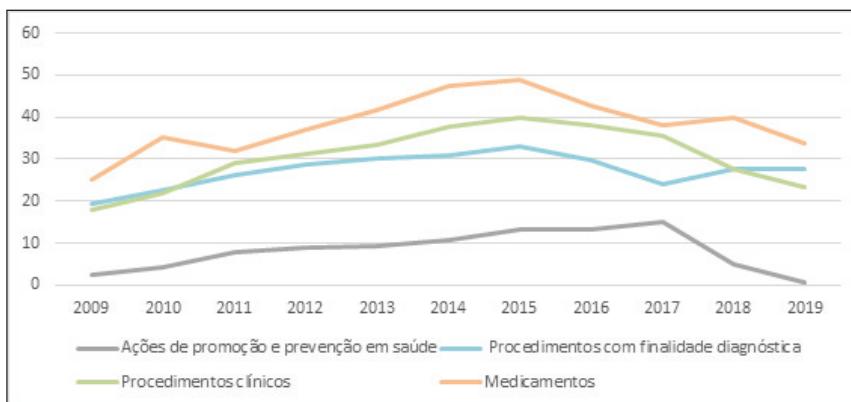
Fonte: Siops

Tudo isso é resultado da redução dos recursos fiscais à disposição das três esferas de Governo associados à crise econômica que o país enfrenta desde fins de 2014 e que tem levado a um decréscimo da renda *per capita* do município entre 2016 e 2019.

Nessa perspectiva, se os escassos recursos da saúde, nesses momentos de crise, tivessem sido canalizados para promoção de saúde, prevenção e atenção primária, o uso mais eficiente dos recursos poderia resultar em progressos nos indicadores de saúde da população. Tempos de crise, apesar de seus efeitos negativos, criam janelas de oportunidades para os bons administradores, permitindo realocar os gastos públicos e dessa forma obter melhores resultados com os recursos existentes.

A redução dos gastos em saúde e a má gestão dos recursos disponíveis no setor têm levado a uma redução dramática da produção assistencial em quase todos os grupos de procedimentos, especialmente nas ações de promoção de saúde, procedimentos clínicos e gastos com medicamentos, como se observa na Figura 2.4.

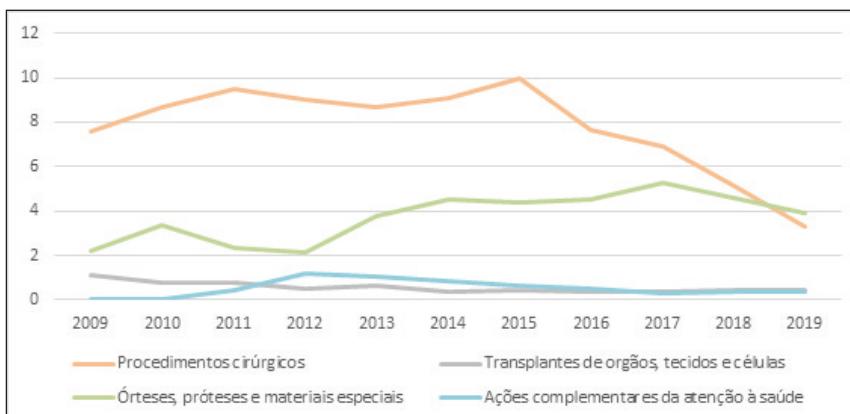
Figura 2.4- Produção assistencial por grupos de procedimentos (em milhões)



Fonte: SES/RJ

Há, ainda, uma redução dramática no número de procedimentos cirúrgicos, o que em parte se associa à progressiva dificuldade do município em contar com pessoal qualificado, materiais e equipamentos para a realização de procedimentos de maior complexidade (Figura 2.5). Nos últimos anos, serviços como os de cirurgia cardíaca, por exemplo, sofreram um processo de deterioração, dado que exigem um nível de organização e complexidade incompatível com grande parte dos hospitais públicos existentes no município. Esses hospitais, que são a única alternativa para a grande maioria da população, não conseguiram manter os recursos humanos e materiais necessários, tendo como resultado a subutilização das instalações.

Figura 2.5- Quantidade apresentada por grupos de procedimentos (em 100.000 mil)



Fonte: SAI/SUS

Em fins de 2016, cerca de 140 mil pessoas estavam cadastradas no Sisreg à espera de algum procedimento na rede pública. Destes, 58 mil estavam à espera de cirurgias, 57 mil aguardavam em fila por consultas de diversas especialidades, e 25 mil estavam inscritas para realização de exames. Em fins de 2019, o número de pessoas cadastradas no Sisreg nas mesmas condições aumentou para 421 mil (um aumento superior a 300%) e destes quase um terço estava aguardando cirurgias, das quais cerca de 20 mil classificadas como casos de urgência que requerem intervenções imediatas (classificação vermelha de acordo com o protocolo de Manchester).

Mesmo que os hospitais municipais tenham aumentado o número de cirurgias oferecidas em suas redes,⁴⁰ a queda do número de procedimentos cirúrgicos demonstrada na figura 2.5 está associada a dois fatores: a redução das cirurgias realizadas por hospitais contratados e conveniados com o SUS e com os hospitais de outras esferas de governo (estadual e federal). Deve-se considerar, também, que o número de cirurgias ambulatoriais se reduziu como resultado da diminuição da cobertura das Clínicas de Família, como demonstrado anteriormente.

40. A Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro tem defendido que os números de cirurgias vêm crescendo progressivamente na rede própria do município: 89. 336 em 2016; 94. 868 em 2017; 104. 214 em 2018. Até setembro de 2019, foram 60. 284.

Com relação ao tema da fragmentação da atenção e do cuidado, calcula-se que cerca de 80% das necessidades de saúde da população podem ser absorvidas por equipes multidisciplinares nas Unidades Básicas de Saúde, como as Clínicas da Família. Essa é uma das sustentações dessa forma de organização, defendida pela OMS e por vários países que adotaram esse modelo de saúde. Unidades mais simples e próximas à população possibilitam o uso inteligente dos recursos e facilitam o acesso ao sistema de saúde, saindo de um modelo tradicional hospitalocêntrico para um modelo centrado no indivíduo e na preservação da saúde em primeiro lugar.

A unidade básica de saúde é a porta de entrada do sistema. Entretanto, em muitas situações, é necessário que o cuidado seja continuado em outra unidade, quer seja para uma consulta com um especialista, quer seja para um exame complementar ou um procedimento.

Num sistema de saúde hierarquizado, é fundamental que a informação seja compartilhada entre as diferentes unidades e equipes que atuam no cuidado, evitando-se dessa forma o uso redundante do sistema e risco relacionados à falta de informações clínicas no local de assistência.

É, portanto, fundamental que as informações clínicas geradas nas Unidades Básicas de Saúde acompanhem o paciente quando este precisar de atendimentos nas unidades secundárias e terciárias e que as informações geradas nessas unidades retornem para a unidade básica de origem. Isso inclui relatórios médicos com informações do histórico de saúde, vacinações, tratamentos realizados e resultados de exames complementares.

A falta dessa integração gera desperdício de recursos para o município e riscos para os usuários dos serviços de saúde.

Por outro lado, o direcionamento das Unidades Básicas de Saúde para outras de maior complexidade tem sido organizado através de um sistema de regulação de vagas Sisreg, oferecido pelo Ministério da Saúde através do Datasus.

Esse sistema tem por finalidade concentrar as informações de vagas disponíveis nas diferentes unidades da rede de saúde e auxiliar os gestores na regulação equânime do acesso a essas vagas.

Entendemos que, embora o Sisreg seja uma forma inteligente de administrar os recursos dentro de um sistema de saúde complexo, há falhas no processo, em especial na falta de transparência e de previsibilidade para aquele que aguarda a vaga. É urgente facilitar o acesso da informação ao cidadão, para que este tenha conhecimento de sua posição na fila de espera e do tempo previsto para ser atendido. Seria de grande utilidade também a divulgação de dados históricos, para melhor entendimento da curva de demanda e planejamento de ações que possam aliviar momentos de sobrecarga por determinados procedimentos.

Levantamento realizado no Sisreg indica que, em maio de 2020, havia 343.352 solicitações de vaga em espera dentro município do Rio de Janeiro. Considerando apenas procedimentos cirúrgicos eletivos, há 51.186 solicitações pendentes no sistema.

2.3 BAIXOS NÍVEIS DE EFICIÊNCIA NO USO E NA INTEGRAÇÃO DA REDE

A rede de saúde pública do município do Rio de Janeiro é ampla e conta com:

- Clínicas da Família e Centros Municipais de Saúde (>200 unidades);
- Policlínicas (10 unidades);
- Centros de Atenção Psicossocial (31 unidades);
- UPAs (14 unidades);
- Centros de Emergência Regionais (7 unidades);
- Hospitais de Emergência (8 unidades);
- Hospitais Especializados (13 unidades).

Entretanto, é público e notório que muitos recursos do sistema estão indisponíveis, por falta de equipamentos ou de profissionais para assumir novos pacientes, como veiculado amplamente na mídia e denunciado por órgãos de controle.

Essa indisponibilidade dos recursos existentes ficou evidente em meio à crise sanitária causada pela pandemia do Coronavírus, mas certamente também se fazia presente antes e continuará depois que a pandemia arrefecer, resultando em menor oferta de vagas e redução da produção assistencial das unidades municipais.

2.4 DEFICIENTE POLÍTICA DE CONTRATAÇÃO, CAPACITAÇÃO E GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS EM SAÚDE

Uma questão estrutural e determinante da baixa eficiência da rede assistencial do SUS é a política de recursos humanos na área da Saúde Pública. No SUS, a contratação de recursos humanos especializados, um dos pilares de qualquer prestação de serviço, não acompanhou a velocidade e a intensidade da transformação do setor de Saúde. Nas unidades da rede municipal, convivemos hoje com uma realidade que mistura servidores concursados e contratados diretamente pelo município e muitos outros contratados por OSS que administraram unidades da rede, especialmente nas Clínicas da Família. Embora a participação das OSS introduza a possibilidade de uma melhor gestão e agilidade na contratação de profissionais qualificados para atender às necessidades da população, a forma de contratação através de salários e carga horária fixa tende a reproduzir os mesmos problemas da contratação governamental, resultando, em última análise, na baixa eficiência e qualidade dos serviços de saúde oferecidos à população. Além disso, a gestão através de OSS trouxe novos desafios, com notícias de corrupção envolvendo a contratação de serviços e compra de materiais e equipamentos, bem como a alta rotatividade dos profissionais contratados e denúncias de condições inadequadas de trabalho realizadas por entidades de classe. É necessário que as OSS melhorem suas práticas e os órgãos de controle intensifiquem sua atuação no controle e na fiscalização dos contratos firmados com essas entidades.

Modernizar a gestão de recursos humanos significa repensar a formação e a contratação de profissionais da área da Saúde. Ela passa pela visão de saúde baseada em valor, em que a remuneração dos serviços é vinculada ao desfecho alcançado, portanto gera compromisso com o resultado.

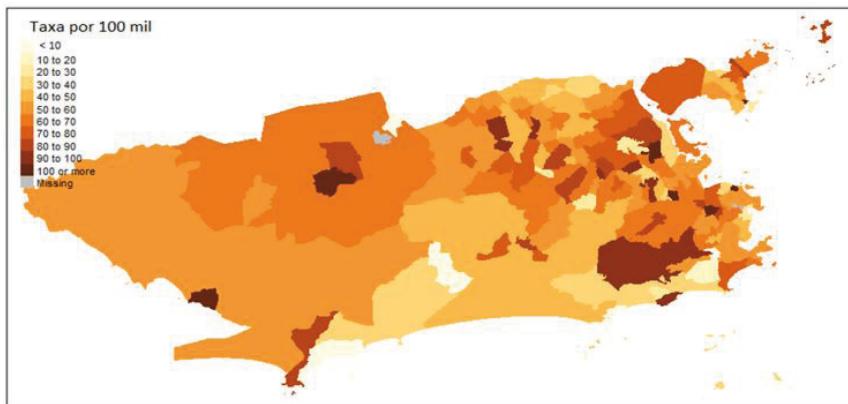
2.5 FALTA DE POLÍTICAS DE SAÚDE VOLTADAS PARA A TRÍPLA CARGA DE ENFERMIDADE

A estrutura de mortalidade do município tem sido caracterizada por uma tripla carga de mortalidade que tem sido negligenciada pelas políticas de saúde nos últimos governos. Além de sofrer taxas elevadas e crescentes de morbidade e mortalidade associadas a doenças infecciosas, a população do Rio de Janeiro tem sido afetada por uma mortalidade precoce associada a doenças crônicas. Além disso, o município tem sofrido crescentes níveis de violência associada à criminalidade e ao trânsito, acarretando em um número igualmente desproporcional de mortes por causas externas.

O município do Rio de Janeiro convive, há muitos anos, com taxas elevadas de doenças infecciosas, sem conseguir implementar uma estratégia eficaz para reduzir esses índices. A tuberculose, por exemplo, tem incidência de 99/100 mil habitantes no município, o que corresponde ao triplo da média nacional. As arboviroses (dengue, Zika e Chikungunya) transmitidas pela picada do mosquito *Aedes aegypti* também ocorrem há anos, com surtos epidêmicos sazonais. A incidência de sífilis está crescendo no país como um todo, e no município não é diferente, situação alarmante ainda pelo risco de transmissão gestacional, podendo trazer comprometimento do recém-nascido, risco também presente nas infecções por HIV e hepatite C. Além das falhas crônicas expostas acima, neste ano o município e o mundo foram surpreendidos com o surgimento da pandemia do novo Coronavírus, e ficou evidente a falta de um plano estratégico para lidar com pandemias. A Figura 2.6 mostra a taxa de mortalidade por doenças infecciosas por 100 mil habitantes para bairros do Rio de Janeiro e sua concentração em algumas localidades.⁴¹

41. Foram considerados óbitos por Doenças Infecciosas, óbitos que tiveram como causa o Capítulo I da CID10 – Algumas doenças infecciosas e parasitárias. Tuberculose, hepatites virais e doenças infecciosas virais são exemplos de códigos CID dentro desse capítulo.

Figura 2.6- Taxa de mortalidade por doenças infecciosas por 100 mil habitantes por bairro



Fonte: SIM/Datasus

A estrutura etária do município se caracteriza por uma participação desproporcional de pessoas de terceira idade, o que confere ao município uma participação igualmente desproporcional da mortalidade por doenças crônicas em comparação com a média nacional.

O crescimento da rede de clínicas da família possibilitou, ao longo dos últimos anos, um melhor acompanhamento de idosos crônicos melhorando suas condições de vida e saúde até o advento da crise de 2014, quando a situação começou a se reverter.

3. PRINCIPAIS INICIATIVAS ANTERIORES NA ÁREA DE SAÚDE

3.1 PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA

As Clínicas da Família são um marco que representam a reforma do modelo de saúde do município. O modelo escolhido acompanha as diretrizes do Ministério da Saúde e coloca a Atenção Primária como eixo central do Sistema de Saúde, instalando unidades básicas próximas ao local de residência ou trabalho, contando com equipes multidisciplinares, que resolvem 85% das necessidades de cuidados de saúde da população.

As Clínicas da Família e os Centros Municipais de Saúde oferecem serviços como consultas médicas, saúde bucal, vacinação, alguns exames laboratoriais e de imagem, acompanhamento de doenças crônicas e planejamento familiar, entre outros. Mais do que pequenos serviços, essas unidades representam o local de vínculo longitudinal entre o indivíduo e o Sistema de Saúde e são a porta de entrada para os níveis secundário e terciário.

O Programa de Saúde da Família é um patrimônio do município que precisa ser preservado e desenvolvido, por representar a forma mais eficiente de utilização dos recursos na saúde.

3.2 PROGRAMA DE ATENÇÃO DOMICILIAR AO IDOSO (PADI)

Em agosto de 2010, a prefeitura lançou o Padi, programa que oferece assistência domiciliar a pessoa acima dos 60 anos. O foco do programa é cuidar de pessoas com condições que exigem tratamento contínuo, mas sem necessidade de estrutura hospitalar.

A inclusão no programa é feita pelo próprio hospital, ao término de uma internação hospitalar, ou diretamente por Unidades Básicas de Saúde, após avaliação da equipe de Saúde da Família, através do Sisreg.

A atual gestão propôs como meta no último Plano Estratégico a ampliação da cobertura do Padi para 70%, além de outras 20 metas, mas não foi possível obter dados sobre a expansão do Padi ao longo do período nos canais oficiais da prefeitura.

Entendemos que o programa é uma estratégia importante para garantir a continuidade do tratamento hospitalar e reduzir a tempo de internação, abrindo vagas para outros que necessitam da estrutura e cuidado hospitalar.

3.3 CEGONHA CARIOSA

Implantado em 2011, o programa tem por finalidade humanizar o atendimento no pré-natal e no parto. As gestantes recebem orientações e acompanhamento durante a gestação e define-se a maternidade mais adequada para o parto, dando oportunidade para que a gestante visite o local antes do nascimento do bebê. Ao todo, 19 maternidades participam do programa. A prefeitura disponibiliza

10 ambulâncias para transporte da gestante até a maternidade no dia do parto.

O programa está alinhado com o projeto Rede Cegonha do Ministério da Saúde, instituído pela Portaria n. 1.459 do Ministério da Saúde, em 2011. No entanto, o projeto original estende o cuidado para planejamento familiar e para os primeiros dois anos de vida do recém-nascido, período de maior vulnerabilidade e importantíssimo para o bom desenvolvimento da criança.

Entendemos ser fundamental ampliar as ações do programa na direção preconizada pelo Ministério da Saúde de forma plena.

3.4. ACADEMIA CARIOWA

Inaugurado em 2009, Academia Carioca é um programa de promoção de saúde presente em todas as áreas programáticas da saúde, vinculado às Unidades Básicas de Saúde. O programa oferece atividades como ginástica e alongamento, grupos de caminhada, danças de salão, capoeira, atividades integradas às equipes de saúde, entre outras. Sentimos falta de métricas e dados para acompanhar a abrangência e as atividades desenvolvidas no programa.

Reconhecemos o Programa Academia Carioca como um importante instrumento de atuação para criar a cultura de cuidado com a saúde e intervir nos condicionantes de saúde da população.

4. PROPOSTAS

4.1 RETOMAR O INVESTIMENTO EM SAÚDE DA FAMÍLIA E ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE

O primeiro passo para retomada do rumo certo é redirecionar os investimentos para Atenção Primária. A gestão atual conseguiu reduzir a cobertura da Atenção Primária de 72% para menos de 50%. Os investimentos em promoção de saúde e prevenção de doenças são os que apresentam melhor resultado sobre os recursos aplicados. A falta de Atenção Básica pode levar ao agravamento das condições de saúde da população e gerar pressão sobre o Sistema de Saúde, além de exigir, muitas vezes, tratamento de custo elevado, internações e afastamentos, com desdobramentos sobre a Previdência Social.

Em face da situação fiscal atual do município e considerando ainda os desdobramentos da pandemia de Coronavírus sobre a economia e consequentemente sobre a arrecadação fiscal, o investimento em Atenção Primária necessita ser compensado com economias em outros segmentos do Sistema de Saúde, o que será detalhado nas propostas seguintes.

Dentro desse esforço de retomada da Atenção Primária, é necessário entender a queda de cobertura observada. As Equipes de Saúde da Atenção Primária sofreram uma pequena redução, passando de 1.416 em janeiro de 2017 para 1.358 em janeiro de 2020. Essa redução não explica a mudança tão drástica na cobertura da população assistida. É necessário também promover uma ampla avaliação da estrutura e da capacidade operacional das Unidades Básicas de Saúde, corrigindo eventuais carências estruturais. O objetivo inicial é recompor as equipes que estiverem desfalcadas e retornar aos 70% de cobertura que foi alcançada com a estrutura atual funcionando a pleno vapor.

4.2 RESGATAR A QUALIDADE DA ATENÇÃO À SAÚDE PARA A POPULAÇÃO CARIOLA

As falhas estruturais mais graves do sistema atual são a fragilização e a descontinuidade do cuidado. As diferentes unidades e equipes de saúde não se comunicam de forma eficaz no que diz respeito às informações de saúde dos pacientes do sistema. Temos uma estrutura complexa, em que a jornada do paciente passa por unidades distintas dentro da rede municipal e, muitas vezes, em algum momento, ele é recebido em unidades da rede estadual e federal no município, ou ainda em unidades privadas contratadas pelo SUS.

É imprescindível que as informações clínicas de cada paciente possam trafegar de forma segura entre as equipes de saúde de diferentes unidades. Quando as informações necessárias ficam isoladas dentro de uma unidade e não estão disponíveis no local do cuidado, há perdas para o indivíduo e para o Sistema de Saúde.

Em um momento em que há mais de 340 mil procedimentos no Sisreg aguardando a regulação para uma vaga do sistema, e considerando que uma parcela significativa desses procedimentos

é realizada em rede privada contratada pelo SUS, é incomprensível que a estrutura própria do sistema público esteja ociosa e subutilizada. Entretanto, essa é a realidade revelada em inúmeras matérias da mídia e relatada por profissionais que atuam na área. Vistorias realizadas pelo Cremerj e acompanhadas pelo MPRJ também constataram a presença de leitos ociosos e insuficiência de equipes em hospitais da rede pública, entre outros problemas. Com a escassez de recursos e esse volume de demanda acumulada, é urgente fazer um levantamento minucioso da fila de espera do Sisreg e direcionar os recursos disponíveis para os procedimentos de maior urgência e para aqueles mais sobrecarregados. Atendida essa situação emergencial, é necessário que sejam definidos pontos de corte dentro do Sisreg que serviriam como sinal de alarme para tomada de ação e resolução do problema, evitando a repetição de situações como essa no futuro.

Resgatar a qualidade em saúde passa pela implantação progressiva do governo eletrônico da saúde, através da criação de Registros Eletrônicos de Saúde (RES) e sistemas de cartão eletrônico de saúde para todos os pacientes. O uso de tecnologias, como a telemedicina, *block-chain*, *analytics* e *business intelligence* na gestão das linhas de cuidado e desfechos clínicos, permitirá melhorias substanciais na gestão clínica e no atendimento das necessidades da saúde nos âmbitos individual, familiar, populacional e das regiões e sub-regiões administrativas da cidade.

O Ministério da Saúde tem uma série de iniciativas para transformação digital da Saúde, que culminou com a publicação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação, oficializado através da Portaria n. 676 do Ministério da Saúde, em julho de 2019. O documento define as principais estratégias para Saúde Digital no Brasil e os principais elementos desse projeto. Dentre esses, destacam-se a Coordenação Geral de Inovação em Sistemas Digitais (CGISD), instituída em maio de 2019, com a finalidade de fomentar e disseminar soluções inovadoras em Saúde Digital para as iniciativas do Datasus, projeto que recebeu o nome de ConecteSUS. Um dos seus alicerces é a Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), uma plataforma nacional de integração de dados em Saúde.

Em novembro de 2019, o Ministério da Saúde publicou outra Portaria, n. 2.983, que define a etapa inicial da transformação digital da Atenção Primária, definindo, entre outras coisas, fontes de custeio para a informatização das unidades básicas.

Seguindo o projeto estruturante do Ministério da Saúde, o município do Rio de Janeiro pode ser um pioneiro na adoção das soluções oferecidas, beneficiando-se das inúmeras vantagens que a transformação digital pode trazer para o ambiente da saúde e servindo de modelo nesse processo.

A estratégia de Saúde Digital vai muito além do compartilhamento de informações e envolve ainda outras iniciativas na área de telesaúde, análise de big data, inteligência artificial e vigilância epidemiológica, avaliação de qualidade e gestão.

Esta é uma grande oportunidade para a próxima gestão projetar o município do Rio de Janeiro como referência em gestão moderna e eficiente do SUS.

4.3 AUMENTAR A EFICIÊNCIA NA GESTÃO E ENTREGA DE SERVIÇOS DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE

Um dos graves problemas do sistema público é a sua baixa produtividade, se comparado com instituições privadas. Além de casos de gestão ineficiente, a falta de estímulo e a forma de remuneração muitas vezes geram incentivos ruins às instituições e aos profissionais envolvidos no cuidado. O crescimento constante dos custos relacionados à saúde tem levado dificuldades a todos os sistemas de saúde no mundo, públicos ou privados.

A busca por novos modelos de remuneração, que incentivem boas práticas e evitem o desperdício de recursos da saúde é uma necessidade. O sistema público precisa fazer parte desse movimento, embora para isso seja necessário um estudo do arcabouço jurídico que possa sustentar propostas nesse sentido. Dentre as ideias possíveis estão a contratação por linha de cuidado, em substituição ao pagamento por procedimento, e o reaproveitamento dos recursos próprios, físicos e humanos, em horário estendido, nos moldes do programa Segurança Presente, idealmente remunerada por novos modelos vinculados a produção e qualidade.

A contratualização de serviços por rede privada no SUS deve atender a lacunas de insuficiência da rede pública. O objetivo inicial deve ser, portanto, melhorar a capacidade de atendimento nas estruturas próprias e reservar a contratação de rede privada para o que for urgente ou além da capacidade de resolução da rede pública.

Dessa forma, especialmente diante da frágil situação fiscal do município, a proposta de reorganização do sistema implica necessariamente uma revisão da alocação do orçamento da saúde, do qual uma parcela considerável vai para o pagamento de prestadores contratados.

4.4 IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PARA VALORIZAÇÃO, CONTRATAÇÃO, GESTÃO E CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

Uma estratégia para modernizar na gestão de recursos humanos é repensar a contratação de serviços em saúde. Ela passa pela visão de saúde baseada em valor, em que a remuneração dos serviços é lastreada a indicadores e desfechos alcançados, portanto gera compromisso com o resultado do serviço prestado. Esse tipo de estratégia tem espaço especial na atenção básica, como, por exemplo, no acompanhamento de doenças crônicas (diabetes e hipertensão) e campanhas de vacinação. Nos serviços de alta complexidade, a contratação de serviços com pagamentos em *bundle* (ou relacionados ao diagnóstico) poderia substituir, pelo menos em parte, a contratação tradicional (valor fixo com metas de produção). Nessa modalidade, os serviços são contratados de acordo com o diagnóstico e fica definido um valor fixo único por todo o tratamento dedicado àquela condição, até o desfecho determinado, dessa forma estimula a busca de máxima eficiência e a otimização das equipes e dos recursos para melhorar a performance assistencial.

Em paralelo às propostas apresentadas, a Secretaria Municipal precisa desenvolver suas próprias estruturas de treinamento e capacitação de recursos humanos. É necessário que haja uma equipe de trabalho dedicada a planejar e executar essa tarefa.

As mudanças propostas alteram muitos aspectos da rotina de trabalho das equipes de saúde, e o sucesso das propostas apresentadas dependerá muito de estabelecer um diálogo franco com todos

os envolvidos, oferecendo acesso fácil a ferramentas de capacitação e suporte.

Só podemos analisar aquilo que podemos medir. Na Saúde, não é diferente. Para avaliar a efetividade das propostas, é necessário que, desde o primeiro dia de trabalho, sejam estabelecidas as metas e as métricas que serão utilizadas para monitorar o desempenho das políticas de saúde do município. Além das estatísticas convencionais da área da Saúde, precisamos incluir nas métricas utilizadas a opinião do cidadão sobre a qualidade dos serviços. A satisfação com o atendimento recebido, as necessidades não atendidas, sugestões etc. As unidades com os melhores índices de produtividade e desempenho serão priorizadas no Plano Estratégico de Saúde e as com resultados ruins receberão suporte e atenção especial para que possam melhorar e acompanhar as demais.

4.5 AUMENTAR A INTEGRAÇÃO E COORDENAÇÃO ENTRE AS REDES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO E A DE OUTROS NÍVEIS DE GOVERNO BEM COMO COM O SETOR PRIVADO E A SAÚDE SUPLEMENTAR

A rede de saúde do município conta com unidades das três esferas de governo, além de unidades privadas contratadas pelo SUS e as da saúde suplementar. Apesar de sua origem diferente, todas integram uma rede de saúde que presta serviços a uma mesma população; portanto, devem existir e atuar de forma integrada e complementar. Na prática, não é o que se observa. Há dificuldade inclusive na regulação de vagas existentes nas diferentes esferas, prejudicando o atendimento da população.

É necessário promover um amplo mapeamento de todas as unidades que atuam na assistência à saúde no município e também dos planos e projetos para essas unidades, de forma a promover o máximo de sinergia dentro do sistema e evitar investimentos redundantes.

É importante também melhorar a integração entre a rede pública e a saúde suplementar para que a população assistida emergencialmente na rede pública, por exemplo, possa ter seu tratamento continuado na rede credenciada da sua operadora. Além disso, em momentos de sobrecarga do sistema, com grande demanda reprimida, como

já demonstrado ser o momento atual, poderia ser estudada a contratação da capacidade ociosa da saúde suplementar para serviços não encontrados na rede pública.

4.6 ESTABELECER POLÍTICAS DE SAÚDE DEFINIDAS PARA ATACAR A TRIPLA CARGA DE MORBIDADE

Como dito anteriormente, o município do Rio de Janeiro tem um perfil de morbimortalidade que exige um planejamento da atuação em saúde pública voltada para doenças infectocontagiosas, doenças crônicas e causas externas (violência e acidentes).

A promoção e prevenção de agravos à saúde é uma missão que extrapola a atuação da Secretaria de Saúde. Um plano eficaz de ação exige a interação com a área de segurança, seguridade social, educação, meio ambiente, entre outras. Dessa forma, a criação de uma Câmara Intersetorial reunindo representantes de todas as secretarias, com um calendário de reuniões periódicas para troca de informações e construção conjunta de iniciativas nesse sentido, é o melhor caminho para alcançar melhores condições de saúde para a população e reduzir a pressão sobre o Sistema de Saúde.

Entre as doenças infectocontagiosas, o município precisa atuar de forma enérgica na ampliação da cobertura vacinal contra doenças, como sarampo e rubéola, por exemplo, que recentemente ressurgiram afetando a população e onerando desnecessariamente o sistema. É importante reforçar a estratégia de controle de doenças com potencial de complicações graves e possibilidade de tratamento barato e efetivo, se diagnosticadas precocemente, como a sífilis e tuberculose, quebrando a cadeia de transmissão. Nesse caso, campanhas de informação à população integradas à ação das equipes de Saúde da Família são a melhor estratégia para detecção, diagnóstico e acompanhamento dessas condições. No caso das arboviroses, intensificar as ações de educação e controle do vetor devem continuar a ser prioridades do poder público.

Em relação às doenças crônicas, especial atenção deve ser dada ao diagnóstico e controle do diabetes da hipertensão arterial, doenças de grande prevalência na população e altamente sensíveis

a intervenções de Atenção Primária, com impacto significativo em redução de custos para o Sistema de Saúde e Previdência Social.

O controle da morbimortalidade por causas externas, como as relacionadas à violência e aos acidentes de trânsito, exige o trabalho integrado de diversas secretarias e planos estruturados de médio/longo prazo para modificação dos determinantes sociais que permeiam essas estatísticas.

4.7 AÇÕES PARA MELHORAR A GESTÃO DA PANDEMIA DA COVID-19

Há muitos anos o município convive com doenças endêmicas, mas o ano de 2020 trouxe uma nova lição com a pandemia do novo Coronavírus. Mesmo com todas as incertezas que ainda cercam o tema, é inquestionável que o município falhou no planejamento das ações de enfrentamento à pandemia e precisa melhorar em relação a:

- disponibilidade e aplicação sistemática de testes, com isolamento dos casos diagnosticados;
- monitoramento da rede de contato dos casos diagnosticados, com a aplicação de teste e isolamento dos que apresentarem resultado positivo;
- suprimento de equipamentos de proteção individual necessários para os profissionais de saúde;
- definição da rede de atenção e suporte aos casos graves, com estoque dos materiais e equipamentos necessários;
- planejamento do fluxo de atendimento aos casos de Covid-19, separando áreas específicas para outros tipos de atendimento;
- monitoramento contínuo do número de atendimentos nas unidades da rede e da ocupação de leitos disponíveis em enfermaria e unidade intensivas;
- suporte para fornecimento de material de higiene pessoal necessário em populações de áreas de risco;
- política consistente de comunicação social para informar a população de medidas tomadas a cada momento;

- avaliação constante da taxa de transmissão por localidade, estabelecendo diálogo frequente com as Secretarias de Saúde dos municípios vizinhos;
- monitoramento dos indicadores durante o retorno das atividades econômicas e escolares.

É necessário estar preparado para lidar com situações semelhantes. O Governo Municipal precisa ter pronto um plano de ação para definir a estratégia de ação diante de uma nova pandemia. Um plano que preveja as áreas de maior risco, as condutas imediatas a serem adotadas, o planejamento prévio de instalações temporárias, a disponibilização dos recursos necessários, entre outros itens, incluindo o respeito às evidências científicas disponíveis.

5. CONCLUSÕES

O principal compromisso de um gestor público é propor estratégias que transformem em valor para a sociedade o dinheiro dos contribuintes através do uso eficaz, justo e sustentável desses recursos finitos. Na Constituição de 1988, os constituintes definiram a saúde como um dos direitos sociais fundamentais e fizeram a opção por um Sistema Único de Saúde, tendo como princípios basilares a universalidade, a equidade e a integralidade do acesso à Saúde. Além disso, a descentralização da gestão, um dos princípios organizacionais do SUS, coloca o município como protagonista da gestão do SUS e diretamente envolvido com a atenção à Saúde de seus cidadãos.

Com a frágil situação fiscal do município, além das dificuldades econômicas e sociais que a crise causada pelo novo Coronavírus imporá à cidade, é fundamental buscar soluções custo-efetivas para lidar com a questão da Saúde Pública. Nesse sentido, acreditamos que recuperar a cobertura da Atenção Primária na cidade e consolidar o modelo da Estratégia de Saúde da Família como ordenador do cuidado é essencial.

A implantação de tecnologias da informação alinhadas com os planos do Ministério da Saúde para transformação digital permitirá avançar na integração e continuidade da assistência, trazendo um serviço de melhor qualidade à população, além de colocar ao alcance

do poder público informações preciosas para estruturar e planejar a alocação dos recursos da Saúde.

Por fim, precisamos entregar valor e qualidade na assistência à saúde e melhorar a performance das unidades da rede pública, o que passa necessariamente pela modernização de esqueletos estruturais na forma de contratação e na gestão de recursos humanos no âmbito do SUS. Rever os contratos firmados com OSS e pautar as contratações futuras pelos conceitos de Valor em Saúde, definindo linhas de cuidado e desfechos desejados, será o catalisador que o sistema precisa para acelerar o processo de transformação da Saúde Pública no município do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bhalotra, Sonia R. and Rocha, Rudi and Soares, Rodrigo R., Does Universalization of Healthwork? Evidence from Health Systems Restructuring and Expansion in Brazil. IZA Discussion Paper n. 12111, Available at SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=3390099>>.
- CAMPOS, Carlos Eduardo Aguilera; COHN, Amélia; BRANDAO, Ana Laura. Trajetória histórica da organização sanitária da cidade do Rio de Janeiro: 1916-2015. Cem anos de inovações e conquistas. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 21, n. 5, p. 1351-1364, May 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000501351&lng=en&nrm=iso>. access on 23 July 2020. <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015215.00242016>>.
- Frischtak et al (2020). Rio 2020: um chamado à ação. Problemas e Propostas para a Saúde no Município do Rio de Janeiro – Documento preparado pelo Movimento Rio 2020
- Harzheim, E. (org.), Lima, K., Hauser, L., Reforma da Atenção Primária à Saúde na cidade do Rio de Janeiro – avaliação dos três anos de Clínicas da Família. Pesquisa avaliativa sobre aspectos de implantação, estrutura, processo e resultados das Clínicas da Família na cidade do Rio de Janeiro. Porto Alegre, RS: OPAS, 2013.
- Hone T, Rasella D, Barreto ML, Majeed A, Millett C (2017) Association between expansion of primary healthcare and racial inequalities in mortality

- amenable to primary care in Brazil: A national longitudinal analysis. PLOS Medicine 14(5): e1002306. <<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002306>>.
- Jesus, R. L., Engstrom, E., & Brandão, A. L. (2015). A expansão da Estratégia Saúde da Família no Rio de Janeiro, 2009-2012: estudo de caso numa área da cidade. *Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade*, 10(37), 1-11. <[https://doi.org/10.5712/rbmfc10\(37\)975](https://doi.org/10.5712/rbmfc10(37)975)>.
- MENDES, Eugênio Vilaça. As redes de atenção à saúde. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 15, n. 5, p. 2297-2305, Aug. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500005&lng=en&nrm=iso>. access on 23 July 2020. <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000500005>>.
- O'DWYER, Gisele et al. A crise financeira e a saúde: o caso do município do Rio de Janeiro, Brasil. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 24, n. 12, p. 4555-4568, Dec. 2019. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019001204555&lng=en&nrm=iso>. Access on 21 July 2020. Epub Nov 25, 2019. <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320182412.23212019>>.
- Rocha, R. and Soares, R.R. (2010), Evaluating the impact of community-based health interventions: evidence from Brazil's Family Health Program. *Health Econ.*, 19: 126-158. doi:[10.1002/hec.1607](https://doi.org/10.1002/hec.1607).
- SORANZ, Daniel; PINTO, Luiz Felipe; PENNA, Gerson Oliveira. Eixos e a Reforma dos Cuidados em Atenção Primária em Saúde (RCAPS) na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 21, n. 5, p. 1327-1338, May 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000501327&lng=en&nrm=iso>. Access on 23 July 2020. <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015215.01022016>>.

Capítulo 3

Economia, Desenvolvimento e Bem-Estar

Autores: Ricardo de Menezes Barboza, Bráulio Borges,

André Sant'Anna e Arthur Bragança

“O desenvolvimento humano só existirá se a sociedade civil afirmar cinco pontos fundamentais: igualdade, diversidade, participação, solidariedade e liberdade” (Betinho).

1. INTRODUÇÃO

Perguntado em 1972 sobre o significado da Revolução Francesa, o então primeiro-ministro chinês Chou En-Lai teria dito que ainda era muito cedo para tirar conclusões. Neste capítulo, não se pretende seguir o extremo oposto e alcançar conclusões precipitadas sobre a economia da cidade do Rio de Janeiro. No entanto, parece plausível afirmar que a decadência da cidade – bastante evidente nos dados – pode tornar-se irreversível, caso pouco seja feito.

Antes de prosseguir, é importante fazer alguns esclarecimentos mais gerais sobre o que leitor vai encontrar nas páginas que se avizinham.

Em primeiro lugar, entende-se que um debate proveitoso sobre a forma de atuação do Estado – no sentido de promover desenvolvimento econômico e social – deve fugir de estereótipos ideológicos e preservar uma discussão plural de ideias, elemento crucial em uma democracia.

Em segundo lugar, embora a evidência mostre que uma renda maior seja capaz de “comprar” um pouco mais de felicidade, a satisfação com a vida (“bem-estar”) depende de vários outros fatores, como desigualdade, meio ambiente, segurança etc.⁴² Vide, por exemplo, a obra de Amartya Sen, Prêmio Nobel em 1998, os trabalhos recentes do economista Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel de 2001, além da iniciativa Better Life da OCDE (ver, OCDE, 2013). De acordo com Stiglitz (2019): *“o mundo enfrenta três crises existenciais: uma crise climática, uma crise de desigualdade e uma crise na democracia”*. Assim, as políticas públicas precisariam considerar:

- i) que a chamada “teoria do bolo”, que estabelece um dilema entre crescimento/eficiência, de um lado, e equidade, de outro, é muito simplista e limitada. É possível e desejável combinar avanços nos dois campos, sobretudo nas regiões que estão aquém da fronteira de eficiência e equidade.⁴³ Vale lembrar que desigualdade de oportunidades piora o crescimento econômico e uma desigual-

42. Sobre essa relação, ver Kahneman e Deaton (2010).

43. Dworczak et al (2020) mostram que não se podem separar questões de eficiência e redistribuição quando se consideram problemas de compatibilidade de incentivos.

dade muito elevada e crescente de resultados gera insatisfação e instabilidade política – levando muitas vezes ao populismo, velho conhecido dos cariocas. Por fim, alta desigualdade reduz coesão social e a disposição a financiar a provisão de bens públicos;

- ii) a necessidade de ter um acompanhamento sobre quem está se apropriando do crescimento econômico. Muitas vezes observar apenas a “média” pode ser pouco informativo da evolução desse aspecto nas camadas mais pobres da população, as mais carentes de política pública;
- iii) a necessidade de construir medidas diretas ou indiretas de bem-estar/felicidade, bem como de compreender de que forma indicadores econômicos e políticas governamentais afetam tais medidas – e não somente a média/mediana, mas também a sua distribuição. Nesse sentido, um governo não deve se pautar apenas por melhorias de renda, mas de outros fatores fundamentais ao pleno exercício dos direitos fundamentais dos indivíduos.

Por fim, as boas políticas públicas devem se amparar em evidências robustas, monitoramento contínuo e sustentabilidade intertemporal, levando em conta como afetam os vários grupos distintos da sociedade.

Tendo como base esses princípios gerais, é possível prosseguir para um diagnóstico sobre a economia da cidade do Rio de Janeiro, bem como discutir políticas de desenvolvimento que elevem o bem-estar na capital fluminense.

2. DIAGNÓSTICO

2.1 A ECONOMIA DO RIO DE JANEIRO

Dentre os 5.570 municípios brasileiros, o Rio de Janeiro representa o segundo maior PIB, equivalente a 5,1% do PIB brasileiro (dados de 2017, último ano disponível). Perde apenas para São Paulo (10,6%) e se situa bem à frente de Brasília (3,7%) e Belo Horizonte (1,4%).

Naturalmente, o PIB do município do Rio de Janeiro também é o maior do estado do Rio, o qual conta com 92 municípios no total. A capital fluminense responde por pouco mais de 50% do PIB do

estado, revelando uma forte dependência do estado em relação à capital, em magnitude rara, considerando todo o universo de capitais e estados brasileiros.

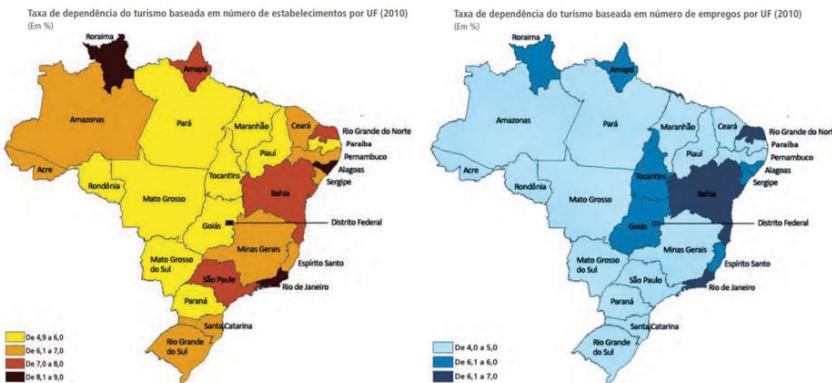
Embora responda por pouco mais de 50% do PIB do estado, o percentual da população fluminense vivendo na capital não chega a tanto, correspondendo a 38,9% (em 2019). Com 6,7 milhões de habitantes, a cidade do Rio de Janeiro abriga 3,2% da população brasileira. Trata-se de um contingente semelhante ao número de habitantes do Paraguai (6,8 milhões).

O PIB *per capita* carioca, de R\$ 51,8 mil, é 63% superior à média nacional (ambos em 2017). Em dólares norte-americanos, o PIB *per capita* do município do Rio é 8% superior ao do Chile, o que coloca a cidade na categoria de município de renda média alta (ainda que isso não diga nada sobre a distribuição dessa renda).

A atividade econômica do município é altamente dependente do setor de serviços: 68,9% do Valor Adicionado Bruto, ainda que menos do que na média do Brasil (73,5% em 2017). Trata-se de um segmento muito heterogêneo, englobando comércio, transportes, telecomunicações, serviços prestados às empresas e às famílias, aluguéis e a administração pública. Mas é altamente intensivo em mão de obra (em contraste com a indústria) e mais dependente da dinâmica econômica local (já que poucos serviços são “exportáveis”).

Um dos poucos serviços “exportáveis” é o turismo, vocação natural da cidade. Aliás, em 2010, o Rio foi o maior destino turístico do Brasil, da América Latina e do Hemisfério Sul. A Figura 3.1 ilustra a relevância desse segmento no estado no Rio comparativamente aos demais estados, deixando evidente a forte dependência em relação a esse setor, seja pela taxa de dependência baseada em número de estabelecimentos, seja pela taxa de dependência baseada em número de empregos.

Figura 3.1- Importância do Turismo para os estados do Brasil



Fonte: Sakowski, 2015

A cidade do Rio também apresenta fortes laços com o setor de Energia, uma vez que lá estão as sedes da Petrobras, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), ligada ao Ministério de Minas e Energia (MME), o Operador Nacional do Sistema (ONS), a Agência Nacional de Petróleo e várias universidades e centros de pesquisa do setor de Energia. Ademais, as receitas com *royalties* associadas à extração/exploração de recursos minerais e petróleo equivale a 1,8% da receita corrente líquida do município, segundo dados do TCM.

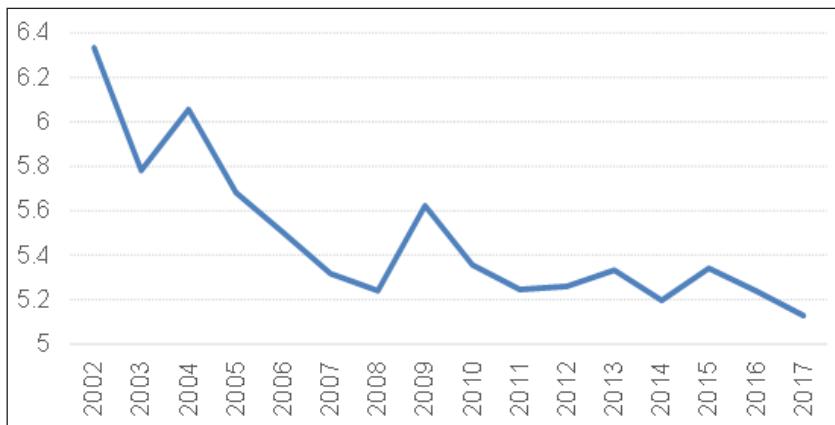
Também estão presentes no Rio várias empresas de gestão de ativos, de patrimônio, de **private equity** e fundos de pensão, sem falar no segmento de seguros, setor gerador de muitos empregos e com grande potencial de crescimento. Por fim, a cidade também se destaca no ramo da chamada economia criativa: 42% da produção de filmes do país ocorre no Rio (Sebrae, 2016). Essa importância transcende os efeitos econômicos, com impactos sobre a cultura e as normas sociais nacionais (ver La Ferrara, Chong e Duryea, 2012).

2.2 PERDA DE IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DA CIDADE

A seção anterior buscou apresentar uma “fotografia” da situação corrente do município do Rio de Janeiro. Embora ainda seja muito relevante do ponto de vista nacional, a cidade do Rio já foi bem mais importante. Ou seja: a “fotografia” esconde um “filme” que não é tão bonito.

Em números: em 1970, a participação da cidade do Rio no PIB do Brasil era de 11,8%, passando a 5,2% em 2008 – a maior perda de participação entre capitais do Brasil nesse ínterim, segundo Osório et al (2011). Até 2017, como apontado na seção anterior, esse percentual recuou ainda mais, chegando a 5,1% (o menor nível da série histórica) no último dado disponível – Figura 3.2.

Figura 3.2- Participação do PIB do município do Rio no PIB brasileiro (em %)



Fonte: IBGE. Elaboração própria

Essa perda de importância relativa também ocorreu em termos do PIB **per capita**: em 2002, a relação entre o PIB **per capita** carioca e o brasileiro era de 1,87 vez; em 2017, essa relação foi de 1,63 (ver Frischtak et al, 2020).

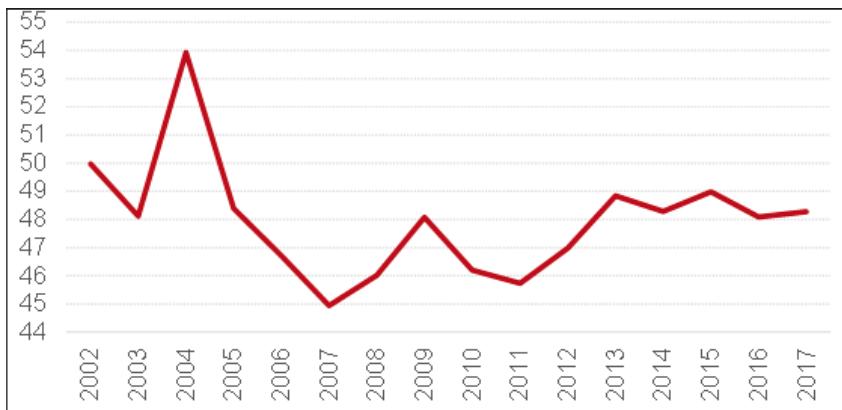
Diante dessa evolução, é natural questionar o que estaria por trás desse fenômeno. Seria de se esperar alguma perda relativa de importância da economia carioca, em função daquilo que a literatura econômica denomina de “processo de convergência”: países/estados/municípios com PIB **per capita** mais elevado e maior estoque de capital físico/humano tendem a crescer menos (por várias razões, desde retornos decrescentes de acréscimos adicionais de fatores de produção até mudanças de composição da atividade produtiva, dentre outras).

Contudo, pela tese da convergência, como a cidade de São Paulo tem renda **per capita** maior do que a cidade do Rio (R\$ 57 mil

vs R\$ 51,8 mil, em 2017), seria de se esperar que a razão entre o PIB do município do Rio e o PIB de São Paulo aumentasse ao longo do tempo. Mas a Figura 3.3 mostra que ocorreu um processo inverso entre 2002 e 2017, com a razão entre o PIB carioca e o paulista caindo (e não aumentando) ao longo do tempo.

Os eventos específicos ao Rio (descoberta do petróleo no pré-sal; realização dos Jogos Pan-americanos, Jogos Mundiais Militares, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, e da Jornada Mundial da Juventude) foram suficientes apenas para gerar algum ganho relativo, ante São Paulo, entre 2007 e 2013. Desde então, Rio e São Paulo andaram quase juntos (mesmo com São Paulo contando com um PIB *per capita* maior, vale lembrar), com desempenho pior do Rio.

Figura 3.3- Razão entre o PIB do município do Rio e o PIB do Município de São Paulo (em %)



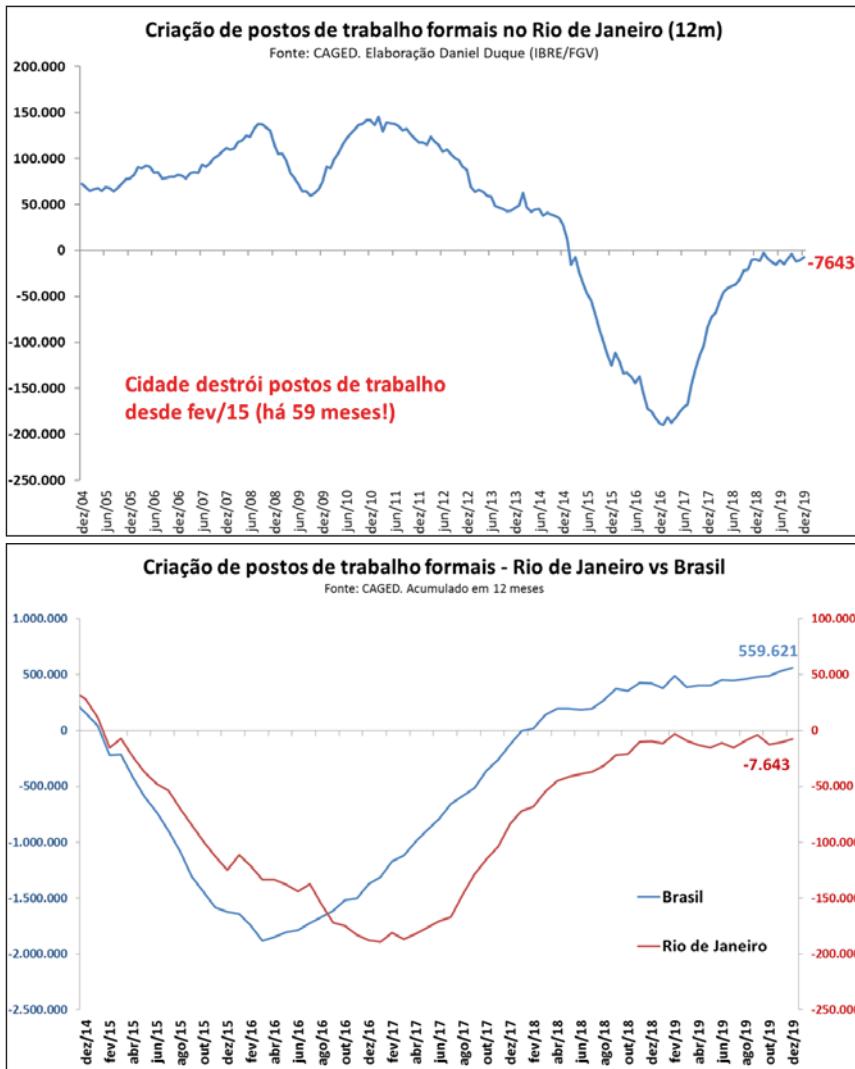
Fonte: IBGE. Elaboração própria

Isso sugere que boa parte da perda de importância econômica do Rio não se deve ao processo de convergência, mas a um processo real de decadência da cidade. Essa decadência tem a ver com percepções cada vez piores sobre a perda de qualidade de vida na cidade, com recorrentes problemas de segurança, com a deterioração dos serviços públicos e das políticas públicas, e com a alta desigualdade na distribuição da renda. Esse processo – nada natural – levou muitos cariocas a deixarem a cidade, além de inibir a

chegada de pessoas de outras cidades e de outros países, e mesmo de investimentos do setor privado.

A decadência econômica da cidade também é clara nos dados mais recentes de emprego. Por exemplo, a geração de empregos formais, que são aqueles de maior qualidade, na cidade do Rio, foi negativa entre o começo de 2015 e o fim de 2019. Vale notar que o Brasil como um todo passou por uma forte recessão em 2015-16 e uma retomada atípicamente lenta a partir de 2017, mas já no começo de 2018 se observava uma criação líquida positiva de postos de trabalho com carteira assinada para o agregado do país. Em dezembro de 2019, o Brasil havia criado 559 mil postos formais de trabalho nos 12 meses anteriores. Já o Rio de Janeiro, no mesmo período, havia destruído 7,6 mil postos, tal como mostra a Figura 3.4.

Figura 3.4- Criação de postos de trabalho formais no Rio de Janeiro e Brasil

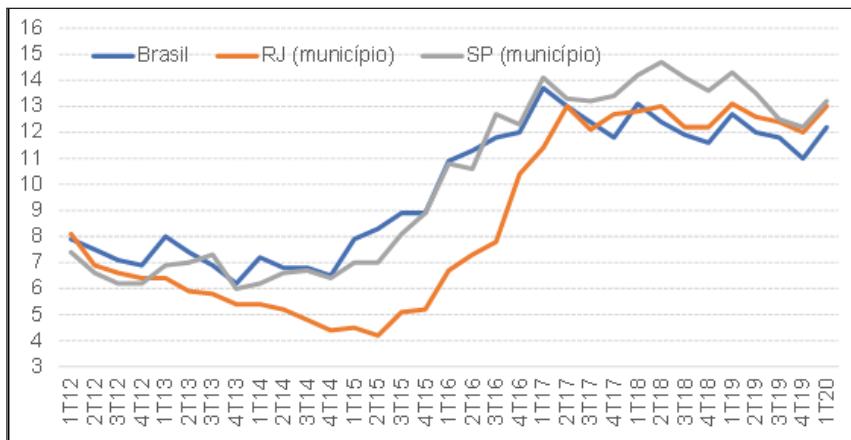


Fonte: Caged (dados acumulados em 12 meses)

Olhando para o mercado de trabalho como um todo – e não somente para o segmento que engloba os empregados com carteira –, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo a taxa de desemprego tem sido superior à média nacional nos últimos anos (Figura 3.5). Contudo, as oscilações foram mais bruscas no Rio: a taxa de desemprego passou de 8% para 4% (2015 vs 2012) e deste nível para

13% (2017 vs 2015). E, desde 2017, a taxa de desemprego no Rio vem “andando de lado”, o que pode refletir alguns efeitos deletérios mais persistentes, denominados como “histerese” pela literatura econômica (ver, por exemplo, Blanchard e Summers, 1986).

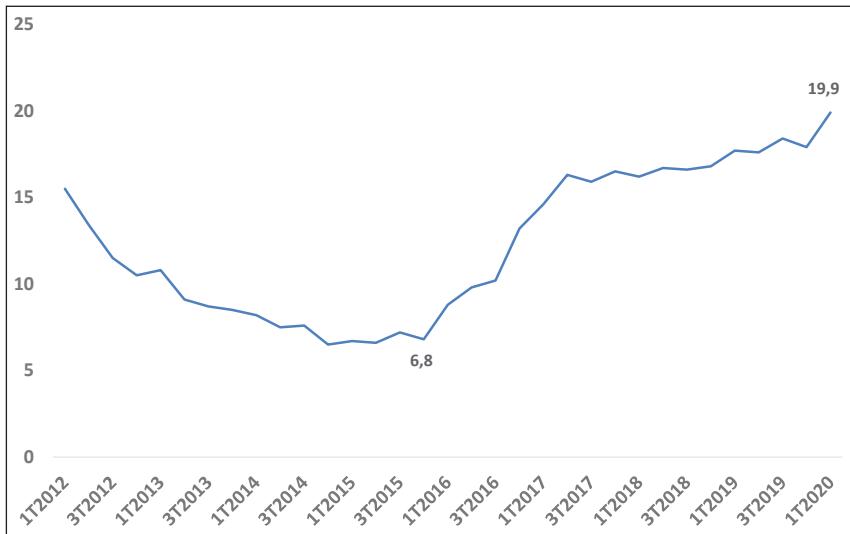
Figura 3.5- Taxa de desocupação (em % da força de trabalho)



Fonte: Pnad Contínua

Como se não bastasse, o quadro sugerido pela Figura 3.5, que aponta uma taxa de desemprego agregada relativamente estável em patamar elevado desde 2017, o Rio ainda apresenta uma tendência de precarização crescente do mercado de trabalho na cidade. É cada vez maior o contingente de pessoas subocupadas (isto é, trabalham menos de 40 horas semanais, mas gostariam de trabalhar mais) e de pessoas desalentadas (poderiam trabalhar, mas desistiram de procurar emprego) – ver Figura 3.6. Basicamente, uma em cada cinco pessoas no mercado de trabalho carioca estava subocupada no primeiro trimestre de 2020.

Figura 3.6- Taxa de subocupação (em % da força de trabalho potencial)



E o pior de tudo é que esse cenário é anterior à crise da Covid-19, talvez a maior da história do país, e deve afetar em cheio a economia do Rio de Janeiro, uma vez que o setor de Serviços, em particular do Turismo, é fortemente afetado pelo isolamento social. Isso exige medidas de política econômica na cidade que revertam esse pesadelo econômico e social.

2.3 A PERDA DE EMPREGOS AUTÔNOMOS NA CIDADE

A dinâmica de empregos de uma cidade pode ser compreendida a partir da evolução de postos de trabalhos ligados a setores **tradables** (que produzem produtos comercializáveis fora da cidade) e setores não **tradables** (que produzem produtos comercializáveis dentro da cidade).

De acordo com Moretti (2010), são os empregos em setores **tradables**, notadamente na indústria, que determinam a demanda por empregos cuja dinâmica é local. Em outras palavras, seriam os setores cuja dinâmica independe da economia da cidade que permitiriam um vetor de crescimento autônomo para a cidade. Nesse sentido, Moretti (2010) analisa os efeitos multiplicadores desses empregos. De acordo com as suas estimativas, no caso dos EUA, cada emprego na manufatura (setor **tradable**) é responsável pela geração de 1,6 emprego

no setor não *tradable* de uma cidade. Macedo e Monastério (2016) avaliam os efeitos locais do emprego industrial no Brasil e encontram um efeito ainda mais contundente: a depender da especificação estimada, o efeito multiplicador do emprego industrial varia entre 2,9 e 6,6 empregos no setor de serviços. Adicionalmente, os efeitos de empregos em setores de alta tecnologia são ainda maiores do que no caso de setores de baixa tecnologia.

Essa discussão é relevante para o Rio de Janeiro, pois a cidade tem perdido competitividade na sua indústria, por diversas razões, de modo que, a julgar pelos seus efeitos multiplicadores, os impactos sobre empregos podem ser muito importantes.

Outro fator de perda de empregos no Rio de Janeiro é a redução do tamanho do setor público na cidade. Empregos públicos têm multiplicadores menores que empregos industriais. Ainda assim, estimativas para a Alemanha indicam que cada emprego público gera 0,8 emprego adicionais no setor privado (Becker, Heblisch, Sturm, 2018). Isso significa que a transferência de empregos do Rio de Janeiro para Brasília que tem ocorrido desde a década de 1960 tem custos enormes para a cidade em termos de emprego. Esses movimentos também deveriam ser endereçados pela política pública municipal.

2.4 ECONOMIA, DESIGUALDADE E BEM-ESTAR

Como foi apontado na introdução, a atividade econômica é apenas um dos determinantes do bem-estar da sociedade. E o objetivo principal da atuação do Estado e das políticas públicas é o de maximizar o bem-estar do maior número possível de cidadãos, e de forma sustentável ao longo do tempo – e não apenas nos períodos próximos das eleições.

Assim, é preciso também formatar as políticas públicas levando em conta algumas medidas, ainda que indiretas, de bem-estar, observando inclusive sua distribuição geográfica, por renda, gênero e cor da pele, dentre outros aspectos.

Para além do PIB, um candidato para servir como referencial de bem-estar seria o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que combina renda *per capita*, escolaridade e expectativa de vida, aproximando-se mais dos indicadores de felicidade subjetiva. Contudo,

o IDH municipal somente é calculado para os anos nos quais são realizados os Censos Demográficos no Brasil, o que inviabiliza a utilização desse indicador como um termômetro em “tempo real” dos efeitos das diversas políticas públicas. Um complicador adicional é que o Censo de 2020 foi adiado para 2021, por conta da pandemia da Covid-19 – com as primeiras informações provavelmente vindo à tona somente em 2022.

Felizmente, parece estar disponível, para o município do Rio de Janeiro, uma iniciativa que permite tanto monitorar tempestivamente a evolução de diversos indicadores que afetam o bem-estar da população quanto servir como referência para o desenho das políticas públicas, inclusive para o estabelecimento de metas quantitativas.

Trata-se do Índice de Progresso Social (IPS-Rio, abordagem que mensura o desenvolvimento humano a partir de indicadores selecionados, englobando 3 dimensões e 12 componentes. Os indicadores têm mensuração direta e consideram apenas variáveis sociais e ambientais, utilizando resultados finais e não processos, insumos ou investimentos. Ou seja: já refletem a produtividade das políticas públicas (isto é, a efetividade de gastos, tributação e renúncias). Os indicadores do IPS-Rio são calculados por Região Administrativa da cidade (RAs). A Figura 3.7 mostra os elementos que fazem parte do cálculo do IPS-Rio.

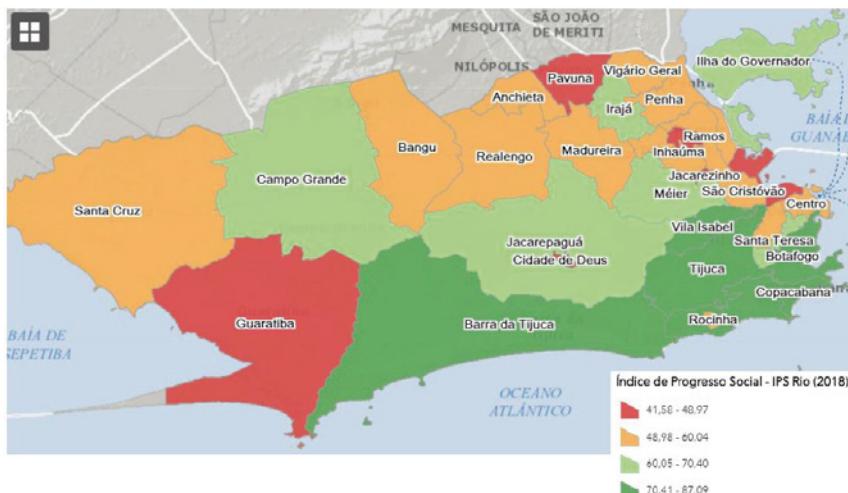
Figura 3.7- Componentes do Índice de Progresso Social (IPS-Rio)

Necessidades Humanas Básicas	Fundamentos do Bem-Estar	Oportunidades
Nutrição e Cuidados Médicos Básicos Mortalidade na Infância Baixo Peso ao Nascer Mortalidade Materna Internações Infantis por crise respiratória aguda	Acesso ao Conhecimento Básico Alfabetização Qualidade do Ensino Fundamental, Anos Iniciais Qualidade do Ensino Fundamental, Anos Finais Abandono Escolar no Ensino Médio	Direitos Individuais Mobilidade Urbana Homicídios por Ação Policial Tempo Médio de Deslocamento Participação Política
Água e Saneamento Acesso à Água Canalizada Acesso a Esgotamento Sanitário Acesso a Banheiro	Acesso à Informação Acesso à telefone celular ou fixo Acesso à Internet	Liberdades Individuais Gravidez na Adolescência Trabalho Infantil Índice de Acesso à Cultura
Moradia Pessoas Vivendo em Favelas Não-Urbanizadas Acesso a Energia Elétrica Adensamento Habitacional Excessivo	Saúde e Bem-Estar Mortalidade por Doenças Crônicas Incidência de Dengue Mortalidade por Tuberculose e HIV	Tolerância e Inclusão Violência Contra a Mulher Homicídios de Jovens Negros Vulnerabilidade Familiar
Segurança Pessoal Taxas de Homicídios Roubos de Rua	Qualidade do Meio Ambiente Coleta Seletiva de Lixo Degradação de Áreas Verdes	Acesso à Educação Superior Pessoas com Ensino Superior Negros e Indígenas com Ensino Superior Frequência ao Ensino Superior

Fonte: IPP

Em relação aos resultados do IPS-Rio, a Figura 3.8 mostra os resultados do ano de 2018, vistos pelo mapa da cidade. O Instituto Pereira Passos calcula esses indicadores de forma periódica, sendo utilizados, por exemplo, para a focalização do programa, Territórios Sociais.

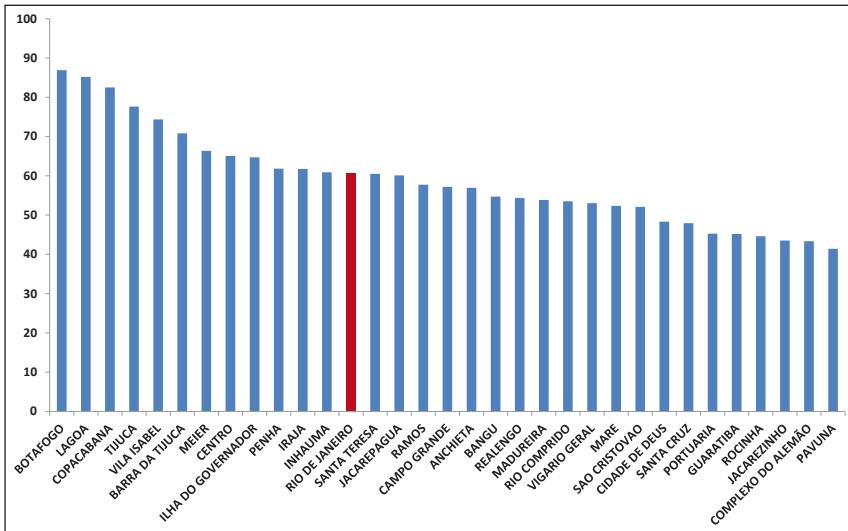
Figura 3.8- Índice de Progresso Social (IPS-Rio) para cada Região Administrativa – ano 2018



Fonte: IPP

Como se percebe, há elevada heterogeneidade nos resultados do IPS-Rio. Isso sugere uma elevada desigualdade social e espacial na cidade. As Regiões Administrativas da Pavuna e de Guaratiba, por exemplo, têm Índices de Progresso Social que são quase a metade do observado na Região Administrativa de Botafogo. A Figura 3.9 deixa cristalina a desigualdade que existe na cidade (a média do Rio de Janeiro está marcada com outra cor).

Figura 3.9- Comparação dos IPS por Região Administrativa



Fonte: IPP

De fato, a cidade do Rio de Janeiro ocupa a ingrata posição de ser bem mais desigual do que o Brasil. O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, na cidade em 2019 foi de 0,558, enquanto no país foi de 0,543, sendo que, quanto mais próximo de 1, mais desigual é o local. Considerando que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, a situação do Rio não é nada boa. E a notícia triste é que deve piorar ainda mais na crise da Covid-19, que se desenrola enquanto este capítulo é feito.

2.5 MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DESIGUALDADE

É impossível falar de desigualdade na cidade do Rio de Janeiro sem tratar dos efeitos da mudança climática, potencialmente catástroficos, sobretudo para a população mais carente. Conforme ressalta Jean Tirole, Prêmio Nobel de Economia em 2014, a coordenação de ações com vistas a combater a mudança climática representa um dos principais desafios para o século atual (Tirole, 2017). Esses desafios não são ignorados pela comunidade internacional. O Fórum Econômico Mundial classifica os cinco maiores riscos globais para o século XXI: (i) falha na ação climática; (ii) armas de destruição em massa; (iii) perda de biodiversidade; (iv) eventos climáticos extremos;

(v) crises de escassez de água. Com exceção de armas de destruição em massa, todos os demais estão ligados ao tema de mudanças climáticas.

Apesar de a mudança climática resultar da interação complexa de processos físico-químicos, seus efeitos, como secas e chuvas extremas, revelam seu caráter social: a extensão dos danos relacionados passa, necessariamente, pelo nível de preparo da sociedade. Esse preparo diz respeito à disponibilidade de infraestrutura adequada, mas também à manutenção de ecossistemas que funcionam como uma camada de proteção contra desastres.

Tendo em vista que a provisão de infraestrutura é relacionada ao nível de renda, as mudanças climáticas ensejam um acirramento da desigualdade. Assim, o risco de exposição à mudança climática é desigual (Chancel, 2017). Além disso, a provisão de bens públicos, que protegem a população, é reduzida quanto maior a desigualdade de renda (Boustan et al, 2013).

A cidade do Rio de Janeiro é uma das mais vulneráveis aos efeitos da Mudança Climática. Por conta de suas características geográficas, a cidade é vulnerável à elevação do nível do mar, evento que tende a ocorrer em prazo mais longo, e à ocorrência de chuvas extremas, que acarretam deslizamentos e enchentes (Gusmão et al, 2010). Este último efeito, que tende a se agravar, é velho conhecido dos cariocas.

A necessidade de adaptação de políticas públicas pode ser observada de forma mais notável ao se observar que as mudanças climáticas já se fazem sentir e representam uma dimensão de desigualdade (Sant'Anna, 2018), uma vez que os mais pobres são afetados de forma muito mais dura. Como mostram Freitas et al (2019), as pessoas mais vulneráveis aos efeitos de mudanças climáticas no Rio de Janeiro são justamente as mais pobres. Além disso, os autores mostram que essas populações também são mais vulneráveis do ponto de vista da mobilidade urbana, em um processo que reforça os mecanismos de desigualdade.

2.6 DESIGUALDADE E IPTU

A desigualdade é afetada pela forma de atuação do Estado. Quando o Estado focaliza mal o seu gasto ou quando ele não oferece uma estrutura progressiva de tributação, a desigualdade se torna maior do que seria se a política pública fosse mais bem desenhada. No âmbito municipal, há espaço para melhorar a gestão e a focalização do gasto público, bem como para revisar renúncias tributárias de baixa efetividade. Além disso, pelo lado da arrecadação, há um imposto que merece ser estudado com detalhes, uma vez que pode ter efeitos importantes sobre a desigualdade e sobre a provisão de bens públicos na cidade. Trata-se do IPTU, arrecadado a partir de uma alíquota incidente sobre o valor dos imóveis, sendo que estes valores são calculados com base na chamada Planta Genérica de Valores (PGV).

Em 2017, foi editada a Lei Municipal n. 6.250/2017, que atualizou a PGV do IPTU. A PGV não era atualizada desde 1997, de modo que a Prefeitura, e por conseguinte a sociedade, não foi capaz de capturar parte do ganho de capital refletido nos preços dos imóveis ao longo desses 20 anos. De fato, a participação do IPTU no total arrecadado caíra de 33,7% das receitas tributárias em 2000 para apenas 21,2% em 2015. Como forma de compensar o aumento inescapável sobre o IPTU, a mesma Lei n. 6.250/2017 reduziu as alíquotas do IPTU.

Até a atualização da PGV, a cidade do Rio demonstrava um desempenho na arrecadação do IPTU muito aquém de outras metrópoles brasileiras. Em 2016, o IPTU *per capita* em São Paulo e Niterói era, respectivamente, de R\$ 629,82 e R\$ 644,29; ao passo que, no Rio de Janeiro, o montante era de apenas R\$ 357,06. Em relação ao total das receitas tributárias, no município do Rio de Janeiro, o IPTU representou, de acordo com dados do Finbra, 23,5% do total das receitas tributárias. Em 2019, esse valor passou para 29,8% da receita tributária. Em São Paulo, o IPTU responde por 33,4% da receita tributária. Em Florianópolis, chega a 36,4%.

Para discutir a arrecadação do IPTU, é preciso trabalhar com duas premissas: (i) ampliação da base de contribuição; (ii) aumento da progressividade do imposto. De Carvalho Junior (2016), em análise anterior à alteração na PGV, realiza interessante análise sobre o IPTU

no Rio de Janeiro. Basicamente, o autor demonstra que: (i) há espaço para ampliar o cadastro de imóveis, embora a cidade não esteja tão distante de outras capitais nesse quesito; (ii) o Rio de Janeiro contava com uma PGV desatualizada, o que já foi corrigido, bem como valor venal bem abaixo do valor de mercado. De fato, mesmo após a atualização da PGV, o valor venal máximo de um imóvel na Avenida Vieira Souto é de R\$ 468.108,80;⁴⁴ (iii) a cidade tinha, em 2011, um nível de adimplência razoável, por volta de 80%. Ainda assim, São Paulo, por exemplo, tinha adimplência de 88%, bem como Belo Horizonte; (iv) a cidade tem uma política de isenções absurda. De acordo com o autor, 65% dos imóveis no cadastro do Rio de Janeiro tinham algum tipo de isenção ou redução no IPTU. Atualmente, imóveis residenciais com valor venal até R\$ 58.802 estão isentos. Entre as capitais, a mais próxima era Belém, com 54%. São Paulo e Belo Horizonte tinham apenas 39% e 14% de reduções ou isenções, respectivamente; (v) em relação às alíquotas, a cidade possui apenas uma alíquota única por tipo de imóvel (1%, 2,5% e 3% para imóveis residenciais, não residenciais e territoriais).

Em suma, a partir desse arrazoado sobre o IPTU carioca, observa-se que há espaço para ampliação da base de arrecadação com aumento na progressividade desse imposto. Considerando a situação fiscal da cidade, discutida no capítulo 6 deste livro, esse é um tema que deve ser discutido com a sociedade. Se um ajuste fiscal é inevitável, que ao menos ele tente ser feito de forma progressiva.

2.7 INFRAESTRUTURA URBANA: FORMAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO

O crescimento das cidades pode ser potencializado por economias de aglomeração derivadas da proximidade e interação de trabalhadores e firmas de inúmeros segmentos [ver, por exemplo, Duranton e Puga (2004)]. Para explorar essas economias de aglomeração, é fundamental que as cidades invistam em amenidades urbanas que potencializem a vida urbana e mitiguem seus custos em termos de poluição do ar, da água etc. (Diamond, 2016). Essas amenidades são cruciais para impedir que os custos da congestão urbana impeçam

44. Ver <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/55429Lei%206250_2017.pdf>.

as cidades de aproveitarem as economias de aglomeração derivadas da densidade urbana.

Isso é particularmente verdadeiro para cidades como o Rio de Janeiro, onde empresas relacionadas a serviços modernos e atividades criativas culturais e turísticas são fonte importante de emprego. Entretanto, essa não é a realidade da cidade. Apesar dos números existentes em termos de acesso a energia, água, esgoto e arborização, a infraestrutura da cidade é frágil. A poluição de lagoas, rios e praias é comum; enchentes são frequentes e prejudicam fortemente a população pobre; quedas de energia, por vezes, duram inúmeros dias; recentemente uma crise no abastecimento diminuiu a potabilidade da água disponibilizada.

Dadas as externalidades envolvidas na provisão desse tipo de infraestrutura e amenidades, gestores públicos tipicamente a financiam com investimentos públicos. Entretanto, os problemas fiscais do município em particular implicam que a disponibilidade de recursos para esses investimentos em infraestrutura e melhorias urbanas continuará limitada por muitos anos (vide o capítulo de Contas Públicas). Essa restrição fiscal implica que o governo local terá que buscar novas formas de financiamento para financiar melhorias em infraestrutura.

Uma característica importante desses investimentos em melhorias urbanas é que seus ganhos econômicos são localizados. Uma crescente evidência empírica indica que esses ganhos muitas vezes são capitalizados em maiores preços de imóveis (residenciais e comerciais) nas regiões que se beneficiam fortemente desses investimentos.⁴⁵ Dependendo dos investimentos, esses ganhos se aproximam ou mesmo superam os custos dos investimentos.

Isso implica que é possível financiar muitos investimentos caso o Estado seja capaz de se apropriar desses ganhos. Isso pode ser feito através de incrementos no IPTU de áreas que se beneficiam de melhorias da infraestrutura urbana. Essa estratégia pode ser utilizada

45. Ver, dentre outros, Chay, K. Y. , & Greenstone, M. (2005); Greenstone, M. , & Gallagher, J. (2008); Currie, J. , Davis, L. , Greenstone, M. , & Walker, R. (2015); Keiser, D. A. , Kling, C. L. , & Shapiro, J. S. (2019); Albouy, D. , Graf, W. , Kellogg, R. , & Wolff, H. (2016); Gupta, A. , Van Nieuwerburgh, S. , & Kontokosta, C. E. (2020).

principalmente em regiões mais ricas, onde existem poucos terrenos vagos e a capacidade de pagamento dos proprietários é mais alta.⁴⁶

Obviamente, uma limitação dessa proposta é a aversão de extratos importantes da população a aumentos de impostos. Uma maneira de lidar com essa aversão é criar formas de decisão participativa em que a própria população participa dos processos decisórios dos investimentos a serem feitos no seu bairro, conforme experiências de sucesso no Brasil e em outros países – ver, por exemplo, Avritzer (2009).

3. PROPOSTAS

Diante do diagnóstico apresentado até aqui, fica evidente que é preciso fazer com que o Rio de Janeiro ganhe mais dinamismo, para ao menos retomar um processo de convergência em relação ao PIB *per capita* da cidade de São Paulo, bem como induzir uma melhor distribuição da renda, gerando ganhos de bem-estar para a população carioca. Nesse sentido, apresentamos abaixo uma série de propostas preliminares para discussão com a sociedade.

É preciso deixar claro também que atualmente não é possível viabilizar qualquer política de desenvolvimento no Rio de Janeiro sem um ajuste prévio ou simultâneo nas contas públicas da cidade, uma vez que a capacidade de investimento da prefeitura é nula e a disponibilidade de caixa é muito reduzida. Por esse motivo, como o leitor há de notar, as propostas aqui colocadas terão uma interseção grande com o capítulo de Contas Públicas, bem como com os capítulos de Assistência Social, Empreendedorismo, Cultura, dentre outros, o que faz sentido dada a relação clara desses temas com a economia carioca.

3.1 AJUSTE FISCAL PROGRESSIVO

É inevitável que se busque reequilibrar as contas do município para restaurar a capacidade da administração pública local de realizar investimentos e viabilizar outras políticas que possam gerar maior

46. A baixa disponibilidade de terrenos implica que a elasticidade da oferta de imóveis ao imposto sobre a terra é baixíssima; portanto, toda a incidência do IPTU adicional ocorre sobre os proprietários que são, em última instância, aqueles que se beneficiam com a valorização imobiliária.

dinamismo na cidade, tanto diretamente (via efeitos multiplicadores) quanto indiretamente (voltando a tornar o Rio uma cidade atraente para empresas). Ou seja: o ajuste fiscal não é um fim em si mesmo, e sim um meio de construir aquilo que se denomina como *“state capacity”*. Além disso, é bom ter claro que o município não tem a capacidade de endividamento que se tem no nível federal, de modo que é imperativo fazer as despesas caberem no orçamento disponível. Do contrário, o absurdo das experiências de atraso no pagamento de trabalhadores públicos ou de fornecedores vai se tornar mais frequente.

Esse reequilíbrio das finanças municipais terá que englobar tanto uma racionalização de gastos obrigatórios (com destaque para a folha de ativos e inativos, que representam cerca de 60% da despesa) quanto aumentos da arrecadação própria (por meio de elevações da carga tributária e/ou um aumento da eficiência arrecadatória). Não se pode descartar também – na medida do possível – a necessidade de eventuais renegociações/repactuações de dívidas, sobretudo diante do choque econômico desfavorável causado pela pandemia da Covid-19.

No tocante ao IPTU, como visto anteriormente, é preciso estudar uma série de políticas, que vão desde: (i) manutenção de atualizações constantes na Planta Genérica de Valores do IPTU; (ii) atualização permanente do cadastro de imóveis; (iii) políticas ativas para aumento da adimplência, utilizando políticas de *nudge* bem desenhadas [Del Caprio (2013) e Hallsworth et al. (2017)]; (iv) revisão dos critérios de isenção e redução do IPTU; (v) adoção de alíquotas progressivas, como já ocorre em diversas capitais; (vi) discussão sobre alocação de recursos extras arrecadados com base em orçamento participativo.

Já que um amplo ajuste fiscal é uma condição necessária (embora não seja suficiente) para restaurar a capacidade de execução de políticas públicas, é crucial que ele seja implementado de forma progressiva, afetando menos os mais pobres.

3.2 REVISÃO DE POLÍTICAS DE GASTO E DE RENÚNCIAS FISCAIS COM BASE EM AVALIAÇÕES

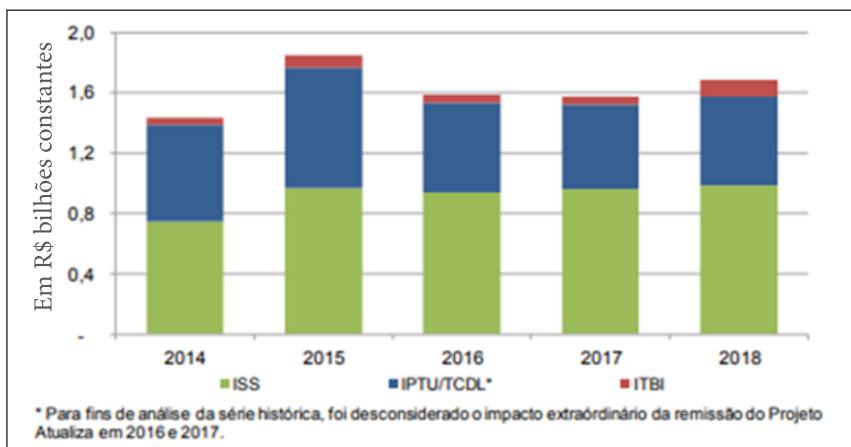
Um arcabouço fiscal que vem ganhando cada vez mais adeptos no mundo diz respeito ao denominado *spending reviews*. Trata-se de uma avaliação periódica da efetividade das políticas públicas

baseadas em gastos e renúncias fiscais (também conhecidas como gastos tributários). Infelizmente muitas políticas públicas no Rio de Janeiro são implementadas sem amparo em estudos e várias delas se tornam políticas permanentes – quando o ideal seria avaliar frequentemente sua efetividade, eventualmente alterando seu desenho ou mesmo extinguindo-a caso se revele pouco eficaz.

Esse mapeamento periódico permitiria, dentre outras coisas: (i) reduzir gastos com baixo efeito multiplicador (algo que pode ser viabilizado por meio de reformas previdenciárias e administrativas, na medida em que tais despesas tipicamente correspondem à renda de pessoas no meio ou no topo da distribuição, com menor propensão marginal a consumir); (ii) tentar viabilizar gastos com alto efeito multiplicador (como políticas de assistência social, sobretudo aquelas voltadas às crianças e jovens – que tendem a potencializar a promoção da igualdade de oportunidades – tal como sugerido no capítulo de Assistência Social).

No caso do Rio de Janeiro, seria fundamental revisar periodicamente renúncias tributárias com base em avaliações de efetividade. Vale notar que o total de renúncias fiscais no município do Rio tem oscilado em torno de R\$ 1,6 bilhão/ano desde 2015, segundo dados do TCM (ver Figura 3.10). Há renúncias no ISS, no IPTU e no ITBI, várias delas com caráter regressivo.

Figura 3.10 - Evolução da renúncia de receita (2014-2018)



Fonte: TCM/RJ

É inconcebível que um município com a situação do Rio de Janeiro continue a fazer políticas sem qualquer avaliação de impacto ou, no mínimo, monitoramento constante.

3.3 INCENTIVOS PARA A MÁXIMA RECUPERAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA

Ainda na seara do reequilíbrio fiscal para viabilizar políticas de desenvolvimento com alto efeito multiplicador, seria importante criar incentivos para melhorar a taxa de recuperação da dívida ativa (tributos devidos, mas não pagos) do município: em 2019, eram R\$ 52 bilhões de dívidas ativas com o município, com uma taxa de recuperação muito baixa e que caiu de cerca de 2% em 2015/16 para algo abaixo de 1,5% desde 2017 – ver Tabela 3.1.

Tabela 3.1- Dívida Ativa e índice de arrecadação da Dívida Ativa

Especificação	2015	2016	2017	2018	2019	R\$ mil
Receita Total	851.837	860.063	665.082	616.731	756.664	
Saldo da Dívida	40.385.329	42.637.540	44.776.739	49.336.820	52.358.370	
Índice de Arrecadação	2,11%	2,02%	1,49%	1,25%	1,45%	

Fonte: CGM (Valores nominais).

A sociedade tem razão em cobrar do município máximo esforço de recuperação da dívida ativa, pois tributos devidos não foram pagos por alguns, enquanto outros o fizeram de forma regular. Nesse sentido, é preciso realizar esse esforço, com transparência no levantamento dessas dívidas e na comunicação com a sociedade. Além disso, é preciso sinalizar que não haverá anistias futuras, de modo a constranger comportamentos oportunistas em relação ao pagamento de tributos municipais.

3.4 MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA FINANCIAR E PROMOVER O DESENVOLVIMENTO

Uma forma de levantar mais recursos e, ao mesmo tempo, estimular o uso mais inteligente da terra, gerando ganhos de produtividade, seria por meio daquilo que se denomina como extração da mais-valia do solo (*land-value taxes*) – ver (BID, 2016). Nesse sentido, é preciso desenvolver metodologias para estimar como diferentes investimentos em melhorias urbanas (como a revitalização de uma

determinada área; a pavimentação de uma avenida etc.) são capitalizados no preço dos imóveis.

Algo que também permitiria capturar uma parcela dessa valorização seria o mecanismo de “contribuição de melhoria”, já previsto pela legislação (o artigo 145, inciso III, da Constituição Federal estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir Contribuição de Melhoria, decorrente de obras públicas. A Contribuição de Melhoria é arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual a valorização de cada imóvel beneficiado pela obra). Neste caso, como a receita adicional para o município é não recorrente, seria importante que esses recursos fossem direcionados ou para o pagamento de dívidas ou para novos investimentos (já que esse tipo de despesa é mais elevada ao longo do período de execução, gerando um gasto bem menor após a conclusão da obra).

Outra possibilidade de obter recursos no município para financiar políticas prioritárias seria mediante uma possível taxação de imóveis ociosos. Essa medida foi implementada e avaliada na França e os resultados foram muito positivos na redução da taxa de vacância (ver Segú, 2020). Esse tipo de medida, além de estimular a ocupação dos imóveis disponíveis, pode ter efeitos de segunda ordem no preço do metro quadrado na cidade, uma vez que a medida estimula a oferta de imóveis, seja para fins residenciais ou comerciais. Aliás, o elevado preço do metro quadrado em determinados bairros do Rio de Janeiro é uma restrição para novos negócios na cidade.

Por fim, seria um avanço para o município do Rio se este viesse a implementar esquemas de democracia participativa para definição de investimentos em melhorias urbanas a serem realizados em diferentes localidades. Além de fortalecer a democracia, o que nunca é demais no atual contexto nacional, essa medida traria transparência para o orçamento e uma resposta mais adequada às demandas sociais.

3.5 MELHORAR O AMBIENTE DE NEGÓCIOS NA CIDADE

Há políticas microeconômicas/institucionais que não dependem de recursos orçamentários adicionais – sobretudo com as novas tecnologias de informação –, mas podem gerar efeitos relevantes na atração de recursos privados e talentos para a cidade, envolvendo uma melhoria do ambiente de negócios na cidade.

Nessa linha, algumas sugestões seriam: (i) reduzir o número de dias necessário para abrir uma empresa no Rio de Janeiro, dos 21,5 dias atuais para 1 dia (até fim do mandato); (ii) promover uma ampla desburocratização e digitalização para obtenção de alvarás, registro de propriedades etc.; (iii) introduzir a emissão de certidões negativas de modo totalmente *on-line* (hoje diversos serviços ainda necessitam de agendamento de visitas presenciais, por exemplo, para emissão de certidão negativa de situação fiscal de ISS).

Além disso, conforme apresentado no capítulo de Empreendedorismo, seria importante viabilizar o retorno da Rio Negócios, agência autossustentável de estímulo ao empreendedorismo e inovação na cidade, que poderia: (i) apoiar potenciais interessados em empreender na cidade; (ii) atuar como facilitadora na obtenção de crédito; (iii) atuar em gargalos críticos para o empreendedor carioca.

3.6 ATRAÇÃO DE VOOS, NEGÓCIOS E TURISTAS PARA A CIDADE

Uma política ativa de atração de negócios (no sentido amplo) pode ter várias frentes. No caso do Rio, algumas chamam atenção e deveriam ser estimuladas.

Primeiro, uma política de atração de voos internacionais para a cidade. Há evidência de que conexões aéreas de uma cidade têm efeitos substanciais na sua atividade – ver, por exemplo, Campante e Drott (2016). No Rio de Janeiro, é nítida a perda de importância do Aeroporto do Galeão. Hoje o Rio de Janeiro já não tem mais voos diretos para várias cidades grandes do mundo, como tinha no passado. Em 2019, o Aeroporto do Galeão respondeu por 18% dos desembarques internacionais no país, enquanto o Aeroporto de Guarulhos respondeu por 61% (ver Frischtak et al, 2020).

Segundo, o Rio de Janeiro deveria se tornar cidade competitiva para eventos nacionais e internacionais (por exemplo, para

convenções profissionais nacionais e/ou internacionais, eventos de intercâmbio cultural, como festivais etc.). O Rio dispõe de estrutura de hotéis, centros de convenção e serviços de maneira ampla, sem contar a beleza natural, que a torna competitiva em qualquer disputa internacional, sobretudo com países vizinhos.

Terceiro, a cidade deveria desenvolver um calendário de eventos ao longo do ano inteiro, reduzindo a dependência de eventos sazonais, como carnaval e *réveillon*, que são marcas da cidade e devem ser estimuladas (ao contrário do que se observou na gestão Crivella), mas não podem ser as únicas fontes de atração de turistas para a cidade. O patrimônio cultural do Rio de Janeiro permite que um calendário ao longo de todo o ano seja desenvolvido. Aliás, o projeto Rio de Janeiro a Janeiro foi uma ideia boa, porém mal desenhada e hoje inoperante.

Por fim, atuar com inteligência, inclusive artificial, para atrair turistas do mundo inteiro para a cidade. Hoje é possível inserir a marca Rio de Janeiro em diversas redes sociais, de modo a colocar a cidade facilmente aos olhos de cidadãos do mundo inteiro. Esse tipo de iniciativa foi implementado com sucesso por Portugal, que hoje colhe os louros de ser um dos principais polos turísticos do planeta, com alto crescimento em relação a alguns anos atrás.

3.7 COMBATE AOS EFEITOS DA MUDANÇA CLIMÁTICA

Pela importância vista desse assunto, sobretudo para o Rio de Janeiro e, especialmente, para a população menos favorecida, é preciso pensar no financiamento de um investimento em infraestrutura resiliente, com foco em drenagem e saneamento; no investimento em infraestrutura natural, como política de pagamento por serviços ambientais para manutenção de mananciais que sirvam como fonte de abastecimento de água para a cidade; e incentivos a habitações em locais de menor vulnerabilidade a mudanças climáticas.

Existem regiões da cidade que têm baixa vulnerabilidade, oferta de infraestrutura de transporte e proximidade com o Centro. O bairro de São Cristóvão é um grande exemplo que atende a essas características. Incentivar o adensamento dessa região, em acordo com o Plano Diretor da cidade, pode trazer consequências diversas para o Rio de Janeiro, como melhora de trânsito, maior produtividade da

população beneficiada e, sobretudo, vidas poupadadas, uma vez que a população atendida estava em regiões de alta vulnerabilidade.

3.8 USO INTELIGENTE DOS IMÓVEIS PÚBLICOS OCIOSOS

A cidade do Rio de Janeiro tem um patrimônio imobiliário que não é pequeno. Parte desses imóveis encontra-se ocioso, ainda que a falta de transparência em relação a este patrimônio impeça um detalhamento maior dessa situação.

A rigor, existem imóveis públicos ociosos no Rio de Janeiro nas esferas municipal, estadual e federal, o que deve ser visto como oportunidade para a prefeitura desenvolver iniciativas de habitação social ou mesmo levantar recursos financeiros para a prefeitura (por meio da venda de alguns deles) e também para a introdução de políticas que busquem dar algum uso mais produtivo para tais imóveis – gerando diversas externalidades positivas (sobretudo em termos de segurança pública). A prefeitura poderia realizar licitações para conceder parte desses espaços para a iniciativa privada, em troca de investimentos em reforma e manutenção do patrimônio. Isso vale inclusive para os vários imóveis dos governos estadual e federal nessas condições – algo que, naturalmente, depende da celebração de acordos/partnerias com esses outros níveis de administração pública.

3.8 SETORES COM EMPREGOS AUTÔNOMOS

Há setores com elevado efeito multiplicador no emprego (Moretti, 2010) cuja demanda pouco tem a ver com a dinâmica local da economia. Esses setores podem representar fonte de crescimento exógeno para a economia, sobretudo porque é difícil imaginar o restabelecimento de empregos industriais típicos ou de empregos do setor público transferidos para Brasília.

Uma alternativa que surge nesse cenário é a atração de empregos industriais de alta tecnologia. A presença de diversas universidades públicas de ponta na pesquisa pode permitir um arranjo conducente ao estabelecimento/ampliação de centros de pesquisa em diversas áreas, tais como: energias renováveis, petróleo, fármacos e cosméticos.

A existência de um amplo conjunto de universidades no Rio de Janeiro facilita esse movimento, uma vez que isso pode ser visto como uma “fábrica de capital humano” na cidade. Segundo Frischtak (2020), o Rio tem uma proporção da população em idade ativa maior que a média nacional, com nível educacional relativamente alto: 78,2% dos trabalhadores ocupados têm Ensino Médio completo ou mais, contra 50,2% no Brasil como um todo e 74,4% no município de São Paulo. Um terço dos trabalhadores cariocas tem nível superior completo, contra apenas um quinto na média nacional. Isso significa que o município pode abrigar atividades econômicas que exijam mão de obra mais qualificada. Aliás, a interação entre empresas e universidades para pesquisa voltada à inovação deve ser incentivada.

Além disso, embora Moretti (2010) considere apenas empregos industriais como autônomos, há alguns serviços que também podem assim ser considerados. No caso do Rio de Janeiro, isso é particularmente importante, tendo em vista que a cidade concentra empregos em serviços como audiovisual e finanças. Estes setores também têm autonomia em relação à dinâmica local, de modo que podem ser fonte importante de efeitos multiplicadores do emprego. O setor audiovisual, em particular, pode ter efeito sobre a marca Rio.

3.9 COMPROMISSO COM O IPS E COM SUA MELHORIA NAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS DA CIDADE

Dada a importância de medir o bem-estar da população carioca, essa proposta começaria com um compromisso explícito com o IPS Rio, calculado pelo IPP.

Nesse sentido, propomos, em primeiro lugar, metas anuais de melhoria em cada subconjunto do IPS (portanto, do IPS como um todo) para cada região administrativa da cidade. Em segundo lugar, propomos responsáveis diretos para cada região administrativa, que deverão perseguir as metas de melhoria previamente estabelecidas. Seria importante ter um desenho bem-feito dos incentivos para que os gestores locais de fato busquem atingir as metas preestabelecidas. Assim, algumas premiações (financeiras e não financeiras) atuariam

como um estímulo importante, bem como alguma penalização (como, por exemplo, a necessidade de publicação de uma carta aberta diante do descumprimento da meta, ou mesmo a substituição do responsável). Em terceiro lugar, seria importante pensar em algum grau de independência para o IPP, que será o órgão mensurador e divulgador do IPP. Como essas divulgações não podem ficar sujeitas a qualquer tipo de entrave político, algum desenho de independência é requerido para a sustentabilidade do processo – para além de um determinado mandato.

3.10 REDUÇÃO DA DESIGUALDADE MULTIDIMENSIONAL

No escopo de maximização do bem-estar do maior número possível de cidadãos, é preciso também que as políticas atuem ativamente para reduzir as várias desigualdades presentes na cidade. Assim, é preciso: (i) melhorar a focalização do gasto; (ii) melhorar a progressividade da arrecadação municipal; (iii) aumentar a igualdade de oportunidades, incluindo a promoção da equidade intergeracional (privilegiando as políticas mais voltadas às crianças, como o benefício municipal da primeira infância, proposta no capítulo de Assistência Social); (iv) criar ações afirmativas para as populações feminina e negra – esta última particularmente afetada no Rio de Janeiro, como revela o Mapa da Desigualdade de 2020, produzido pela Casa Fluminense; (v) uma política de segurança pública cidadã, tal como sugerido no capítulo de Segurança Pública.

4. CONCLUSÃO

O movimento de decadência do Rio de Janeiro não é novo e pouco tem sido feito para revertê-lo. Na verdade, a julgar pelos resultados apresentados neste capítulo, se alguma política tem sido feita para reverter esse processo, há que se concluir que sua efetividade não foi capaz de alterar o processo de esvaziamento da cidade.

A falência do Rio é multifacetada. Não apenas as empresas têm saído da cidade e os empregos têm sido perdidos. Mas a desigualdade tem aumentado, trazendo junto todas as mazelas que essa situação enseja: violência, falência da democracia e baixa coesão social são três exemplos bastante nítidos de se visualizar.

Cidades morrem. Podem não desaparecer, mas deixam de ser entes com dinamismo, com capacidade de atrair gente nova e gerar oportunidades. Saem os jovens, se vão os mais talentosos, criativos e empreendedores, e as empresas naturalmente os seguem. Perde-se assim a energia vital que faz das cidades espaços vibrantes de inovação, competição e cooperação, mas também de civilidade e acolhimento das diferenças. Não faltam exemplos no mundo de cidades que não conseguiram reverter esse processo (Frischtak, 2020b).

Já passou muito tempo e já é possível tirar conclusões. A principal é que não se pode deixar o Rio de Janeiro morrer. Sua economia precisa acordar e sua população precisa voltar a sorrir. Uma cidade maravilhosa, definitivamente, merece ser resgatada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBOUY, D., GRAF, W., KELLOG, R., & WOLFF, H. (2016). Climate amenities, climate change, and American quality of life. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 3(1), 205-246
- AVRITZER, L. (2009). Democracy and the public space in Latin America. Princeton University Press.
- BECKER, S. O., HEBLICH, S., & STURM, D. M. (2018). The impact of public employment: evidence from Bonn.
- BID. (2016). Expanding the use of the valorization of the land: The capture of capital gains in Latin America and the Caribbean.
- BLANCHARD, O. J., & SUMMERS, L. H. (1986). Hysteresis in unemployment (n. w2035). National Bureau of Economic Research.
- BOUSTAN, L et al. The effect of rising income inequality on taxation and public expenditures: Evidence from US municipalities and school districts, 1970-2000. *Review of Economics and Statistics*, v. 95, n. 4, p. 1291-1302, 2013.
- CAMPANTE, F., & YANAGIZAWA-DROTT, D. (2018). Long-range growth: economic development in the global network of air links. *The Quarterly Journal of Economics*, 133(3), 1395-1458.
- CHANCEL, L. Insoutenables inégalités. Pour une justice sociale et environnementale, 2017.
- CHAY, K. Y., & GREENSTONE, M. (2005). Does air quality matter? Evidence from the housing market. *Journal of political Economy*, 113(2), 376-424

- CURRIE, J., DAVIS, L., GREENSTONE, M., & WALKER, R. (2015). Environmental health risks and housing values: evidence from 1,600 toxic plant openings and closings. *American Economic Review*, 105(2), 678-709.
- DE CARVALHO JÚNIOR, P. H. B. Situação atual do IPTU no Rio de Janeiro e sua possível reforma. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 10, p. 104-121, 2016.
- DEL CARPIO, LUCIA. (2013). Are the neighbors cheating? Evidence from a social norm experiment on property taxes in Peru. Princeton, NJ, Princeton University Working Paper.
- DIAMOND, R. (2016). The determinants and welfare implications of US workers' diverging location choices by skill: 1980-2000. *American Economic Review*, 106(3), 479-524
- DURANTON, G., & PUGA, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 4, pp. 2063-2117)
- DWORCZAK, Piotr; KOMINERS, Scott Duke; AKBARPOUR, Mohammad. Redistribution through markets. *Econometrica*, no prelo, 2020.
- FREITAS, C. R; D'AVIGNON, A. L. de A; CASTRO, A. C. Urban social vulnerability and climate change in Rio de Janeiro city associated with population mobility. *Journal of Environmental Policy & Planning*, v. 21, n. 6, p. 797-810, 2019.
- FRISCHTAK, C. (2020). O Rio em Ação: Energia, Turismo, Cultura, Empreendedorismo, Inovação e Finanças. Documento disponibilizado pelo Movimento Rio 2020 para os pré-candidatos a Prefeito no Rio
- FRISCHTAK, C. (2020b). O Rio em transe. Artigo publicado no jornal *O Globo*. 05/03/2020.
- GUPTA, A., VAN NIEUWERBURGH, S., & KONTOKOSTA, C. E. (2020). Take the Q Train: Value Capture of Public Infrastructure Projects. NBER Working Paper, (w26789).
- GUSMÃO, P. P.; CARMO, P. S.; VIANNA, S. B. Vulnerabilidade das megacidades brasileiras às mudanças climáticas: Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Projeto Megacidades, Vulnerabilidade e Mudanças Climáticas. Inpe/Unicamp/UFRJ, 2010.
- GREENSTONE, M., & GALLAGHER, J. (2008). Does hazardous waste matter? Evidence from the housing market and the superfund program. *The Quarterly Journal of Economics*, 123(3), 951-1003.

- HALLSWORTH, MICHAEL, LIST, JOHN A, METCALFE, ROBERT D, & VLAEV, IVO. 2017. The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance. *Journal of Public Economics*, 148, 14-31.
- KAHNEMAN, Daniel; DEATON, Angus. High income improves evaluation of life but not emotional well-being. *Proceedings of the national academy of sciences*, v. 107, n. 38, p. 16489-16493, 2010.
- KEISER, D. A., KLING, C. L., & SHAPIRO, J. S. (2019). The low but uncertain measured benefits of US water quality policy. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(12), 5262-5269.
- LA FERRARA, E., CHONG, A., & DURYEA, S. (2012). Soap operas and fertility: Evidence from Brazil. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(4), 1-31.
- MACEDO, G; MONASTERIO, L. Local multiplier of industrial employment: Brazilian mesoregions (2000-2010). *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 36, n. 4, p. 827-839, 2016.
- MORETTI, Enrico. Local multipliers. *American Economic Review*, v. 100, n. 2, p. 373-77, 2010.
- OCDE. (2013). Disponível em: <<http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/#/111111111111>>.
- OSÓRIO, M. (2011). Características e evolução recente do emprego e da economia carioca e metropolitana. Coleção Estudos Cariocas. Rio de Janeiro: IPP, (2423).
- SAKOWSKI, P. A. M. (2015). Mensurando o emprego no setor turismo no Brasil: do nível nacional ao regional e local (n. 2073). Texto para discussão.
- SANT'ANNA, André Albuquerque. Not So Natural: Unequal Effects of Public Policies on the Occurrence of Disasters. *Ecological Economics*, v. 152, p. 273-281, 2018.
- SEGÚ, M. (2020). The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France. *Journal of Public Economics*, 185, 104079.
- SEBRAE. (2016). Mapeamento e Impacto do Setor de Audiovisual no Brasil.
- STIGLITZ, J. (2019). PIB é ilusão perversa. Publicado no Jornal Outras Palavras. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/mercadosdemocracia/pib-e-ilusao-perversa-diz-nobel-de-economia/>>. Acesso em: 1º jun. 2020.
- TIROLE, Jean. *Economics for the common good*. Princeton University Press, 2017.

Capítulo 4

Mercado de Trabalho

Autores: Bruno Ottoni, Daniel Duque e Gabriel Ulyssea



1. INTRODUÇÃO

Pouco foi feito por prefeitos anteriores na tentativa de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho no município do Rio de Janeiro. Para piorar, as poucas iniciativas desenvolvidas no passado não parecem ter sido bem-sucedidas. Dados recentes mostram que o mercado de trabalho da cidade ainda apresenta inúmeros problemas. Dentre os problemas identificados, nos últimos anos, chamam atenção os quatro seguintes: (i) desemprego elevado; (ii) informalidade alta; (iii) expressiva proporção de desempregados de longo prazo; (iv) grande distância existente entre o local de residência de trabalhadores pouco qualificados e as áreas que concentram os empregos formais que poderiam absorver esses profissionais.

Buscando lidar com os quatro problemas, mencionados acima, foram estudadas algumas iniciativas de sucesso. Em geral, essas iniciativas, bem-sucedidas em mitigar os quatro problemas identificados, atuavam em dois eixos. Primeiro, facilitando a obtenção de informações, tanto por parte dos trabalhadores, acerca das vagas de emprego existentes, quanto por parte das empresas, a respeito das características e qualificações dos candidatos disponíveis no mercado. Em resumo, o primeiro eixo atuava no sentido de reduzir as chamadas “fricções informacionais”. Segundo, oferecendo ajuda financeira para permitir que trabalhadores desocupados não fossem obrigados a limitar sua busca por emprego a localidades próximas de suas residências. Na prática, o segundo eixo atuava no sentido de diminuir as chamadas “fricções espaciais”.

A partir dos conhecimentos adquiridos com o estudo das iniciativas bem-sucedidas são então propostos aqui quatro programas que, inspirados nas características mais relevantes das experiências que obtiveram êxito, também pretendem atuar no sentido de reduzir tanto as fricções informacionais quanto as espaciais. Outro elemento importante dos quatro programas sugeridos aqui é seu baixo custo. Este elemento é particularmente importante em virtude da grave situação fiscal vivenciada atualmente pelo município do Rio de Janeiro, que impede a implementação de programas mais caros e ambiciosos.

2. DIAGNÓSTICO

O mercado de trabalho da cidade do Rio de Janeiro é enorme. Mais precisamente, a referida cidade possuía, no quarto trimestre de 2019, a segunda maior população ocupada dentre todas as capitais do país.⁴⁷ No fim do ano de 2019, o município do Rio de Janeiro tinha uma população ocupada de quase 3,2 milhões trabalhadores, número inferior apenas aos cerca de 6,2 milhões de profissionais encontrados na cidade de São Paulo. O Distrito Federal aparecia, no fim de 2019, em um distante terceiro lugar, dado que possuía, naquele momento, uma população ocupada de aproximadamente 1,5 milhão, valor bem inferior ao observado no Rio de Janeiro. Estes dados ajudam a ilustrar a importância do mercado de trabalho da cidade do Rio de Janeiro dentro do contexto brasileiro.

No entanto, chamam atenção os seguintes quatro problemas do mercado de trabalho do município do Rio de Janeiro: (i) a taxa de desemprego é bastante elevada; (ii) a informalidade é muito alta; (iii) o desemprego de longo prazo é expressivo; (iv) existe uma distância grande, no que tange os trabalhadores que possuem Ensino Fundamental completo ou menos, entre o local de residência desses profissionais e as áreas onde se concentram os empregos formais compatíveis com a qualificação desses indivíduos. A seguir esses quatro problemas são discutidos mais detalhadamente.

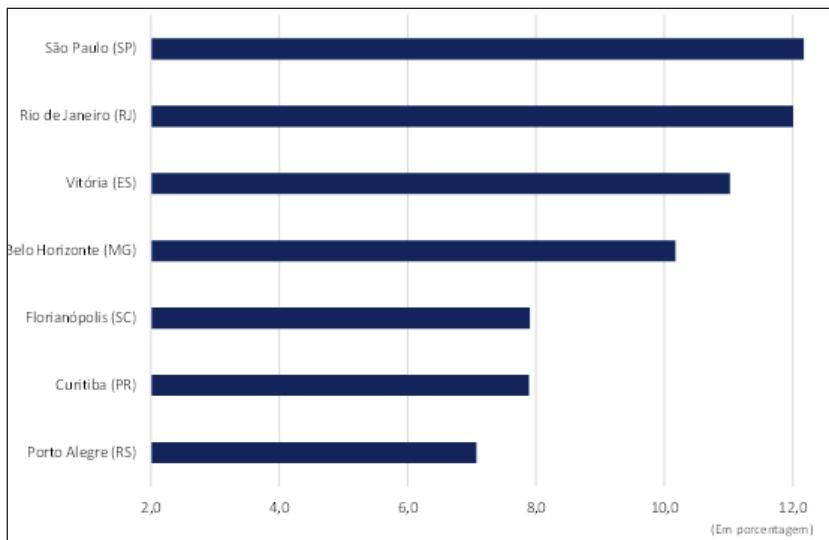
2.1 DESEMPREGO ELEVADO

A Figura 4.1 apresenta a taxa de desemprego de todas as capitais do Sul e Sudeste. Uma simples análise da referida figura permite verificar que, no quarto trimestre de 2019, a cidade do Rio de Janeiro aparecia como a capital com a segunda maior taxa de desemprego. Mais precisamente, naquele momento o Rio de Janeiro possuía uma taxa de desemprego de 12%, número mais baixo apenas

47. A grande maioria dos dados apresentados aqui é proveniente da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnadc) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em geral, os dados mais antigos são referentes ao quarto trimestre de 2016 (Pnadc 2016, 4) e os mais recentes dizem respeito ao quarto trimestre de 2019 (Pnadc 2019, 4). Dito isso, vale ressaltar que o presente capítulo deixará explícito o dado utilizado em cada caso, seja este da Pnadc ou de outras fontes.

do que o verificado na cidade de São Paulo, que no mesmo período, apresentava uma taxa de desemprego de 12,2%.

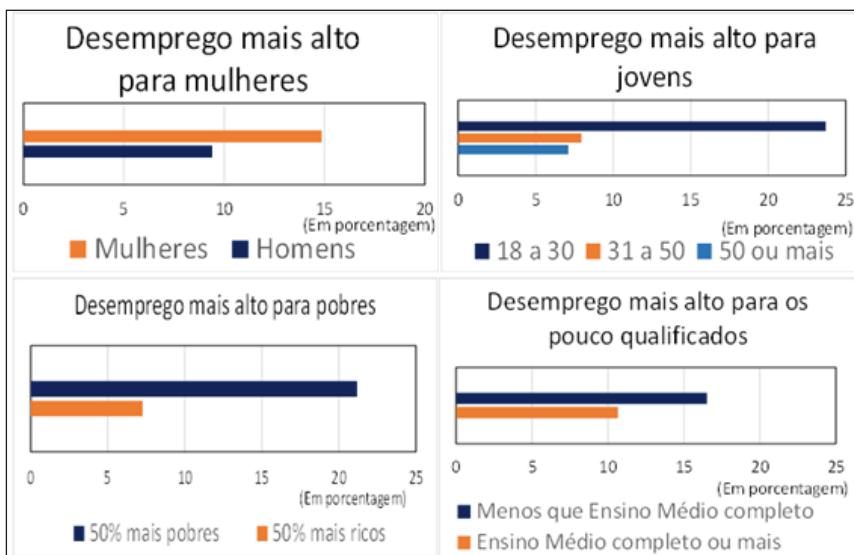
Figura 4.1- Taxa de desemprego, por capitais (Sudeste e Sul)



Fonte: Pnadc 2019.4. Elaboração própria

Para piorar, a Figura 4.2 mostra que o desemprego no município do Rio de Janeiro tende a ser mais elevado para grupos da população que são particularmente vulneráveis como: (i) as mulheres; (ii) os jovens; (iii) os pobres; (iv) os pouco qualificados (com menor escolaridade). Especificamente, a Figura 4.2 mostra que, no quarto trimestre de 2019, a taxa de desemprego era: (i) de 14,9% para as mulheres (maior que os 9,6% dos homens); (ii) de 23,7% para os jovens que tinham entre 18 e 30 anos (maior que os 8% dos adultos que tinham entre 31 e 50 anos); (iii) de 21,2% para os 50% mais pobres (maior que os 7,3% dos 50% mais ricos); (iv) de 16,5% para aqueles com menos que o Ensino Médio completo (maior que os 10,7% daqueles com Ensino Médio completo ou mais).

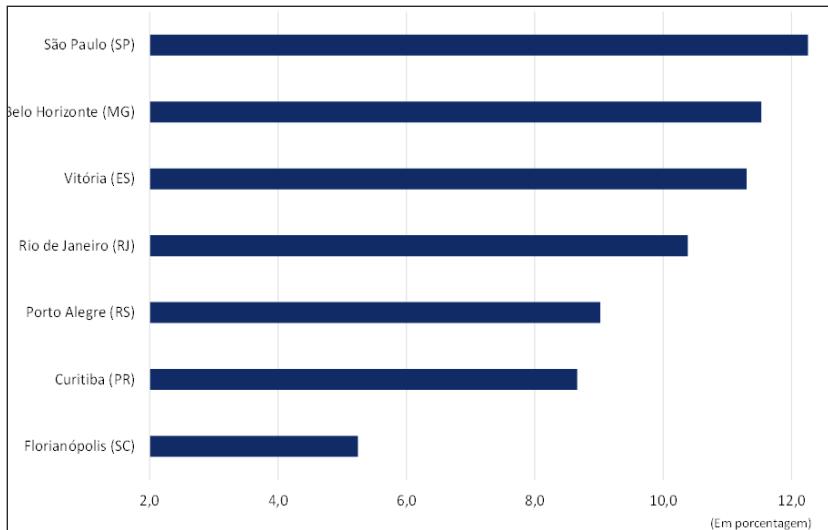
Figura 4.2- Desemprego mais elevado para grupos vulneráveis (Rio de Janeiro)



Fonte: Pnadc 2019.4. Elaboração própria

Entretanto, o desempenho ruim da cidade do Rio de Janeiro, no que tange a sua taxa de desemprego, parece ser algo recente. Há poucos anos, mais precisamente no quarto trimestre de 2016, a cidade do Rio de Janeiro possuía apenas a quarta maior taxa de desemprego entre todas as capitais das regiões Sul e Sudeste (ver Figura 4.3). Especificamente, a Figura 4.3 mostra que, no quarto trimestre de 2016, a taxa de desemprego do município do Rio de Janeiro estava em 10,4%. Na comparação com as demais capitais das regiões Sul e Sudeste, a referida taxa ficava, naquele momento, abaixo dos números de São Paulo (12,3%), Belo Horizonte (11,5%) e Vitória (11,3%). Porém, no período em questão, a taxa de desemprego do Rio de Janeiro ainda ficava acima da observada em Porto Alegre (9%), Curitiba (8,7%) e Florianópolis (5,2%).

Figura 4.3- Taxa de desemprego, por capitais (Sudeste e Sul)



Antes de prosseguir, vale ressaltar, porém, que o desempenho relativo do município do Rio de Janeiro, no tocante à sua taxa de desemprego, pode ter sido beneficiado, em 2016, em função do momento vivido pela cidade naquele ano. Foi justamente no referido ano de 2016 que a cidade ocupou o posto de sede mundial das Olímpiadas. Enquanto isso, naquele mesmo momento, o desempenho das demais capitais brasileiras, referente ao desemprego, pode ter sido prejudicado visto que estas já sofriam os efeitos da crise econômica que atingiu o país entre 2014 e 2016.⁴⁸

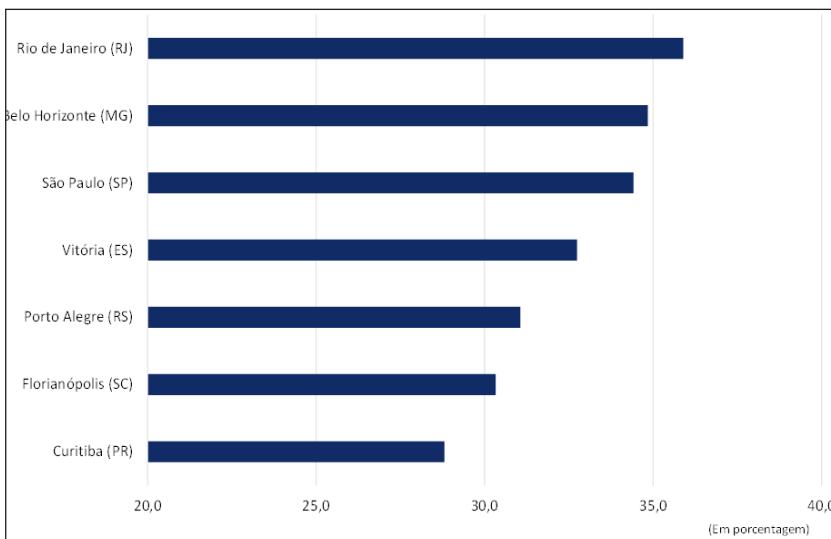
2.2 INFORMALIDADE ALTA

A Figura 4.4 destaca a taxa de informalidade de todas as capitais das regiões Sul e Sudeste. Note que essa taxa é calculada a partir de uma razão em que aparece, no numerador, a quantidade de pessoas empregadas informalmente; no denominador, a população ocupada total. Assim, a figura em questão deixa claro que, no quarto trimestre de 2019, a cidade do Rio de Janeiro apresentava a

48. A datação de crises no caso brasileiro é feita pelo Comitê de Datação dos Ciclos Econômicos (Cdace) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A duração da crise utilizada aqui, de 2014 a 2016, foi retirada justamente das sugestões do referido comitê.

maior taxa de informalidade dentre todas as capitais das regiões Sul e Sudeste. Especificamente o município do Rio de Janeiro possuía, naquele momento, uma taxa de informalidade de 35,9%, valor superior ao observado, naquele mesmo trimestre, em todas as demais capitais consideradas na figura.

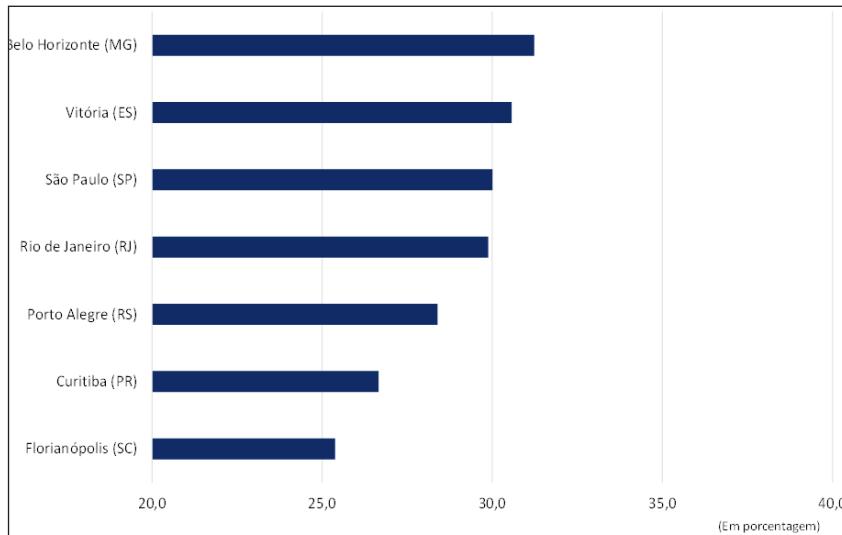
Figura 4.4- Taxa de informalidade, por capitais (Sudeste e Sul)



Fonte: Pnadc 2019.4. Elaboração própria

Visando permitir uma análise da evolução da taxa de informalidade nos últimos anos, a Figura 4.5 apresenta os números referentes ao quarto trimestre de 2016 para todas as capitais do Sul e Sudeste. Chama atenção na referida figura o fato que no quarto trimestre de 2016 – momento em que a crise econômica ocorrida entre 2014 e 2016 já afetava o mercado de trabalho brasileiro – o município do Rio de Janeiro ainda apresentava somente a quarta maior taxa de informalidade dentre todas as capitais localizadas nas regiões Sul e Sudeste. É importante destacar, no entanto, que a taxa de informalidade da cidade do Rio de Janeiro também pode ter sido beneficiada, em 2016, pela posição que o município ocupou naquele ano de sede mundial das Olimpíadas.

Figura 4.5- Taxa de informalidade, por capitais (Sudeste e Sul)



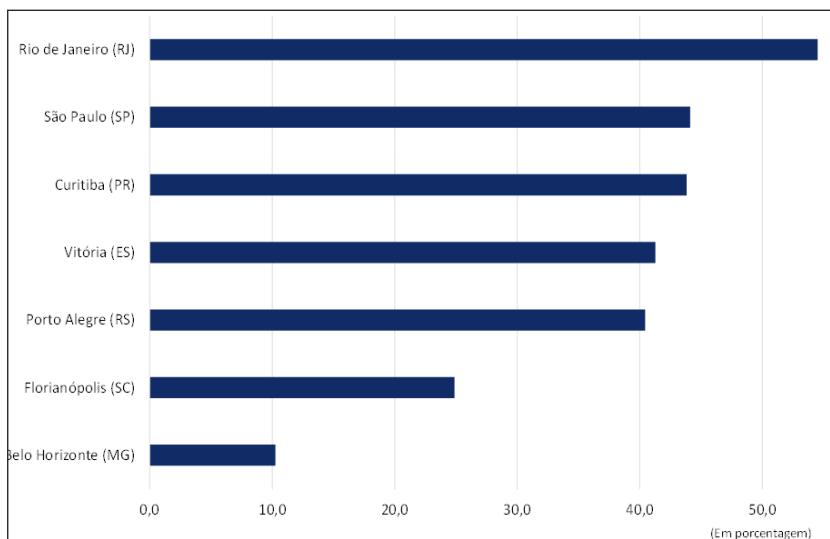
Fonte: Pnadc 2016.4. Elaboração própria

2.3 DESEMPREGO DE LONGO PRAZO EXPRESSIVO

Existem várias formas de definir o conceito de desemprego de longo prazo. Aqui são considerados desempregados de longo prazo aqueles indivíduos que estão procurando emprego há mais de um ano. A Figura 4.6 apresenta a proporção de desempregados de longo prazo para todas as capitais das regiões Sul e Sudeste. A referida figura mostra que, no quarto trimestre de 2019, o Rio de Janeiro tinha a maior proporção de desempregados de longo prazo, dentre todas as capitais das regiões Sul e Sudeste.

Mais precisamente, naquele último trimestre de 2019, a proporção de desempregados de longo prazo da cidade do Rio de Janeiro estava em 54,5%. Isso significa que, no fim de 2019, cerca de 54,5% dos desempregados do município do Rio de Janeiro estavam procurando por emprego há mais de um ano. Este número é bem superior aos 44,1% encontrados na cidade de São Paulo, capital que aparece com a segunda maior proporção de desempregados de longo prazo dentre todas as localizadas nas regiões Sul e Sudeste.

Figura 4.6- Proporção de desempregados há mais de um ano, por capitais (Sudeste e Sul)

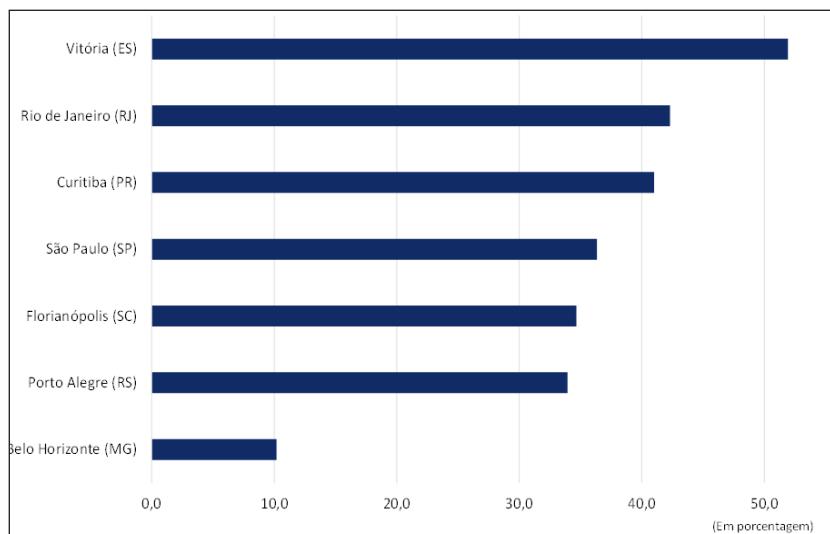


Fonte: Pnadc 2019.4. Elaboração própria

Mesmo no fim do ano de 2016 o município do Rio de Janeiro já apresentava uma elevada proporção de desempregados de longo prazo. Mais precisamente, a Figura 4.7 mostra que a cidade do Rio de Janeiro já tinha, no quarto trimestre de 2016, uma proporção de 42,3% de desempregados de longo prazo. Esses mais de 42% representavam um valor bastante elevado tanto que levaram o município do Rio de Janeiro a figurar, no último trimestre de 2016, na segunda colocação do **ranking** da proporção de desempregados de longo prazo, quando comparado às demais capitais das regiões Sul e Sudeste.

Logo, parece que, mesmo a posição de sede mundial da Olímpíada, no ano de 2016, não foi suficiente para melhorar expressivamente a colocação relativa do município do Rio de Janeiro no **ranking** da proporção de desempregados de longo prazo, na comparação com as demais capitais das regiões Sul e Sudeste. Na verdade, parece que essa grande proporção de desempregados de longo prazo representa um problema relativamente persistente do mercado de trabalho da cidade do Rio de Janeiro.

Figura 4.7- Proporção de desempregados há mais de um ano, por capitais (Sudeste e Sul)

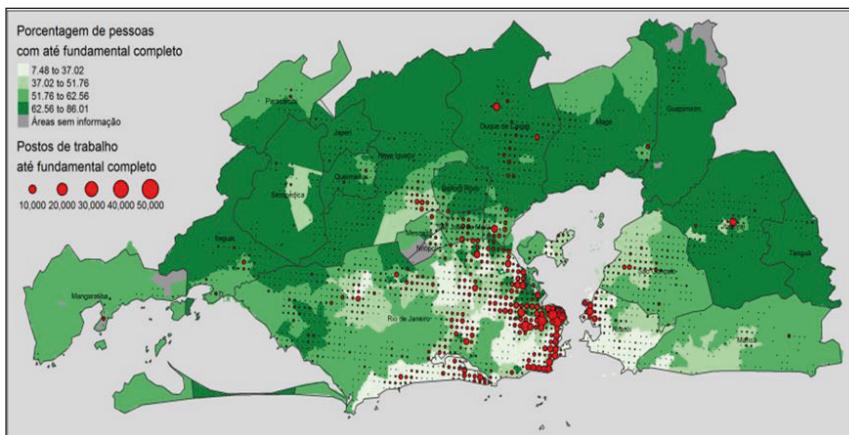


Fonte: Pnadc 2016.4. Elaboração própria

2.4 EMPREGO DISTANTE

A Figura 4.8 apresenta um mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Ademais, a figura em questão ajuda a mostrar que, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os indivíduos pouco qualificados, que possuem até o Ensino Fundamental completo, são prejudicados pela grande distância existente entre as áreas onde residem e os locais que concentram os postos de trabalho formais que poderiam ocupar.

Figura 4.8- Distância entre o local de residência e os empregos formais para trabalhadores menos qualificados



Fonte: De Campos (2019). Elaboração: De Campos (2019)

Por um lado, a Figura 4.8 deixa claro que os indivíduos menos qualificados costumam morar fora do município do Rio de Janeiro. Na verdade, a grande maioria desses indivíduos parece morar na região conhecida como Baixada Fluminense, que fica nos arredores da cidade do Rio de Janeiro. Por outro lado, a referida figura revela que os empregos formais ocupados por indivíduos pouco qualificados ficam geograficamente concentrados no centro da cidade do Rio de Janeiro.

Logo, fica evidente, a partir de uma breve análise da Figura 4.8, que existe sim uma grande distância, no caso dos indivíduos pouco qualificados, entre o local em que costumam residir, majoritariamente na região conhecida como Baixada Fluminense, e a área em que se concentram os postos de trabalho formais que poderiam ocupar, principalmente o centro da cidade do Rio de Janeiro. Essa distância preocupa porque dificulta que os indivíduos pouco qualificados consigam empregos formais. Porém, do ponto de vista de política pública, o ideal seria justamente conseguir alocar esses indivíduos pouco qualificados em empregos formais, garantindo, assim, benefícios trabalhistas que servem como proteção em momentos de dificuldade, como a perda de um emprego ou um eventual adoecimento.

3. PLANOS ANTERIORES

Para tornar o presente capítulo mais conciso, serão discutidos apenas os planos estratégicos da prefeitura do Rio de Janeiro referentes aos últimos dois mandatos, que consistem dos seguintes: (i) Eduardo Paes (2013 a 2016) e (ii) Marcelo Crivella (2017 a 2020).

3.1 PLANO DO GOVERNO EDUARDO PAES (2013 A 2016)

No seu segundo mandato, ocorrido entre 2013 e 2016, o ex-prefeito Eduardo Paes tanto desenvolveu novos programas quanto manteve alguns dos já existentes, visando aprimorar o funcionamento do mercado de trabalho do município do Rio de Janeiro.⁴⁹ Ao todo, durante o referido mandato, foram implementados os seguintes cinco programas, sendo os quatro primeiros continuados do passado, e o último, o único novo, para melhorar o mercado de trabalho da cidade: (i) Rio Ambiente de Negócios; (ii) Rio Capital da Energia; (iii) Rio Capital do Turismo; (iv) Rio Capital da Indústria Criativa; (v) Plano de Desenvolvimento Setorial.

Descrição dos programas

- I) Rio Ambiente de Negócios => visava melhorar o ambiente de negócios da cidade do Rio de Janeiro. Para isso pretendia implementar as seguintes ações: (i) monitoramento do ambiente de negócios da cidade; (ii) desburocratização e eficiência operacional dos processos de negócios; (iii) integração dos diversos órgãos de licenciamento das atividades econômicas buscando facilitar a concessão de alvarás.
- II) Rio Capital da Energia => planejava a realização de um conjunto de ações para atrair ainda mais investimentos do setor de energia para a cidade do Rio de Janeiro. As ações vislumbradas eram: (i) desenvolvimento de um novo condomínio industrial da zona este; (ii) criação de um novo parque tecnológico, seguindo o sucesso do Parque Tecnológico da UFRJ. Ambos os empreendimentos deveriam ser ocupados, sobretudo, por empresas do setor de Energia.

49. Informações obtidas no link: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/4104304/planejamento_estrategico_1316.pdf>.

- III) Rio Capital do Turismo => pretendia aumentar o fluxo de turistas na cidade do Rio de Janeiro. Também vislumbrava garantir a ampliação do tempo médio de permanência dos turistas na cidade em questão. Finalmente, planejava aumentar a atratividade da referida cidade para o turismo de negócios. Para atingir esses objetivos, o programa Rio Capital do Turismo previa a implementação das seguintes quatro ações: (i) melhoria do ambiente da cidade para o turismo através da realização de investimentos na infraestrutura de apoio ao turista (hospitalidade, serviços, sinalização, informação, postos de atendimento etc.); (ii) realização de campanhas de promoção da cidade; (iii) definição do posicionamento estratégico de turismo da cidade (pesquisa a ser realizada no âmbito da iniciativa Plano de Desenvolvimento Setorial); (iv) expansão da lei de incentivo aos hotéis.
- IV) Rio Capital da Indústria Criativa => visava desenvolver e apoiar a indústria criativa do município do Rio de Janeiro. Para isso, o referido programa pretendia implementar as seguintes ações: (i) mapeamento da indústria criativa; (ii) apoio a iniciativas ligadas ao setor criativo (como seminários, exposições, festivais e afins); (iii) divulgação dessa indústria de criação; (iv) profissionalização do setor criativo; (v) fundação de uma agência de capacitação para a indústria criativa; (vi) realizar investimentos em projetos ligados ao setor criativo.
- V) Plano de Desenvolvimento Setorial => tinha como foco a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento econômico e de um plano de governança, para a cidade. Para isso, projetava a implementação de uma única ação que consistia na contratação de um serviço de consultoria para realização de um estudo visando: (i) identificar setores a serem priorizados por seu alto potencial; (ii) sugerir iniciativas estratégicas que deveriam ser adotadas.

Análise dos resultados dos programas

Fica difícil de analisar os resultados dos programas mencionados anteriormente e verificar em que medida foram bem-sucedidos em atingir suas metas, porque existem omissões acerca de diversos fatores que são extremamente relevantes para a realização de qualquer investigação desse tipo, como: inexistência de monitoramento,

ausência de avaliações de impacto e falta de transparência. A título de exemplo das dificuldades encontradas, serão analisados aqui os resultados dos programas cujas metas eram: (i) geração de emprego, que normalmente tem como subproduto uma redução do desemprego; (ii) diminuição da informalidade.

Começando pelos resultados dos programas que tinham como meta a geração de emprego, e consequente redução do desemprego. Neste caso, vale ressaltar que a maioria dos programas elencados acima tinha como meta a geração de emprego na cidade do Rio de Janeiro. Mais precisamente, só não tinham tal meta os seguintes dois programas: (i) Rio Ambiente de Negócios; (ii) Rio Capital da Indústria Criativa. Todos os demais programas possuíam uma meta de geração de emprego.

Note que o diagnóstico feito acima parece sugerir que esses programas, que tinham como objetivo a geração de emprego no Rio de Janeiro, conseguiram obter resultados satisfatórios, visto que no fim do segundo mandato do ex-prefeito Eduardo Paes, mais precisamente no quarto trimestre de 2016, o município possuía apenas a quarta maior taxa de desemprego, dentre todas as sete capitais das regiões Sul e Sudeste. No entanto, pelo menos dois fatores dificultam que a taxa de desemprego relativamente baixa, observada no Rio de Janeiro no fim de 2016, seja atribuída aos programas implementados durante o último mandato do ex-prefeito Eduardo Paes.

Primeiro, porque, como dito acima, não foram feitas avaliações de impacto rigorosas desses programas que visavam estimular a geração empregos durante o último mandato do ex-prefeito Eduardo Paes. Essa falta de avaliações de impacto rigorosas não permite, por exemplo, desvendar se o desemprego relativamente baixo observado na cidade do Rio de Janeiro, no fim de 2016, decorreu dos programas implementados durante o segundo mandato do ex-prefeito ou se resultou do volume expressivo, e atípico, de investimentos que foram realizados na cidade visando à sua preparação para sediar as Olimpíadas.

Segundo, parece difícil atribuir o desemprego relativamente baixo observado no Rio de Janeiro, no fim de 2016, aos programas implementados pelo ex-prefeito Eduardo Paes no seu último man-

dato, porque houve uma piora expressiva na situação do mercado de trabalho da cidade nos anos subsequentes. Mais precisamente, o diagnóstico feito acima mostrou que, no fim de 2019, apenas três anos após o término do último mandato do ex-prefeito Eduardo Paes, o município do Rio de Janeiro já apresentava a segunda maior taxa de desemprego, dentre todas as sete capitais das regiões Sul e Sudeste. Caso os programas implementados pelo ex-prefeito tivessem sido bem-sucedidos em produzir uma melhoria permanente do mercado de trabalho do Rio de Janeiro, através de mudanças de cunho estrutural, a situação relativa da cidade não deveria ter se deteriorado tão fortemente e em tão pouco tempo.

Passando agora para a discussão dos resultados daqueles programas que tinham como meta uma diminuição da informalidade. Neste caso, vale mencionar que pelo menos um dos programas mencionados anteriormente tinha tal objetivo. Especificamente, a meta de diminuição da informalidade aparecia no programa intitulado Rio Ambiente de Negócios.

Os números apresentados, no diagnóstico acima, parecem sugerir que o referido programa, intitulado de Rio Ambiente de Negócios, também conseguiu obter resultados satisfatórios, já que, no quarto trimestre de 2016, no fim do segundo mandato do ex-prefeito Eduardo Paes, a cidade possuía apenas a quarta maior taxa de informalidade, dentre todas as sete capitais das regiões Sul e Sudeste. Isto significa que o município do Rio de Janeiro possuía, no fim de 2016, um grau de informalidade relativamente baixo. Porém, as duas críticas feitas anteriormente, com relação aos programas de geração de emprego, também se aplicam aqui, no caso do programa intitulado Rio Ambiente de Negócios, que visava a uma diminuição da informalidade.

Por um lado, não é possível saber se a baixa taxa de informalidade do município do Rio de Janeiro, no fim do ano de 2016, pode ser atribuída ao referido programa, dado que este não passou por uma avaliação de impacto rigorosa. Por outro lado, o aumento expressivo da taxa de informalidade do município do Rio de Janeiro, logo após o término do último mandato do ex-prefeito Eduardo Paes, sugere que o programa em questão não conseguiu alterar, de forma permanente, o grau de formalização do mercado de trabalho da cidade. Lembrando

que, como visto no diagnóstico acima, apenas três anos após a saída do ex-prefeito Eduardo Paes, mais precisamente no quarto trimestre de 2019, o município do Rio de Janeiro já possuía a maior taxa de informalidade, dentre todas as sete capitais das regiões Sul e Sudeste.

3.2 PLANO DO GOVERNO MARCELO CRIVELLA (2017 A 2020)

Em seu primeiro mandato, ocorrido entre 2017 e 2020, o prefeito Marcelo Crivella implementou um conjunto de programas e de ações, com o intuito de aprimorar o funcionamento do mercado de trabalho do município do Rio de Janeiro.⁵⁰ Mais precisamente, foram concebidos e colocados em prática os seguintes seis programas: (i) Economia do Futuro; (ii) Rio Vocação Global; (iii) Capacita Rio; (iv) Empreendedorismo Social Carioca; (v) Rio de Janeiro a Janeiro; (vi) Inova Rio. Além disso, foram implementadas também inúmeras ações isoladas, dentre as quais pareciam ser mais estruturadas as seguintes duas iniciativas: (i) Emprego Agora Digital; (ii) Caravana do Emprego.⁵¹

Descrição dos programas e das ações

- I) Economia do Futuro => tinha como objetivo aproveitar e promover as potencialidades existentes na economia carioca para gerar mais emprego e renda. As ações vislumbradas eram: (i) municipalização do porto; (ii) criação de um fundo de investimento imobiliário; (iii) elaboração de uma matriz insumo-produto para a cidade; (iv) elaboração de estudos para identificar os potenciais de desenvolvimento econômico do município.
- II) Rio Vocação Global => buscava fortalecer a posição da cidade no cenário econômico mundial. Para isso, o referido programa pretendia implementar as seguintes ações: (i) ampliação do volume de investimento externo recebido pela cidade; (ii) captação de mais recursos; (iii) criação de uma Zona de Processamento de Exportação.

50. Informações obtidas nos *links*: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smdei/programas>> e <http://www.rio.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=028b1762-7931-47dc-b191-ef2f-5825537f&groupId=7108891>.

51. No que tange a algumas dessas ações isoladas, fica evidente uma grande desorganização por parte do governo do ex-prefeito Marcelo Crivella. Por exemplo, a ação intitulada Feirão do Emprego é mencionada no *site* da prefeitura, porém não parecem existir informações a respeito da referida iniciativa em mais nenhum outro local.

tações (ZPE); (iv) aumento do poder de influência do município no cenário internacional.

- III) Capacita Rio => tinha como objetivo melhorar as condições de emprego e renda do cidadão carioca, priorizando a capacitação de jovens pobres. Para atingir este objetivo, o programa em questão previa a implementação das seguintes quatro ações: (i) oferecimento de 40 mil vagas de capacitação profissional, através da iniciativa chamada de Oficina para o Emprego (OPE); (ii) desenvolvimento de parcerias para a formação profissional de jovens em Tecnologia da Informação (TI), no projeto intitulado ForSoft Rio; (iii) criação do Sistema de Informação do Mercado de Trabalho visando consolidar dados administrativos existentes e oferecer análises sobre o mundo do trabalho; (iv) capacitação de jovens, como Agentes da TransformAção, para a coleta de dados a respeito das áreas mais vulneráveis da cidade.
- IV) Empreendedorismo Social Carioca => planejava orientar e facilitar a vida dos cariocas interessados em abrir uma pequena empresa nas regiões mais vulneráveis da cidade. As ações vislumbradas eram: (i) estabelecimento de Zonas Francas Sociais (ZFS) nas áreas mais vulneráveis da cidade, de forma que as empresas sediadas nessas localidades fossem priorizadas em algumas das compras da prefeitura; (ii) criação da Casa Móvel do Empreendedor Carioca, consistindo de um posto itinerante para facilitar a abertura/legalização de negócios; (iii) desenvolvimento da plataforma virtual, chamada de Rede Comunidade Integrada (RCI), com o objetivo de conectar os moradores das regiões mais pobres do município; (iv) implantação de um fundo, chamado de Fundet, para concessão de microcrédito aos pequenos empreendedores cariocas; (v) oferecimento, em unidades móveis, de cursos de qualificação de DJ, através da iniciativa conhecida como DJ do Amanhã.
- V) Rio de Janeiro a Janeiro => visava tornar a cidade ainda mais atraente para turistas nacionais e estrangeiros. Para isso, projetava a realização das seguintes ações: (i) execução anual do calendário estratégico Rio de Janeiro a Janeiro, com o objetivo de aumentar o número de eventos a serem realizados na cidade; (ii) melhoria

do relacionamento com o turista e dos equipamentos turísticos; (iii) criação do projeto Anfitriões Mirins.

VI) Inova Rio => buscava desenvolver a economia criativa na cidade do Rio de Janeiro. Para isso, pretendia implementar as seguintes ações: (i) criação de um distrito na zona portuária da cidade, conhecido como Porto 21, onde estariam garantidos benefícios fiscais para empresas criativas e inovadoras; (ii) implementação das Naves do Conhecimento, localidades que ajudariam na inclusão digital da população através do oferecimento de oficinas, cursos e eventos; (iii) desenvolvimento das Caravanas da Ciência, que rodariam os bairros cariocas levando experiências científicas às crianças do Ensino Fundamental; (iv) estabelecimento do Fundo para Desenvolvimento de Projetos de Inovação.

VII) Emprego Agora Digital => ação que foi implementada tardeamente, tendo sido introduzida apenas em março de 2020. Ou seja, a referida ação foi implementada quase no fim do governo do prefeito Marcelo Crivella. Visava oferecer oportunidades de trabalho, identificadas a partir de uma busca ativa da prefeitura junto às empresas, através de uma plataforma virtual chamada de Emprego Agora Digital.

VIII) Caravana do Emprego => pretendia oferecer, através de uma estrutura itinerante, os seguintes serviços: (i) realização de inscrição para vagas de emprego existentes nos sistemas da prefeitura; (ii) agendamento para emissão de carteira de trabalho; (iii) marcação de data para dar entrada no pedido de seguro-desemprego; (iv) inscrição no Programa Jovem Aprendiz (apenas para indivíduos que estão dentro da faixa etária contemplada pelo referido programa).

Análise dos resultados dos programas e das ações

Inúmeros elementos dificultam a realização de uma análise mais cuidadosa dos resultados das iniciativas, programas e ações descritos anteriormente. Consequentemente, fica difícil de determinar em que medida as referidas iniciativas foram, ou não, bem-sucedidas em atingir suas metas.

Por um lado, no caso das duas ações mencionadas acima, nem metas parecem ter sido estabelecidas. Logo, os resultados

dessas duas ações não podem ser discutidos; portanto, não serão analisados abaixo.

Por outro lado, no que tange aos seis programas citados anteriormente, existem metas, porém, neste caso específico qualquer tentativa de realização de análises mais detalhadas dos referidos projetos fica extremamente prejudicada por conta de omissões, como: inexistência de monitoramento, ausência de avaliações de impacto e falta de transparência. A título de exemplo das dificuldades encontradas, serão analisados aqui os resultados dos programas cujas metas eram: (i) geração de emprego, que normalmente tem como subproduto uma redução do desemprego; (ii) diminuição da informalidade.

Inicialmente, são discutidos os resultados dos programas que tinham como meta a geração de emprego e consequente redução do desemprego. Neste caso, vale mencionar que quase todos os programas citados acima tinham como meta a geração de emprego na cidade do Rio de Janeiro. Mais precisamente, só não tinha tal meta o programa intitulado Empreendedorismo Social Carioca. Todos os demais programas possuíam uma meta de geração de emprego.

Note que o diagnóstico feito acima parece sugerir que esses programas, que tinham como objetivo a geração de emprego no Rio de Janeiro, foram extremamente malsucedidos, visto que, no fim do mandato do prefeito Marcelo Crivella, mais precisamente no quarto trimestre de 2019, o referido município possuía a segunda maior taxa de desemprego, dentre todas as sete capitais das regiões Sul e Sudeste. Lembrando que, antes de o prefeito Marcelo Crivella assumir, especificamente no quarto trimestre de 2016, a cidade do Rio de Janeiro possuía apenas a quarta maior taxa de desemprego, dentre todas as sete capitais das regiões Sul e Sudeste. Logo, houve uma piora muito relevante da posição relativa da cidade do Rio de Janeiro no que tange à taxa de desemprego, justamente durante os primeiros três anos do mandato do prefeito Marcelo Crivella.

Diversos fatores podem ter contribuído para esse aumento expressivo da taxa de desemprego do Rio de Janeiro e consequente piora da posição relativa da cidade na comparação com as demais capitais das regiões Sul e Sudeste, ao longo dos primeiros três anos

do governo do prefeito Marcelo Crivella. Por exemplo, é possível argumentar que a indústria do petróleo tem grande relevância para a economia da cidade do Rio de Janeiro, mas passou por uma recuperação lenta após a crise ocorrida entre 2014 e 2016. Isso pode ter contribuído para o aumento do desemprego observado nos últimos três anos do governo do prefeito Marcelo Crivella, ao reduzir as oportunidades de emprego para jovens entrantes no mercado de trabalho. Logo, a piora observada pode não decorrer do fracasso dos programas de geração de emprego que foram implementados ao longo do referido governo. No entanto, a inexistência de avaliações de impacto rigorosas dos programas em questão não permite saber o que de fato ocorreu.

Agora, a discussão muda de direção, passando a analisar os resultados daqueles programas, adotados pelo prefeito Marcelo Crivella, mas que tinham como meta uma diminuição da informalidade. Neste caso, vale mencionar que pelo menos dois dos seis programas concebidos, e introduzidos, pelo referido prefeito tinham como meta uma redução da informalidade. Especificamente, a meta de diminuição da informalidade aparecia nos programas intitulados: (i) Economia do Futuro; (ii) Empreendedorismo Social Carioca.

Novamente, os números apresentados no diagnóstico realizado acima sugerem que os programas do prefeito Marcelo Crivella, que tinham como objetivo uma diminuição da informalidade, não obtiveram êxito. Nos três primeiros anos do governo do referido prefeito, mais precisamente do quarto trimestre de 2016 até igual período de 2019, a taxa de informalidade do município do Rio de Janeiro passou de 29,9% para 35,9%. Em função desse aumento expressivo da informalidade, em tão pouco tempo, o Rio de Janeiro passou a ter, no quarto trimestre de 2019, a maior taxa de informalidade dentre todas as sete capitais das regiões Sul e Sudeste.

Vários acontecimentos podem ter contribuído para esse grande aumento da informalidade ocorrido nos três primeiros anos de governo do prefeito Marcelo Crivella. Por exemplo, a economia dos aplicativos, como Uber e Ifood, cresceu muito após a crise ocorrida entre 2014 e 2016. Esses aplicativos não oferecem vínculo formal e, consequentemente, a sua disseminação pode ser facilmente apon-

tada como motivo para o expressivo aumento da informalidade nos primeiros três anos do governo do prefeito Marcelo Crivella. Porém, a falta de monitoramento desses programas, que foram implementados com o intuito de provocar uma redução da informalidade, associada à inexistência de avaliações de impacto rigorosas dessas iniciativas, impede que seja feito um diagnóstico mais preciso.

4. PROPOSTAS

Há diversos tipos de políticas públicas que podem ser usadas para desenvolver o mercado de trabalho de uma cidade. Podem-se citar, entre os principais, os tradicionais, como: (i) subsídios salariais; (ii) treinamentos vocacionais. O primeiro se refere a subsídios diretos a setores (ou de forma horizontal) sobre o salário de trabalhadores, de modo a reduzir o custo do trabalhador e aumentar seu rendimento laboral, com objetivo de facilitar contratações e incentivar a oferta de trabalho. Já o segundo se trata de treinamento de trabalhadores – geralmente desempregados ou informais – para atividades com alta demanda de mercado, sob a hipótese de que a falta de certas habilidades técnicas é a razão pela qual parte significativa dos indivíduos está desempregada e essas habilidades podem ser ensinadas e aprendidas em um período relativamente curto de tempo.

No entanto, Mckenzie (2017), em uma longa revisão da literatura, mostra que tais políticas tradicionais de mercado de trabalho, em países em desenvolvimento (como o Brasil), têm tido baixa custo efetividade. O autor argumenta que, pelo menos em áreas urbanas, o mercado de trabalho apresenta menos falhas do que economistas e *policy-makers* podem imaginar, e as que existem dificilmente podem ser resolvidas por políticas ativas. Entretanto, é sugerido haver evidência de uma margem ainda significativa para melhorias no tratamento de fricções espaciais no trabalho, reforçado também por Abebe et al (2020), que também mostra a importância de mitigar as fricções informacionais.⁵²

52. Conforme explicado na introdução deste capítulo, as fricções espaciais e as informacionais consistem de falhas que prejudicam o funcionamento do mercado de trabalho. Logo, mitigar essas falhas ajuda a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho. Por um lado, as fricções informacionais dificultam a obtenção de conhecimento, tanto por parte dos trabalhadores, acerca das vagas de emprego existentes, quanto por parte das empre-

Desse modo, as políticas aqui defendidas terão como foco programas com reconhecidamente maior custo-efetividade. Tal escolha também está de acordo com a forte restrição fiscal pela qual passa o município, especialmente após o agravamento da pandemia da Covid-19, limitando o espaço fiscal de grandes programas ativos. Vale também observar que toda política deve ser implementada gradualmente, sendo testada contra alternativas concorrentes e acompanhada de rigorosas avaliações de impacto para testar diferentes abordagens.

Serão propostos, portanto, quatro programas na área de mercado de trabalho: (i) combate ao desemprego; (ii) incentivo à formalização; (iii) auxílio-transporte para o emprego; (iv) diminuição do desemprego de longo prazo. Cada um será detalhado abaixo, destrinchando suas ações planejadas.

4.1 PRIMEIRO PROGRAMA: COMBATE AO DESEMPREGO

O primeiro programa a ser apresentado para a cidade do Rio de Janeiro terá como objetivo combater o, como visto anteriormente, persistentemente alto desemprego no município. A política haverá de se estruturar em três ações principais, detalhadas abaixo.

I- Atacadões de emprego

Atacadões de emprego – ou feiras profissionais – são uma das opções de solução para o *matching* trabalhador-empresa, já tradicionalmente adotadas em muitos lugares no mundo. Mesmo na cidade do Rio Janeiro, tais ações foram frequentemente lançadas pela Comunidade Católica Gerando Vidas, com mais de mil vagas disponibilizadas na metade de 2019.⁵³ Da mesma forma, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais promovia tais feiras em diversas regiões do ERJ.

sas, a respeito das características e qualificações dos candidatos disponíveis no mercado. Por outro lado, as fricções espaciais acabam por impor um limite geográfico à busca por emprego dos trabalhadores, cuja procura acaba ficando restrita a localidades próximas de suas residências.

53. Ver link: <<https://odia.ig.com.br/economia/empregos-e-negocios/2019/06/5658064-feiras-de-emprego-oferecem-recolocacao-no-mercado-de-trabalho.html>>.

Junto a uma grande parceria com empresas, o objetivo desse programa será não apenas aumentar a escala dessas ações já tomadas por outros órgãos públicos e privados, mas também utilizá-las para realizar um amplo cadastramento de trabalhadores à procura de emprego. Assim, com suas características e informações de contato, será possível orientá-los para as outras duas ações subsequentes.

No artigo de Beam (2016), é descrito um experimento aleatório (RCT), a partir do qual é possível concluir que comparecer a uma feira de empregos aumenta a chance de conseguir um emprego formal. Além disso, a autora mostra que um incentivo monetário pequeno, equivalente ao custo da passagem, tem efeito significativo de aumento de comparecimento, de cerca de 30%. Com isso, caso haja baixa adesão às feiras, é possível usar tal incentivo.

II- Plataforma virtual de candidatos e vagas

Uma plataforma virtual de candidatos e vagas será a base para melhorar o *matching* de trabalhadores-empregadores. Com informações fornecidas pelo cadastramento dos atacadões de emprego (mencionados acima), será possível rapidamente ganhar escala em nível suficiente para levar o programa a ter resultados mais significativos para a população.

Kuhn e Mansour (2014) mostram que a busca por emprego pela internet é mais custo efetiva do que a presencial. Também é mostrado que o trabalhador desempregado encontra emprego mais rapidamente quando busca pela internet. Desse modo, plataformas virtuais tendem a reduzir, com um baixo custo, o desemprego friccional – isto é, aqueles que estão desempregados pela demora para encontrar outra ocupação após a saída do trabalho anterior.

Tendo como objetivo substituir os feirões de emprego presenciais em virtude da Covid-19, a Prefeitura do Rio de Janeiro lançou, recentemente, o **site** Emprego Agora Digital, em uma parceria da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação (SMDEI) com as empresas Bee Jobs, RIO LUB e a Universidade Estácio de Sá. No entanto, no momento de sua abertura (30.03), foram disponibilizadas apenas 235 vagas, número muito aquém do necessário para ter qualquer impacto sobre o mercado de trabalho carioca.

Além de sua baixa escala, o **site** é pouco intuitivo e gasta grande parte de seu espaço da página inicial com uma longa lista de aprovados em vagas previamente disponibilizadas.⁵⁴ Mais se assemelha, portanto, a uma peça de propaganda da Prefeitura do que uma tentativa efetiva de facilitar a contratação de trabalhadores à procura de emprego em escala.

III- Oficinas de treinamento

Apesar do potencial de reduzir o desemprego friccional, parte daqueles em busca de trabalho podem não ter as qualificações necessárias para encontrar facilmente uma vaga adequada. Para solucionar tal situação, pode-se usar a estrutura do Sistema Nacional de Emprego (Sine), no Rio de Janeiro, de modo a promover oficinas de treinamento.

No município do Rio de Janeiro, há uma estrutura de oito unidades municipais do Sine, distribuídas em todas as regiões da cidade. Desse modo, é possível utilizá-las para chegar a todos os trabalhadores em situação de dificuldade para encontrar emprego. Os cursos poderão ser promovidos pelas próprias empresas interessadas em parcerias público-privadas.

Abebe et al. (2020) mostram que oficinas de treinamento aumentam a probabilidade de encontrar emprego, corroborando que tal política poderá ter efeitos positivos sobre o desemprego. Neste caso, o tipo de treinamento oferecido é bastante simples, como auxílio na elaboração de currículo e preparação para entrevistas de emprego, de maneira que os próprios funcionários do Sine podem ficar incumbidos dessa capacitação.

Em resumo, acreditamos que as três ações discutidas aqui (Atacadões de Emprego, Plataforma Virtual de Candidatos e Vagas e Oficinas de Treinamento), se adotadas com a devida escala, terão impacto positivo sobre o mercado de trabalho do município do Rio de Janeiro. Essas iniciativas auxiliam no pareamento dos desempregados com as vagas ainda não preenchidas. Só que, como visto em Betcherman et al. (2004), políticas que ajudam nesse tipo de

54. O **site** do Emprego Agora Digital pode ser acessado: <<https://www.beejobs.com.br/empregoagoradigitalestacio/>>.

pareamento, entre os desocupados e os empregos, têm alta relação custo-efetividade.

4.2 SEGUNDO PROGRAMA: INCENTIVO À FORMALIZAÇÃO

Como se viu anteriormente, a cidade do Rio de Janeiro tem um alto grau de informalidade. Uma grande parcela dos trabalhadores na ilegalidade aumenta a vulnerabilidade social, contribui para uma maior desigualdade de renda e prejudica as receitas econômicas do setor público. Desse modo, foram pensadas quatro ações para incentivar a formalização dos trabalhadores na cidade.

I- Simplificação burocrática

O Brasil é reconhecidamente um dos países de maior complexidade tributária no mundo. Além do alto volume de recursos pagos por impostos pela sociedade, empresas precisam frequentemente lidar com grandes custos e tempo produtivo para o pagamento de tributos. Considerando o relatório do Banco Mundial Doing Business, em facilidade de abertura de empresa, o Rio de Janeiro ficou atrás de São Paulo, México, Chile, Rússia e China em 2020.

Desse modo, há espaço no município para realizar uma simplificação burocrática, com facilitação da emissão de alvará de funcionamento, centralização de entrega de documentos, entre outras medidas. Monteiro e Assunção (2012) e Klapper e Love (2010) mostram evidências de que tais medidas têm efeito positivo sobre formalização.

II- Desenvolvimento de software para empresas formais pequenas e médias, com ajuda no funcionamento da empresa

Para atração de trabalhadores por conta própria e pequenos empreendimentos informais, será desenvolvido um aplicativo, no qual, ao cadastrar seu CNPJ, a empresa teria acesso a diversas facilidades e informações para ajudar na sua operacionalização e até possível expansão das atividades.

O desenvolvimento desse **software** será feito em uma parceria público-privada, com uma empresa de desenvolvimento de aplicati-

vos. O objetivo é criar uma plataforma de fácil cadastramento, além de acesso gratuito para suas facilidades.

III- Conscientização de consumidores

À luz de outras campanhas de conscientização já bem-sucedidas no Brasil, como contra o fumo, pelo desarmamento etc., propõe-se uma campanha na cidade do Rio de Janeiro com o intuito de informar que produtos advindos do comércio ilegal são, muitas vezes, oriundos de roubo de cargas.

Com isso, pode-se informar que atividades de roubo de carga, além de ilegais por motivos óbvios, geram prejuízos aos consumidores do comércio legal, que necessitam arcar com o custo de transporte mais arriscado. Além disso, pretende-se informar que tais atividades podem também gerar vítimas de agressões e até mortes.

IV- Fiscalização

Finalmente, junto à facilitação para a legalização e a conscientização contra o comércio irregular, deve-se reforçar a fiscalização para combater atividades ilegais. De Andrade, Bruhn e McKenzie (2016) argumentam que, junto a políticas multidimensionais, ações de fiscalização ajudam a reduzir a informalidade.

O caráter da fiscalização, no entanto, não deve ser ostensivo e/ou desrespeitoso com a ponta das atividades irregulares. Ela deve focar, principalmente, no restante da cadeia para evitar que os produtos ilegais cheguem até os comerciantes.

4.3 TERCEIRO PROGRAMA: AUXÍLIO-TRANSPORTE PARA O EMPREGO

Como mencionado no diagnóstico, o Rio de Janeiro é uma das cidades com maior concentração espacial de empregos. Gastos com transportes, segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares, representavam o segundo grande grupo de maior gasto das famílias, atrás apenas de habitação, tanto em 2008-9 quanto em 2017-18. Além disso, neste último período, o Rio de Janeiro, dentre as capitais, apresentava o maior tempo de deslocamento casa-trabalho.

Desse modo, esse programa tem como ação principal a distribuição de um RioCard, recarregável nas unidades do Sine do Rio de Janeiro, para trabalhadores em busca de um emprego formal. Graças à estrutura do Sine e à necessidade de o desempregado se locomover para a unidade mais próxima para fazer a recarga do seu RioCard, pode-se mitigar a ocorrência de fraudes através do monitoramento da busca por emprego. Essas visitas periódicas ao Sine, para recarga do RioCard, podem também ser utilizadas para oferecer ajuda/treinamento ao desempregado.

Por fim, os artigos de Franklin (2015) e Abebe et al (2020) também mostram que programas que oferecem um subsídio ao transporte ajudam os desempregados a encontrarem emprego em áreas distantes. Com isso, espera-se um impacto positivo significativo no programa para a redução do desemprego e da informalidade, além do aumento da taxa de participação.

4.4 QUARTO PROGRAMA: DIMINUIÇÃO DO DESEMPREGO DE LONGO PRAZO

Como visto, o desemprego de longo prazo é particularmente alto no Rio de Janeiro em relação às demais capitais do Sudeste e Sul. A principal ação para atingir o objetivo de reduzir o desemprego de longo prazo é usar o Nudge Rio para mandar mensagens para as pessoas, caso elas não estejam conseguindo emprego. Essas mensagens vão informar trabalhadores desempregados há muito tempo sobre estratégias de busca de emprego, além das consequências do desemprego, motivando-os a procurar ativamente por uma ocupação. Altmann et al. (2018) mostram evidências de que tal tipo de mensagem ajuda os desempregados de longo prazo a encontrar emprego.

No artigo mencionado, as mensagens se dividiam em quatro blocos. O objetivo é reproduzir o desenho das mensagens enviadas, separando-as em diferentes mensagens.

A primeira continha fatos estilizados básicos sobre o ambiente econômico e a situação do mercado de trabalho na Alemanha no momento da intervenção, enfatizando o estado favorável da economia, sugerindo que aquele seria o momento ideal para procurar com êxito novos empregos. Além disso, foi mencionado que muitas empresas

estavam contratando novos funcionários e que “várias centenas de milhares de vagas” estavam disponíveis no momento do experimento.

A segunda parte da mensagem informava os trabalhadores sobre a associação entre o tempo longe do mercado de trabalho e a dificuldade para encontrar um emprego. Além disso, enfatizava a importância do esforço de busca pessoal para o sucesso na procura por um emprego e mencionava evidências de que muitas pessoas tendem a subestimar os retornos ao esforço de busca.

A terceira parte da mensagem resumia evidências sobre a relação entre desemprego e resultados da vida relacionados à saúde, família e satisfação com a vida. Por exemplo, mencionava evidências de associações positivas entre emprego e estado de saúde, estabilidade de casamentos e outras relações pessoais, além da satisfação geral com a vida.

Por fim, o quarto bloco de texto e o verso da mensagem forneciam informações sobre vários canais de pesquisa alternativos. Enfatizava a relevância das relações pessoais para encontrar um novo emprego e apontava outros canais de pesquisa complementares (por exemplo, aplicações diretas não solicitadas e plataformas de busca de emprego *on-line*). O texto também mencionou que algum sentimento de frustração, durante o processo de busca por emprego, é normal e que os candidatos não devem ser desencorajados por solicitações rejeitadas.

5. CONCLUSÃO

O mercado de trabalho da cidade do Rio de Janeiro apresenta enorme potencial. Porém, prefeitos anteriores não foram capazes de transformar esse potencial em benefícios tangíveis para os cariocas. Como consequência, até hoje ainda persistem inúmeros problemas no mercado de trabalho do referido município. Particularmente, chamam atenção quatro desses problemas, que são: (i) desemprego elevado; (ii) informalidade alta; (iii) muitos desempregados de longo prazo; (iv) empregos distantes.

Existem muitas alternativas para lidar com os problemas citados acima. Porém, diante da grave crise fiscal que acomete o município

do Rio de Janeiro, o leque de opções acaba ficando mais restrito. Nesse cenário desafiador, são propostos aqui quatro programas que parecem ser apropriados para melhorar o funcionamento do mercado de trabalho carioca.

Os quatro programas propostos no presente capítulo parecem ser adequados para lidar com a situação atual do mercado de trabalho da cidade do Rio de Janeiro, por pelo menos dois motivos. Primeiro, trata-se de programas relativamente baratos, portanto passíveis de serem implementados mesmo diante da grave crise fiscal vivenciada atualmente pelo município em questão. Segundo, consistem de programas inspirados em iniciativas de sucesso de outros países, que têm em comum com essas experiências exitosas no exterior o fato de procurarem diminuir tanto as chamadas fricções informacionais quanto as espaciais.

Para terminar, é importante reconhecer que os desafios a serem enfrentados, a fim de aprimorar o funcionamento do mercado de trabalho carioca, são enormes. Porém, o presente capítulo teve como objetivo principal traçar um caminho a ser seguido, visando dar início a um processo de transformação do mercado de trabalho do município do Rio de Janeiro. No fim desse caminho, espera-se que esteja uma nova cidade e que ela seja maravilhosa, não apenas no imaginário popular, mas também na realidade para seus visitantes, moradores e, acima de tudo, seus trabalhadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABEBE, Girum et al. Anonymity or distance? Experimental evidence on obstacles to youth employment opportunities. 2020. Forthcoming on the Review of Economic Studies.
- ALTMANN, Steffen et al. Learning about job search: A field experiment with job seekers in Germany. *Journal of Public Economics*, v. 164, p. 33-49, 2018.
- BEAM, Emily A. Do job fairs matter? experimental evidence on the impact of job-fair attendance. *Journal of Development Economics*, v. 120, p. 32-40, 2016.

- BETCHERMAN, Gordon et al. Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries. The World Bank, 2004.
- DE ANDRADE, Gustavo Henrique; BRUHN, Miriam; MCKENZIE, David. A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms. *World Bank Economic Review*, v. 30, n. 1, 2016.
- DE CAMPOS, Maína Celidonio. Urban Mobility, Inequality and Welfare in Developing Countries: Evidence from 2016 Olympics in Rio de Janeiro. 2019. Tese de Doutorado. PUC-Rio.
- FRANKLIN, Simon et al. Location, search costs and youth unemployment: A randomized trial of transport subsidies in Ethiopia. Centre for the Study of African Economies Working Paper WPS/2015-11, 2015.
- KLAPPER, Leora; LOVE, Inessa. The impact of business environment reforms on new firm registration. The World Bank, 2010.
- KUHN, Peter; MANSOUR, Hani. Is internet job search still ineffective? *The Economic Journal*, v. 124, n. 581, p. 1213-1233, 2014.
- MCKENZIE, David. How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence. *The World Bank Research Observer*, v. 32, n. 2, 2017.
- MONTEIRO, Joana CM; ASSUNÇÃO, Juliano J. Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises. *Journal of Development Economics*, v. 99, n. 1, p. 105-115, 2012.

Capítulo 5

Contas Públicas

Autores: Vilma Pinto e Matheus Ribeiro



1. INTRODUÇÃO

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) vivencia uma situação muito delicada em suas contas públicas. Os resultados que antecederam a crise da Covid-19 já apontavam para a urgência de se fazer uma reestruturação fiscal. Agora, com a recessão econômica provocada pela pandemia e com a necessidade de expansão dos gastos para mitigar os seus efeitos de curto prazo, a situação fiscal da PCRJ ficou ainda pior.

Ao analisar as propostas das gestões passadas, destaca-se que todos os esforços para cumprir as propostas e metas inseridas nos planos não foram suficientes para criar um ambiente saudável para as contas públicas. Os investimentos estão no mínimo histórico, a composição do endividamento não é equilibrada, os gastos apresentam elevado grau de rigidez, e as receitas não têm sido suficientes para arcar com o volume de gastos existentes. Esses resultados se traduzem não só em números ruins para as contas da prefeitura, mas também em ineficiência de provisão de políticas públicas.

Para entender melhor esse problema e desenhar caminhos para superá-los, é necessário traçar um diagnóstico das contas fiscais do município. Para tanto, além desta breve introdução, este capítulo contará com um retrato das contas fiscais da PCRJ, focado em alguns eixos.

O primeiro eixo trata de uma análise da transparência e dos indicadores fiscais; o segundo busca mostrar um diagnóstico quanto à estrutura do endividamento e das disponibilidades de caixa; o terceiro trata das necessidades de financiamento acima da linha (i.e., receitas e despesas); em seguida, explicitam-se os planos estratégicos das três últimas gestões da PCRJ. Por fim, o estudo segue com uma breve descrição do que pode ser realizado para superar os problemas fiscais evidenciados na análise de diagnóstico, além de apresentar uma conclusão.

2. DIAGNÓSTICO

Esta seção visa apresentar um panorama da situação fiscal da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro nos últimos anos. A análise que se seguirá mostrará um diagnóstico das contas públicas da cidade para o período até 2019, ou seja, sem os efeitos da crise do novo Coronavírus. Os resultados mostram que, mesmo antes dessa grave crise sanitária que afeta duramente o mundo, o quadro fiscal para a prefeitura carioca já não era bom.

2.1 TRANSPARÊNCIA E INDICADORES FISCAIS

A transparência fiscal é uma condição necessária para que a população conheça e acompanhe as finanças públicas de um determinado ente. Assim, para que se tenha um diagnóstico adequado das contas da prefeitura, um primeiro indicador que devemos avaliar é algum que apresente, entre outros indicadores, um índice de transparência municipal.

O Ministério Público Federal apresenta um ranking nacional da transparência e, dentre as capitais, a PCRJ se encontra em 16º.⁵⁵ O que revela que ainda há muito o que se fazer em termos de transparência fiscal.

Outro indicador, muito útil para avaliação das finanças públicas, é a análise da capacidade de pagamento (Capag), que apura a situação fiscal dos entes subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. O intuito da Capag é medir o risco de crédito para o Tesouro Nacional em conceder garantia para um endividamento de um ente. Apenas os entes subnacionais com *rating* “A” ou “B” podem tomar dívida com garantia da União, cujas condições de financiamento tendem a ser melhores se comparado a empréstimos sem garantia.

O indicador Capag avalia a situação fiscal do ente sob três eixos (poupança corrente, liquidez e endividamento). Olhando para os números da PCRJ, ele mostra que a prefeitura não possui bons indicadores de liquidez nem de poupança corrente. Segundo este

55. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/resultados>>.

indicador, a PCRJ fica impossibilitada de obter financiamentos com garantia da União – nota Capag C.

Além desses indicadores, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que constitui fundamental instrumento de gestão fiscal, juntamente com resoluções do Senado Federal e da Constituição Federal de 1988, apresenta uma série de limites e regras que devem ser seguidos pelos entes da federação no que diz respeito à gestão fiscal (BRASIL, 1988, 2000, 2001a, 2001b).

A Tabela 5.1 mostra a performance dos indicadores da LRF, CF/88 e Resoluções do Senado Federal para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) nos anos de 2016 (último ano de mandato da gestão passada) e 2019 (penúltimo ano da gestão atual).

Tabela 5.1- Cumprimento de limites e condições da PCRJ – 2016 e 2019

Vinculações Constitucionais		2016	2019		
Regra de Ouro (R\$ Bi)	Desp Capital > Oper de Créd.	R\$ 4,6 > R\$ 2,3	✓	R\$ 2,0 > R\$ 0,2	✓
Ensino / Receitas de Impostos	Mínimo de 25%	28,94%	✓	28,58%	✓
Recursos FUNDEB na Remun. do Magist.	Mínimo Anual de 60%	75,64%	✓	76,77%	✓
Recursos FUNDEB não Remun. Magist.	Máximo Anual de 40%	23,02%	✓	23,23%	✓
Recursos FUNDEB Não APLICADO no Exercício	Máximo Anual de 5%	1,34%	✓	0,00%	✓
Saúde / Receita de Impostos	Mínimo de 15%	25,27%	✓	20,64%	✓
Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)		2016	2019		
Despesas de Pessoal / RCL (Consolidado)	Máx. 60% Prud. 57,0% Alerta 54,0%	52,13%	✓	54,92%	✓
Despesas de Pessoal / RCL (Executivo)	Máx. 54% Prud. 51,3% Alerta 48,6%	49,04%	✓	51,97%	✓
Último Ano de Mandato (R\$ Bi)	Restos a Pagar < Disponibilidades Financ.	R\$ 0,1 < R\$ 0,8	✓	R\$ 1,1 < -R\$ 2,4	✗
Resolução do Senado		2016	2019		
Dívida Consolidada Líquida / RCL	Máximo 120% Alerta 108%	64,73%	✓	66,13%	✓
Operações de Crédito / RCL	Máximo 16% Alerta 14,4%	11,21%	✓	0,79%	✓
Op. de Crédito por antecip. / Rec. / RCL	Máximo 7%	0,00%	✓	0,00%	✓
Lei das Parcerias Público Privado (PPP)		2016	2019		
Despesas de PPP / RCL	Máximo de 5%	1,50%	✓	0,02%	✓

Fonte: STN (2020c)

Como se vê, os indicadores da cidade estão seguindo as regras constitucionais e legais, com a exceção das disponibilidades de caixa, que apresentou desequilíbrio no ano de 2019. Cumpre destacar que essa regra só é válida no último ano de mandato do governante, mas seu número para o ano de 2019 pode explicar o tamanho do desequilíbrio fiscal em que vive a prefeitura.

Outra questão interessante a ser notada na Tabela 5.1 é que, apesar de a PCRJ estar cumprindo com todas as regras constitucionais e legais, nota-se uma piora em diversos indicadores. É o caso dos gastos com Saúde, que tiveram uma redução de 4,6 pontos percentuais (p.p.) entre 2016 e 2019⁵⁶. Também é o caso das despesas com pessoal do Poder Executivo, que aumentaram 2,9 p.p. e, quando somado o Poder Legislativo, 2,8 p.p.

Os gastos obrigatórios com a folha de salários também apresentaram piora no desempenho comparado, de modo que se observa uma expansão na rigidez orçamentária da prefeitura.

Como no Poder Executivo o gasto com a folha de pagamentos já ultrapassa o limite prudencial da LRF, equivalente a 95% do limite máximo previsto, são cabíveis algumas vedações legais.

Quanto às operações de crédito, destaca-se que sua queda substancial é decorrente do término do período de grandes eventos na cidade (como a Olimpíada e a Copa).

Entre 2016 e 2019, houve deterioração do indicador de endividamento líquido da prefeitura, que saiu de 64,7% para 66,1% da RCL. Sobre este aspecto, detalha-se a dívida da PCRJ no tópico a seguir.

2.2 ENDIVIDAMENTO E DISPONIBILIDADES DE CAIXA

Na Tabela 5.2 podemos ver a decomposição da dívida pública carioca desde 2008. Focando no recorte do período 2016-2019, o principal fator para a deterioração do nível de endividamento líquido foi a queda substancial do caixa do município. Na comparação com 2016, houve queda de 4,4 p.p. da Disponibilidade de Caixa Bruta em percentual da Receita Corrente Líquida.

56. Considerando as métricas estipuladas na Tabela 1 para cada indicador citado.

Tabela 5.2- Composição do endividamento da Prefeitura – saldo em % da RCL

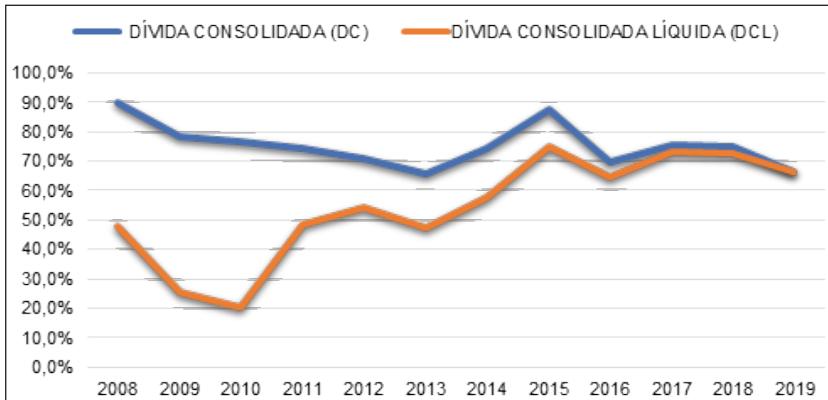
Descrição	2008	2012	2016	2019
DÍVIDA CONSOLIDADA (DC)	89,8%	71,0%	69,8%	66,5%
Dívida Mobiliária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dívida Contratual	78,2%	61,8%	59,5%	59,3%
Internas		45,7%	39,9%	39,1%
Externas		16,2%	19,6%	20,3%
Precatórios a partir de 05/05/2000	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Demais Dívidas	11,5%	9,0%	10,1%	6,9%
DEDUÇÕES (II)	41,8%	16,8%	5,1%	0,4%
Disponibilidade de Caixa Bruta	38,7%	26,6%	9,6%	5,2%
Demais Haveres Financeiros	3,1%	1,5%	1,1%	0,4%
(-) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios)		11,3%	5,6%	8,7%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL)	48,0%	54,2%	64,7%	66,1%

Fonte: Aequus Consultoria (2020) e STN (2020c). Elaboração própria

Outro fator para expansão do endividamento líquido foi o aumento da dívida externa (+4 p.p.). Internamente, no entanto, houve as renegociações de dívida junto à União em 2014-15, que reduziram o saldo de forma exógena e extemporânea.

Por conta dessas renegociações, deve ser feita uma ressalva à análise do endividamento do município do Rio de Janeiro. Uma vez que alterações legislativas (BRASIL, 2014, 2015) provocaram uma quebra estrutural na dinâmica da dívida bruta e reduziram o endividamento, fica mais difícil realizar comparações intertemporais. Figura 5.1

Figura 5.1- Saldo da dívida consolidada bruta e líquida da PCRJ – % da RCL

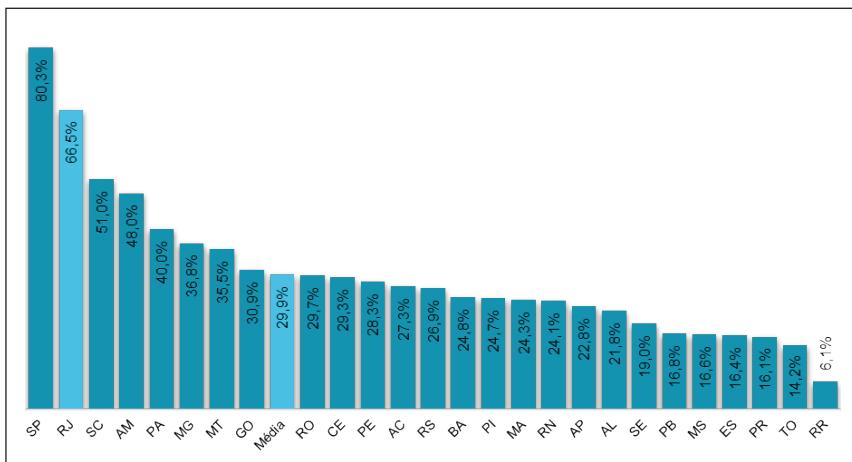


Fonte: Aequus Consultoria (2020) e STN (2020c). Elaboração própria

Mesmo assim, destacam-se duas conclusões importantes sob o tema endividamento, que não são afetadas por essa quebra estrutural. A primeira é a relevância da dívida consolidada fluminense quando comparada com outras capitais da federação. A segunda é o diagnóstico da minoração das disponibilidades de caixa da prefeitura.

Com relação à primeira conclusão, a prefeitura do Rio de Janeiro possui o segundo maior saldo de dívida consolidada (bruta), como proporção das receitas correntes líquidas (RCL), dentre as capitais brasileiras. O município do Rio fica atrás somente da capital paulista. Figura 5.2.

Figura 5.2- Dívida consolidada em % da
Receita Corrente Líquida – Capitais brasileiras – 2019



Fonte: Aequus Consultoria (2020) e STN (2020c). Elaboração própria

Mesmo com dívida consolidada abaixo da paulistana, o endividamento carioca tem composição pior. É que a prefeitura de São Paulo, como se vê na Tabela 5.3, possui um elevado estoque de caixa e um volume bastante baixo de restos a pagar, o que faz com que seu endividamento líquido seja reduzido (55,8%).

A prefeitura do Rio de Janeiro, no entanto, possui pouca disponibilidade de caixa e um elevado estoque de restos a pagar, inclusive diante de outras capitais, o que faz com que seu endividamento líquido seja o maior de todos.

Essa realidade vai ao encontro com nossa segunda conclusão sob o tema endividamento: a forte deterioração das disponibilidades de caixa da prefeitura, que afeta diversos indicadores, entre os quais, o endividamento.

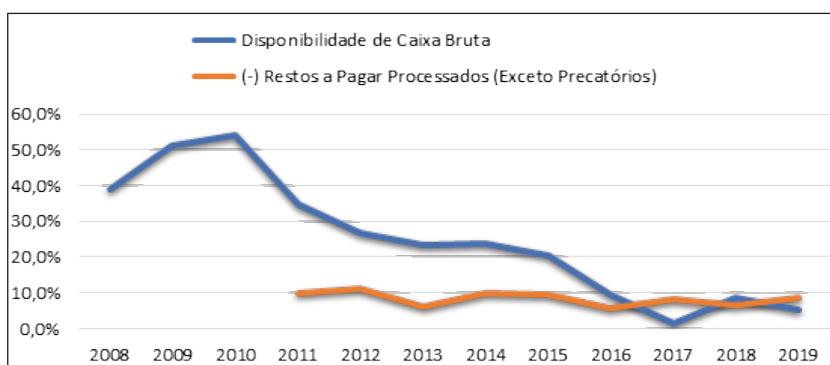
Tabela 5.3- Disponibilidades de Caixa, Restos a Pagar e DCL das capitais brasileiras que possuem DC/RCL acima da média de todas as capitais

Saldo, R\$ milhões Correntes	Disponibilidade de Caixa Bruta	Restos a Pagar Processados	DCL / RCL
SP	13.228	264	55,8%
RJ	1.171	1.979	66,1%
SC	201	67	43,6%
AM	891	3	11,6%
PA	237	7	32,4%
MG	2.206	446	16,4%
MT	72	84	35,5%
GO	635	226	22,1%

Fonte: STN (2020b, 2020c). Elaboração própria

A deterioração do estoque das disponibilidades de caixa da PCRJ ocorre há muito tempo. Desde 2010 há redução das disponibilidades de caixa da prefeitura, e nos anos de 2017 e 2019, inclusive, o estoque de disponibilidades de caixa ficou abaixo do estoque de restos a pagar processados, o qual mantém certa estabilidade desde 2011. Figura 5.3.

Figura 5.3- Saldo Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar Processados da PCRJ – % da RCL



Fonte: Aequus Consultoria (2020) e STN (2020c). Elaboração própria

Por isso, existe um lançamento de R\$ 807,2 milhões no Cadastro da Dívida Pública (CDP), por insuficiência financeira, equivalente a essa diferença entre a Disponibilidade de caixa e os Restos a pagar processados.

A necessidade de recursos fez com que em 2017 e 2018, a prefeitura efetuasse cinco operações de empréstimos ou financiamentos, sendo: quatro com a Caixa Econômica e uma com o Santander. Nenhuma dessas operações, apresentadas na Tabela 5.4, foi feita com garantia da União.

Tabela 5.4- Empréstimos e financiamentos da Prefeitura 2017-2019

Nome do Credor	Data da Contratação	Data da quitação	Valor Contratado	Saldo devedor em 31/12/19	Juros
Banco Santander (Brasil) S.A.	19/12/2018	31/12/2020	300.000.000	153.191.489	CDI + 4,4% a.a.
Caixa Econômica Federal	08/11/2018	15/12/2041	49.000.000	13.682.665	Tx. Libor + Spread
Caixa Econômica Federal	15/12/2017	15/12/2029	200.000.000	200.000.000	CDI + 2,96% a.a.
Caixa Econômica Federal	11/10/2017	20/10/2029	652.000.000	641.133.333	CDI + 2,76% a.a.
Caixa Econômica Federal	10/02/2017	15/12/2029	14.000.000	13.716.494	Tx. Libor + Spread

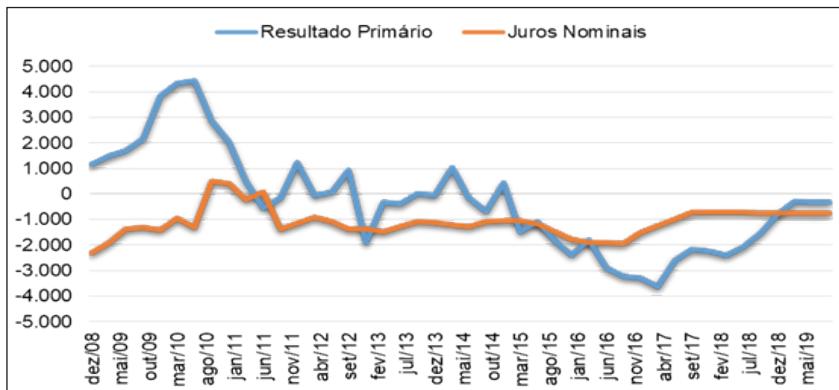
Fonte: STN (2020b). Elaboração própria

Além disso, traz-se como adendo que expandiu o número de registros de precatório cadastrados no Cadastro da Dívida Pública (CDP). Até 2016, existiam oito registros de precatórios no Cadastro da Dívida Pública. Já de 2017 a 2019, a quantidade de registros de precatórios pulou para 31. Hoje o saldo devedor dos precatórios é de R\$ 44,9 milhões.

2.3 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO ACIMA DA LINHA (RECEITAS E DESPESAS)

A análise das necessidades de financiamento da PCRJ é um importante instrumento para avaliar a solvência fiscal. A trajetória do resultado primário e dos juros nominais, que compõem as necessidades de financiamento, pode ser observada na Figura 5.4.

Figura 5.4- Evolução do resultado abaixo da linha da PCRJ – em R\$ milhões constantes



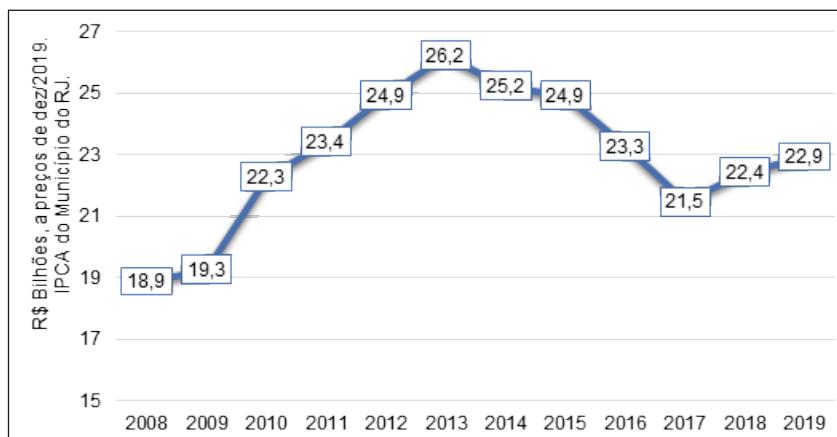
Fonte: BCB (2020). Elaboração própria

O resultado primário (não financeiro) apresentou uma melhora no pós-crise financeira global (2008-2009) e, após chegar ao pico de superávit de R\$ 4,5 bilhões constantes, sofreu forte deterioração e apresenta resultado deficitário desde 2015.

Convém analisar separadamente despesas e receitas, para melhor compreensão dos componentes tanto do resultado primário quanto nominal.

A RCL da prefeitura vem apresentando queda desde antes da recessão econômica de 2014-16, ainda em 2014 (Figura 5.5). A recuperação recente deriva da retomada do crescimento econômico (ainda que modesto) e de ações ativas de aumento da carga tributária municipal – algumas sugeridas pelo estudo coordenado pelo economista José Roberto Afonso (AFONSO et al, 2016).

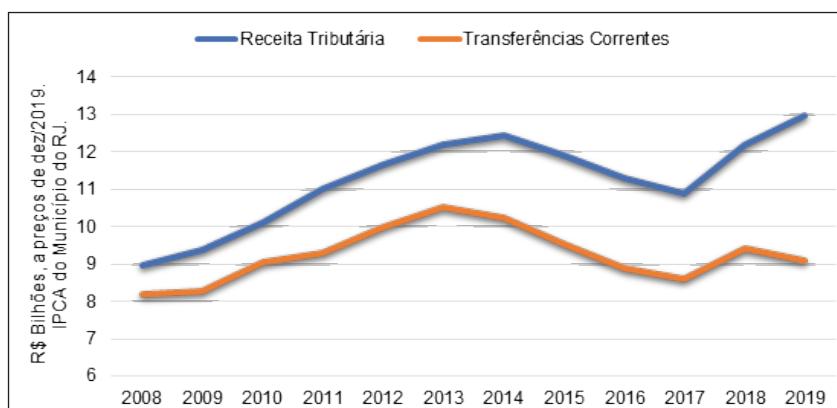
Figura 5.5- Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) da PCRJ – em R\$ bi, constantes



Fonte: Aequus Consultoria (2020) e STN (2020c). Elaboração própria

A arrecadação tributária do município do Rio de Janeiro foi 19% maior em 2019 do que era em 2017, a preços constantes. Por trás desse aumento, está a expansão de receitas próprias, mais especificamente o Programa Concilia (parcelamento tributário) e o aumento da tributação do IPTU, derivado da revisão da planta genérica de valores. As transferências, entretanto, permanecem relativamente estagnadas desde 2016. Figura 5.6.

Figura 5.6- Evolução de receitas tributárias e de transferências da PCRJ – em R\$ bi, constantes

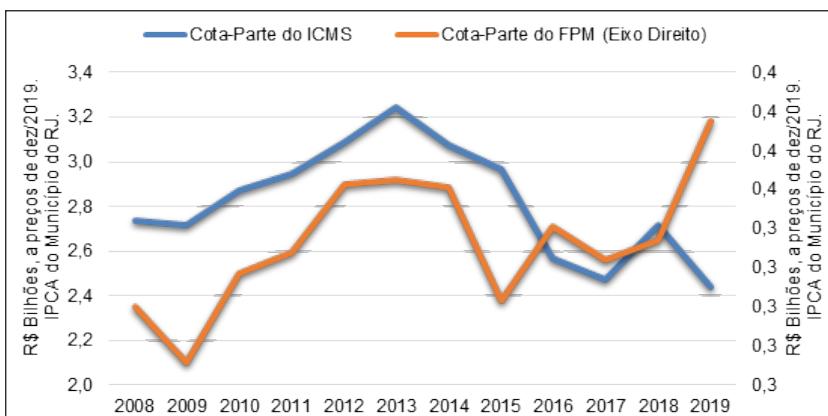


Fonte: Aequus Consultoria (2020) e STN (2020c). Elaboração própria

Ainda sobre os recursos advindos de outros entes federativos, deve-se ressaltar o papel da crise fiscal do Governo Estadual no desempenho das receitas da Prefeitura, mormente as transferências de cota-partes do ICMS. Exceto em 2018, há queda real do montante dessa receita desde 2013.

No âmbito federal, a cota-partes do FPM tem expansão significativa em 2019. Mas esse avanço, é bom frisar, é proveniente de receitas extraordinárias federais que compõem a base de cálculo do fundo. Figura 5.7.

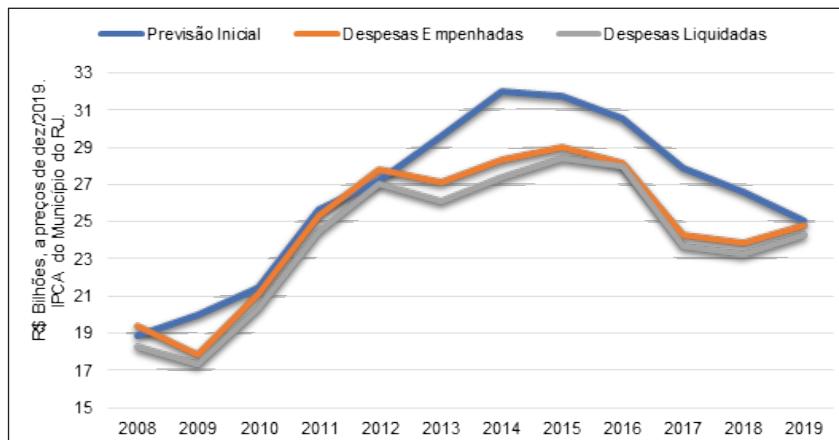
Figura 5.7- Evolução da cota-partes do ICMS e do FPM da PCRJ – em R\$ bi, constantes



Fonte: Aequus Consultoria (2020) e STN (2020c). Elaboração própria

Por sua vez, as despesas assistiram a uma piora na execução orçamentária no período de 2013 a 2018, o que se pode observar pelo **gap** entre empenho e liquidação e a previsão inicial de despesas na Figura 5.8. A partir de 2017, a queda nas despesas totais (primárias e financeiras) se deu em razão tanto do colapso dos investimentos quanto por menores pagamentos de juros da dívida – por efeito das Leis Complementares 148/14 e LC 151/15.

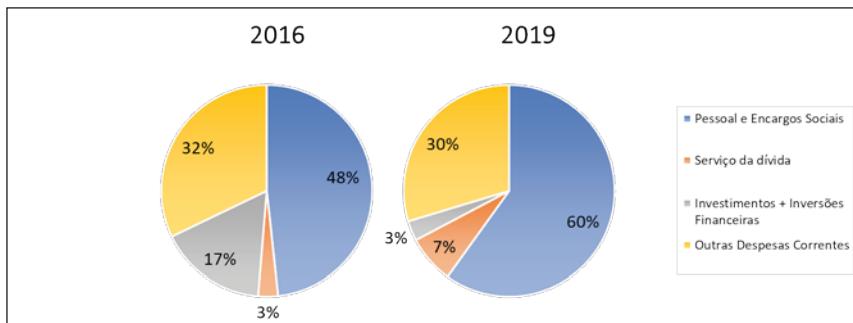
Figura 5.8- Evolução das despesas totais da PCRJ – em R\$ bilhões, constantes



Fonte: Aequus Consultoria (2020) e STN (2020c). Elaboração própria

O mais preocupante nas despesas totais é a pronunciada piora de sua composição. Houve ampliação da rigidez orçamentária, resultado do maior comprometimento com o pagamento de salários. Além disso, ocorreu redução do investimento para um baixíssimo nível e majoração das despesas com o serviço da dívida. Figura 5.9.

Figura 5.9- Composição das despesas totais da PCRJ

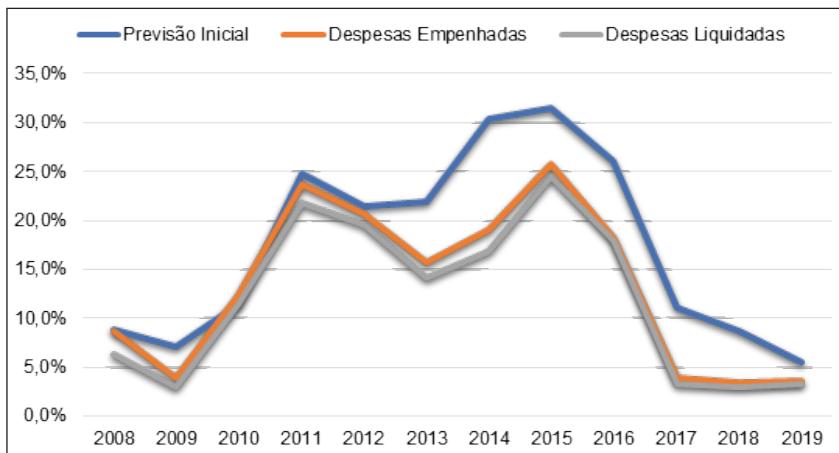


Fonte: STN (2020c). Elaboração própria

O citado aumento do comprometimento das despesas com o pagamento de salários é descortinado pela robusta taxa de crescimento das despesas com pessoal e encargos. Apenas em 2019, por exemplo, 24,4 mil servidores tiveram reajustes entre 6,96% e 13,95%, dependendo da categoria/carreira.

Se os gastos com pessoal passam por expansão, não se pode afirmar o mesmo com relação aos investimentos do município. O nível de execução orçamentária dos investimentos públicos piorou, notadamente desde 2013. Além disso, o avanço de outras despesas correntes praticamente eliminou a capacidade de investir do município, que apresenta claro colapso. Figura 5.10.

Figura 5.10- Investimentos públicos da PCRJ – em % da RCL



Fonte: Aequus Consultoria (2020) e STN (2020c). Elaboração própria

2.4 PLANOS ANTERIORES

Avaliando as propostas das três gestões passadas, todas se concentraram em ampliar as receitas e as duas mais antigas também em ampliar os investimentos (RIO DE JANEIRO, 2009, 2013, 2017). Contudo, pouco se pensou na sustentabilidade e no equilíbrio das contas públicas.

Mas o que se destaca nos planos anteriores é que todos os esforços para cumprir as propostas e metas não foram suficientes para criar um ambiente saudável para as contas públicas. Os investimentos estão no mínimo histórico, a composição do endividamento é péssima, os gastos apresentam elevado grau de rigidez, e as receitas não têm sido suficientes para arcar com o volume de gastos existentes. Esses resultados se traduzem não só em números ruins

para as contas da prefeitura, mas também em ineficiência de provisão de políticas públicas.

3. PROPOSTAS

Diante da frágil situação fiscal da PCRJ, a prioridade deve ser reequilibrar as contas públicas. Medidas duras para reequilibrar as contas terão que ser tomadas, inclusive aquelas que passam pela reavaliação e potencial corte ou redução de programas e políticas setoriais, tocados por outras secretarias. O ajuste deve ser o mais progressivo possível, como tratado no capítulo de Economia, Desenvolvimento e Bem-Estar.

A prioridade deve ser pela manutenção de programas que tenham custo-benefício positivo, devendo ser avaliados para aprimoramento. Nenhuma despesa direta ou indireta passará incólume pela profunda reavaliação das contas fiscais. A PCRJ tem carências estruturais, tanto de planejamento estratégico quanto de execução, de modo que sua superação exigirá trabalho integrado entre as diversas secretarias com a Fazenda e o Planejamento.

De forma sintética, é imperativo fazer uma reforma administrativa na PCRJ, reestruturando cargos e salários de modo a conter a evolução da principal despesa, que é com a folha de salários do funcionalismo público. Quando couber, deve-se avaliar a necessidade de privatizar, fazer concessões e Parcerias Público-Privadas (PPP), de modo a contornar de forma célere a profunda incapacidade de planejamento e execução, bem como ampliar a eficiência alocativa dos parcos recursos públicos.

Ainda pelo lado do gasto, é preciso reduzir a quantidade e o volume financeiro das contratações por regime de urgência e sem licitação ou pregão eletrônico, aprimorar a gestão econômico-financeira de projetos, patrimonial e de compras públicas. Em grande medida, um planejamento mais competente, assim como sua execução, é capaz de mitigar parte importante desses problemas.

Pelo lado das receitas, além de reavaliar o custo-benefício das renúncias fiscais, é fundamental reduzir a sonegação por meio da informatização e *upgrade* tecnológico dos instrumentos de controle

da arrecadação, em particular via nota fiscal eletrônica. Uma revisão nos sistemas de informação, hoje muito descentralizados e sem ganhos de escopo, também deve ser feita.

Essa reestruturação fiscal alinhada a uma melhor alocação dos recursos públicos – viabilizada por meio das avaliações de políticas públicas – é crucial para que se recupere a capacidade de investimento da prefeitura e possibilite uma gestão fiscal mais sustentável e eficiente.

4. CONCLUSÃO

A situação fiscal da PCRJ é muito delicada. Em um contexto de reduzidas disponibilidades de caixa, chegou a ocorrer atraso de pagamento de salário dos terceirizados da área da Saúde (OSs) em 2019.

Posto que não possa obter empréstimos com garantia da União (por conta do *rating* “C”), essa necessidade de recursos levou a Prefeitura a celebrar contratos de empréstimos sem garantia da União com bancos nacionais. Esses contratos somaram R\$ 1,21 bilhão nos últimos 3 anos.

Mesmo nessa situação, ainda há concessões de aumentos salariais. Houve elevados reajustes salariais para mais de 24 mil servidores. O peso da folha de salários nas despesas totais só aumenta: de 60% em 2019 ante 48% em 2016.

Se há expansão dos gastos com pessoal, os investimentos públicos se reduziram a apenas 3% das despesas totais, menos da metade do observado em 2016 (de 7%).

Do ponto de vista da arrecadação, observa-se expansão da arrecadação própria da cidade nos últimos anos, muito concentrada no IPTU (tributo menos sensível a flutuações econômicas). Todavia, a crise fiscal do Governo Estadual transborda para as contas da Prefeitura, na medida em que as transferências relativas à cota-partes do ICMS registram quedas sucessivas.

Nesse cenário, torna-se importantíssimo o reequilíbrio das contas públicas. Pelo lado da despesa, isso passa por reavaliar programas e políticas setoriais, por reestruturação de cargos e salários e por

aprimoramentos na gestão de projetos. Nas receitas, é fundamental uma reavaliação das renúncias fiscais e o combate à sonegação, a partir de melhorias nos instrumentos de controle da arrecadação. Políticas nesse sentido serão importantes para o erário carioca, na busca de sustentabilidade e eficiência dos gastos e da recuperação da capacidade de investimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEQUUS CONSULTORIA. Compara Brasil. 2020. Disponível em: <www.comparabrasil.com>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- AFONSO, José Roberto; PEDRO, Raquel Almeida; PINTO, Vilma da Conceição; CIALDINI, Alexandre; GARSON, Sol; MANOEL, Álvaro; LEÃO, Sidney; BRAGA, Saulo; CASTRO, Kleber; BEVILAQUA, André. Avaliação do Desempenho Fiscal do Município do Rio de Janeiro: 2009/2016. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Fazenda do Município do Rio de Janeiro, 2016. Color. Disponível em: <https://bit.ly/JRA_PCRJ>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema Gerenciador de Séries Temporais: – v.2.1. 2020. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- BRASIL. Congresso. Senado. Resolução n. 40, de 2001a. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-normaactualizada-pl.html>>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- _____. Congresso. Senado. Resolução n. 43, de 2001b. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16418586>>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- _____. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal

e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. Lei Complementar n. 148, de 25 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp148.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. Lei Complementar n. 151, de 5 de agosto de 2015. Altera a Lei Complementar n. 148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis n. 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp151.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (Brasil). Mandala ODS - 2019. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/mandala_fiscal>. Acesso em: 23 jul. 2020.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Capacidade de Pagamento (Capag) Estados e Municípios. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/CAPAG_Tesouro>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. SADIPEM - Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios. 2020b. Disponível em: <sadipem.tesouro.gov.br>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. 2020c. Disponível em: <siconfi.tesouro.gov.br>. Acesso em: 23 jul. 2020.

RIO DE JANEIRO. PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/PCRJ_Plano_2009>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/PCRJ_Plano_2013>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2017-2020. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/PCRJ_Plano2017>. Acesso em: 23 jul. 2020.

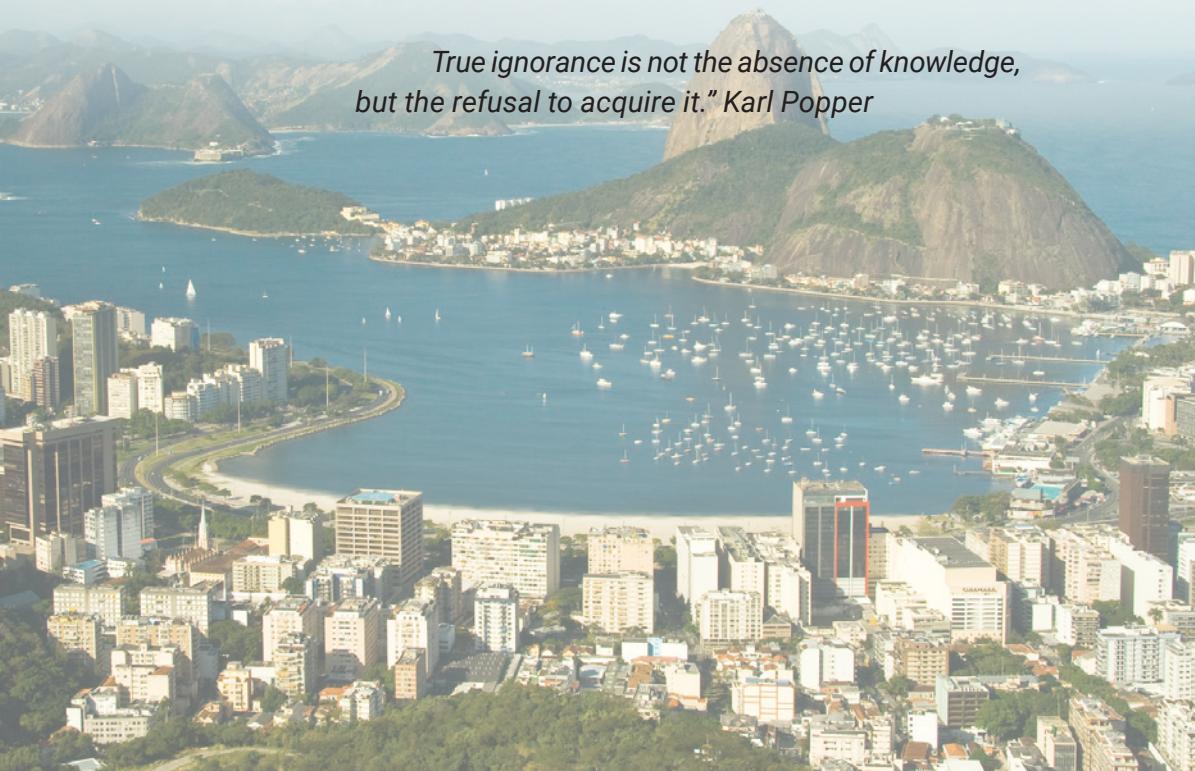
Capítulo 6

Políticas Públicas

Autores: Francisco Costa, João Marco Braga e Ana Luiza Pessanha

“Cego é quem vê só aonde a vista alcança”
Candeia

*True ignorance is not the absence of knowledge,
but the refusal to acquire it.” Karl Popper*



1. INTRODUÇÃO

Se alguém tinha dúvidas do quanto difícil é ser gestor público, é provável que o primeiro semestre de 2020 as tenha dirimido. Subitamente, representantes dessa classe nos quatro cantos do mundo viram-se forçados a reagir diante de uma ameaça muito pouco conhecida, que despertou demandas absolutamente conflitantes por parte de diferentes grupos sociais e contrapôs presente e futuro de forma muito mais aguda que de costume. Sem dúvida, esse tem sido um dos grandes desafios da nossa época.

Fazer políticas públicas não é tarefa simples mesmo em tempos ordinários. Muito pelo contrário. Tomar decisões sobre problemas prementes, com informação incompleta e envolvendo interesses conflitantes faz parte do dia a dia do gestor público.

A situação é ainda mais grave quando a falta de recursos se faz presente. Esse é o caso no município do Rio de Janeiro. Se pensar a gestão da Cidade Maravilhosa é uma tarefa desafiadora, é importante garantir que tenhamos as melhores ferramentas à mão para tal. A propósito da epígrafe acima, o gestor precisa ver além de onde a vista alcança, do problema do dia, e aprender com os erros e acertos anteriores e da própria gestão. Para isso, é crucial que as escolhas de políticas públicas sejam baseadas em evidências empíricas tangíveis de casos de sucesso. Não há espaço para repetir erros sabidos, nem para se recusar a aprender com os próprios erros. Cariocas merecem que os recursos da cidade sejam investidos em políticas públicas efetivas, para todos e todas.

Nas linhas a seguir, traremos, de modo um tanto quanto esquemático, uma análise de como esses conceitos de políticas públicas baseadas em evidências poderiam ser levados à prática na gestão do município do Rio de Janeiro. Primeiramente, olhamos para programas das últimas gestões e apresentamos um panorama das coisas como estão e dos desafios atualmente postos para a implantação desse paradigma de gestão. Em seguida, com base nessa análise, apresentamos propostas baseadas nos princípios científicos aplicados à gestão. Por fim, apresentaremos nossas principais conclusões.

2. DIAGNÓSTICO

Pouca transparência da gestão municipal. Um dos mais evidentes problemas ao se analisar a gestão municipal é a falta de transparência. Dentro os 665 municípios avaliados pelo Portal da Transparência (da Controladoria-Geral da União), a cidade do Rio de Janeiro encontra-se na 311^a posição; dentre as capitais, só está à frente de Natal e Aracaju; dentre os municípios com mais de 1 milhão de pessoas, só está na frente de São Gonçalo-RJ. Importante ressaltar que a falta de transparência das informações da atual gestão permeia a falta de detalhes sobre vários programas analisados para esse documento.

Uma das principais formas de se obter informação sobre a gestão do município são as audiências públicas do município e suas transcrições. Apesar de importantes espaços de comunicação com setores da sociedade, não são suficientes para comunicação mais ampla com a sociedade e são mecanismos pouco transparentes em que a informação é apresentada de maneira não objetiva.

Uma segunda plataforma de disseminação de informações do município é o Data.Rio, mantido pelo Instituto Pereira Passos (IPP). Esta plataforma é uma atualização gráfica e funcional do antigo Armazém de Dados. O **site** disponibiliza estatísticas e mapas com informações sobre a cidade. Entretanto, a informação é organizada em mapas e Apps temáticos de difícil acessibilidade para os usuários. Não é claro o público-alvo de tal ferramenta. O sistema é, ao mesmo tempo, de difícil navegação para a população e pouco útil como fonte de informação para tomada de decisão de agentes públicos ou avaliação de pesquisadores.

Plano de metas (não cumpridas). É uma atribuição legal do prefeito apresentar um plano estratégico e um plano de metas em um prazo de seis meses a partir da posse. A análise dos planos estratégicos das últimas três administrações, bem como dos documentos de programas lançados ao longo desse período, ou, ainda, do plano diretor do município, revela algumas características comuns.

Primeiramente, a mensurabilidade das metas não parece ser prioritária. Na maioria dos casos, observou-se que as metas, quando explicitadas, eram subjetivas, pouco representativas da sua real

finalidade ou de difícil mensuração. No eixo de acompanhamentos, nota-se que são relativamente escassos e focados em questões subjetivas. Quanto à divulgação, é extremamente difícil encontrar dados estruturados e acessíveis. Por exemplo, foram abandonados os acordos de resultados criados para auxiliar no acompanhamento das metas por parte dos servidores.

Escassez de avaliação da efetividade de projetos. Não há avaliação sistemática de projetos e políticas públicas desenvolvidos pela prefeitura. Por exemplo, o Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício de 2018 (último disponível) não incluem nenhuma avaliação de impacto dos projetos da prefeitura. Programas centrais, como o Cartão Família Carioca e Territórios Sociais, não tiveram nenhuma avaliação de impacto na atual gestão. A ausência de evidência sobre a eficácia dos projetos inviabiliza o uso racional do recurso público, bem como reduz a efetividade das ações da prefeitura.

Instituto Pereira Passos subutilizado. O Instituto Pereira Passos (IPP) é um órgão com corpo técnico de excelente qualidade e referência no processamento de informações da gestão pública, produção cartográfica e aplicação de geotecnologias. Inclusive com parcerias relevantes com centros de pesquisa nacionais e internacionais. Porém, ele é subutilizado. Sua missão “é a de gerir informações sobre a cidade, de modo que o planejamento de políticas públicas e intervenções urbanas tenham apoio em dados qualificados”. Identificamos o envolvimento direto do IPP no planejamento e na execução apenas do programa Territórios Sociais. Durante a atual gestão, o IPP produziu três notas técnicas (a gestão anterior produziu 22 notas técnicas). Não foi identificada nenhuma avaliação rigorosa de programas da prefeitura.

Tecnologia e gestão da informação e processos. Outro problema evidente é relacionado à tecnologia e à gestão da informação e processos. O Centro de Operações Rio (COR) concentra e agrupa informações dos principais sensores urbanos da cidade, monitorando e informando setores responsáveis em casos de emergência. Este equipamento, que usa alta tecnologia de gerenciamento de dados, foi desenvolvido pela gestão anterior e continua em operação. Entretanto, para além dos sensores urbanos, como acompanhamento

das vias da cidade, não foi possível identificar o nível de integração das informações geradas pelos diferentes setores da prefeitura.

A IplanRio é a empresa municipal responsável pela administração dos recursos tecnológicos do município para apoiar a gestão municipal. Atualmente, possui quatro projetos principais de transformação digital: Taxi.Rio (aplicativo para chamar e identificar táxi), .rio (**site** de venda do domínio .rio), saude.rio (plataforma para integrar os serviços de saúde do município, ainda em desenvolvimento) e o Portal Carioca Digital.

Desses, destacamos o Portal Carioca Digital, que centraliza diversos serviços da prefeitura, como acompanhamento de IPTU, consulta de multas, solicitação de alvarás e licenças, acesso ao boletim escolar dos alunos da rede municipal, entre outros. Apesar de ser uma plataforma digital, nem todos os serviços estão integrados digitalmente e são oferecidos pela plataforma. Muitos serviços necessitam de agendamento de visitas presenciais, por exemplo, emissão de certidão negativa de situação fiscal de ISS. Não obstante, diversas secretarias ainda mantêm processos manuais e não integrados, dificultando a automação dos processos da prefeitura. Apesar dos canais digitais, o cidadão precisa comparecer ao Centro Administrativo São Sebastião (Cass) para resolver demandas que poderiam ser automatizadas ou resolvidas por vias digitais.

Gestão de pessoas. Outro pilar que também demandará uma atenção especial é a gestão de pessoas. A prefeitura possui um programa de formação de lideranças, o Líderes Cariocas. Após um mapeamento dos cargos-chaves na prefeitura e competências necessárias, líderes são selecionados para passarem por treinamentos visando adquirir as competências necessárias. Esta é uma boa iniciativa, com cada vez mais líderes formados para cargos de direção na prefeitura do Rio.

Plataformas de atendimento ao cidadão. A Central de Atendimento 1746 é o principal canal de atendimento ao cidadão. Esse serviço pode ser utilizado via telefone, aplicativo de celular, portal de internet e WhatsApp, e oferece uma série de serviços. O **site** do 1746 é a plataforma de acesso mais completa da prefeitura, contendo informações sobre assistência social, documentos, processos,

transporte público etc. O aplicativo de celular possui muitas funcionalidades que são, tecnicamente, um bom canal de comunicação da população com a prefeitura.

No entanto, estatísticas de fevereiro de 2020 apontam que 47% da demanda refere-se ao canal de teleatendimento. Os canais de WhatsApp e o Portal Carioca Digital ainda são pouco utilizados, o que aumenta (desnecessariamente) o custo operacional da ferramenta.

Mas o maior problema desse sistema é o baixo índice de atendimento às demandas da população. No mesmo mês, vimos que apenas 42% dos serviços solicitados pela população foram atendidos. Isso contribui para a baixa utilização do serviço. Além disso, a baixa taxa de solicitações atendidas é, em si, uma evidência da baixa efetividade dos órgãos da prefeitura.

NudgeRio. Outra iniciativa positiva, porém, muito aquém do seu potencial, é a NudgeRio. Nudge é uma metodologia da ciência comportamental que se baseia na psicologia humana para reformular o contexto no qual indivíduos tomam decisões, a fim de incentivar mudanças de comportamento que gerem maiores benefícios econômicos e sociais. Isto é, desenhar a provisão do serviço público com muita atenção à forma como os cidadãos os utilizam. Tal metodologia tem sido amplamente incorporada na gestão pública nos últimos anos, através de experimentos em áreas como Saúde, Educação, Mobilidade Urbana e Gestão Fiscal.

A partir de 2014, a Fundação João Goulart (FJG) começou a implementar políticas utilizando **nudge** com o projeto de envio de cartas aos inadimplentes de IPTU daquele ano. Desde então, a FJG estruturou diversos projetos **nudge** com objetivos variados para secretarias distintas e, em 2018, criou o núcleo NudgeRio. Este núcleo tem desenvolvido projetos nas áreas de educação, assistência social e direitos humanos. Com uma equipe enxuta e baixos custos, a atuação da NudgeRio deveria ser expandida, e a eficácia de suas ações, avaliadas.

3. PROPOSTAS

Para cumprir sua missão de servir à população, as diferentes áreas do setor público devem operar de maneira integrada. Dado que

os recursos públicos – em última instância recursos do cidadão – são escassos, decisões devem ser tomadas de acordo com análises rigorosas da efetividade das políticas públicas baseadas em dados concretos e nas vozes daqueles que experimentam os serviços públicos. Com esse objetivo, propomos os seguintes pilares para a atuação do governo:

- melhorar a qualidade dos serviços prestados através de uma transformação digital;
- tornar a gestão pública mais transparente;
- aumentar a eficácia e focalização da gestão pública através do uso de avaliações.

3.1 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: TRANSPARÊNCIA E AUTOMAÇÃO

Propomos um amplo projeto de transformação digital, incluindo a digitalização de 100% dos processos administrativos e a automação de processos. Um primeiro passo para a digitalização dos processos administrativos é a criação de um repositório de dados do município (*data lake*) integrando as bases de dados das diferentes secretarias. Para tanto, será necessário não somente uma TIC (Tecnologias da Informação e Comunicação) integrada, mas também desenvolver um projeto de desenho organizacional dos processos de serviços e administrativos, identificando serviços compartilhados entre secretarias e desenvolvendo processos de ponta a ponta (*end-to-end*) – isto é, integração dos processos em toda a cadeia da burocracia.

A integração das informações, além de aumentar a eficiência da gestão pública, viabiliza a criação de ferramentas de inteligência de governo (*business intelligence*) para auxiliar tomadas de decisão dos servidores e gestores públicos bem como o compartilhamento com a sociedade das informações, processos e orçamento do governo. Isto é, digitalização é fundamental para aumentar a transparência da gestão.

A integração das informações e processos também possibilita desenvolver projetos de automação de processos e atendimento ao cidadão, por exemplo, via inteligência artificial, para gerar ganhos de eficiência. As novas tecnologias digitais permitem um canal direto de

comunicação entre os agentes públicos e os cidadãos. Propomos desenvolver um portfólio de produtos digitais que facilitem o acesso do cidadão a serviços públicos a partir das necessidades da população. As possibilidades aqui são muitas, desde o uso de **bots** para atendimento ao cidadão até o uso de **nudges** baseados na abordagem comportamental, por exemplo:

- centralização no processo de compra de materiais e serviços;
- **nudges** para reduzir inadimplência de impostos e multas;
- **bots** para triagem de pacientes do Sistema de Saúde Municipal;
- **nudges** para aumentar frequência escolar e participação de pais;
- pagamento e controle de estacionamento em vias públicas;
- aplicativos de mobilidade integrando diferentes modais.

Incentivar inovação pública e participação social no desenho de programas de governo. Utilizar chamadas públicas de propostas de intervenções e soluções para problemas sociais através de “Desafios de Inovação” (como, por exemplo, o “Urban Labs” da Prefeitura de Chicago). Essas chamadas podem ser temáticas ou abertas e têm o objetivo de desenvolver soluções tecnológicas inovadoras e de baixo custo. Nas, instituições públicas e privadas submetem propostas. As propostas selecionadas são implementadas e avaliadas no formato de programas piloto. Munidos com evidência da efetividade de tais propostas, os projetos mais eficazes podem ser escalados pela prefeitura. O Concurso de Projetos da Prefeitura de São Paulo é um caso bem-sucedido dessa intervenção.

Dada a frágil situação fiscal do município, é importante a prefeitura utilizar formas inovadoras para viabilizar a transformação digital. É possível utilizar Parcerias Público-Privadas, modelos de inovação aberta em parceria com universidades e setores de ponta, e “*Hackathons*”. A criação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Osip), com temáticas que facilitem a contratação de pequenas empresas e o recebimento de doações de empresas e organismos internacionais, à semelhança do Porto Digital e Porto Social de Recife, também é uma opção.

Outra possibilidade é estabelecer parcerias com *startups* e empresas digitais de maior porte utilizando títulos de impacto social – também conhecidos como Social Impact Bonds (SIB), Development Impact Bonds ou Smart Impact Bonds. SIB são mecanismos financeiros que permitem o setor público delegar serviços a empresas privadas e OnGs, que são remuneradas através de derivativo baseado no desempenho do serviço prestado. Isto é, SIB são contratos entre o setor público e instituições privadas que remuneram os investidores com uma fração da economia comprovadamente gerada pela intervenção. Este seria um mecanismo inovador no Brasil, com algum grau de complexidade, porém com modelo jurídico já desenvolvido.

Experiências relevantes de transformação digital. Secretaria de Inovação e Tecnologia (Prefeitura de São Paulo); Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS/FGV); Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (Governo Federal); Secretaria de Governo Digital (Governo Federal); Observatory of Public Sector Innovation (Opsi/Oecd); 011Lab e Mobilab (Prefeitura de São Paulo); Urban Labs (Prefeitura de Chicago, Illinois/EUA); Escola Nacional de Administração Pública (Enap); NYC Opportunity (prefeitura de New York, NY/EUA); IDB Lab, Porto Digital e Porto Social (Prefeitura de Recife).

Recursos já existentes. Um Laboratório de Inovação e Desenho de Serviços pode ser criado utilizando recursos da Secretaria do Planejamento, IplanRio e Instituto Pereira Passos.

3.2 AVALIAÇÃO CONTÍNUA DA EFICÁCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O plano estratégico e de metas do governo são objetos cruciais para transparência da gestão pública e para possibilitar ganho de eficiência e efetividade da mesma. Nossa visão é que cada iniciativa ou programa do governo deve ter:

- metas objetivas, pertinentes e mensuráveis;
- um planejamento de acompanhamento das metas;
- divulgação ampla e tempestiva dos recursos utilizados e resultados aferidos no acompanhamento dos programas.

O Instituto Pereira Passos (IPP) será usado para apoiar e promover a elaboração de políticas públicas baseadas em evidências,

e como um instrumento de **accountability** para promover a transparéncia da gestão pública e o cumprimento integral da Lei de Acesso à Informação.

A avaliação estruturada dos programas do governo permitirá identificar aqueles que precisam de ajustes e quais podem ser descontinuados e substituídos. Será feito um trabalho inicial para inventariar os programas centrais em vigor, levando em consideração orçamento e população atendida. Estes serão priorizados e avaliados rigorosamente em parceria com universidades e instituições de pesquisa. Essas avaliações serão cruciais no desenho do plano estratégico de governo e na otimização do uso dos recursos públicos.

Ao contrário do que foi a práxis até agora, o cerne de todos os programas e iniciativas da gestão terá metas claras baseadas em medidas objetivas que serão acompanhadas tempestivamente pela gestão e pela sociedade.

4. CONCLUSÃO

Dada a frágil situação fiscal do município, todos os programas e iniciativas devem ser definidos de acordo com análises de efetividade, baseadas em dados concretos, e nas vozes daqueles que experimentam os serviços públicos. Propomos um amplo projeto de transformação digital da prefeitura do Rio, com a digitalização de 100% dos processos administrativos. Isso tornará a gestão pública mais transparente para a sociedade – dando um salto de qualidade em relação à situação atual – e servirá como base para a automação de processos visando à melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

Evidentemente, constitui um grande desafio implantar essa nova visão de gestão pública com a máquina em funcionamento, em especial, em um regime de contenção severa de gastos. Platão ensinou que a necessidade é catalisadora de invenções. O Rio de Janeiro precisa, mais do que nunca, reinventar-se em termos de gestão pública, e é essa necessidade que torna a tarefa, apesar de difícil, factível.

Capítulo 7

Assistência Social

Autores: Romero Rocha, Pedro Hemsley, Marcio Firmino,
Nathalia Sales, Rodrigo Abreu, Ana Luiza Pessanha e Fábio Maciel



1. INTRODUÇÃO

A área de Assistência Social foi, em geral, negligenciada nos últimos Planos Estratégicos da Prefeitura do Rio de Janeiro. O plano de 2013 a 2016, por exemplo, tem apenas três itens: o Cartão Família Carioca, o atendimento psicossocial de crianças e adolescentes viciados em drogas e um programa de esportes. Já o plano de 2017 a 2020 é bem mais consistente. Caso tivesse sido cumprido, a área da Assistência Social do município teria atingido outro patamar de organização e proteção social aos mais necessitados. Entretanto, não foi o caso.

A primeira secretária de Assistência Social do começo da gestão Marcelo Crivella era a vereadora Teresa Bergher. Ela era a secretária na época em que o Plano Estratégico foi elaborado e divulgado, em julho de 2017. Em setembro de 2017, ela foi demitida. Daquela data até o presente momento, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) teve mais três secretários. Não surpreende a maioria das metas não terem sido cumpridas.

As ações da SMASDH são desorganizadas, com baixa integração com os demais setores do Executivo e de alcance muito limitado. A transparência da secretaria é bastante restrita e é difícil encontrar todas as informações necessárias para fazer um diagnóstico mais preciso do setor. Em audiência na Câmara Municipal, todos os vereadores reclamaram da falta de transparência da SMASDH. Os programas, em geral, também não são avaliados, e o monitoramento sofre da anteriormente citada falta de transparência. Além disso, programas importantes, como o Cartão Família Carioca, têm péssima gestão e não têm novos beneficiários desde 2012. O programa usa, para definir a elegibilidade dos beneficiários, um preditor de renda criado em 2010 por um consultor, que não transferiu a tecnologia de como fazer o preditor; portanto, a secretaria não conseguiu atualizar os cadastros.

Durante a gestão, a secretaria se preocupou em aumentar número de atendimentos nos Cras, mas de forma desestruturada e sem demonstrar a mesma preocupação com outros indicadores que provavelmente teriam efeito maior, como o número de famílias acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que caiu bastante no período. A única parte boa parece

ser a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, que tem taxas de acompanhamento de saúde e educação bastante altas.

Listamos as seis principais propostas para o setor, a serem desenvolvidas neste capítulo:

- A. Criar uma instância no IPP que monitore todos os programas sociais das Secretarias de Assistência Social e Direitos Humanos, Educação e Saúde. Essa instância deverá também avaliar ou encomendar avaliações desses programas.
- B. Substituir o preditor de renda pela renda declarada na definição de elegibilidade do Cartão Família Carioca, incluindo assim 135 mil famílias no programa.
- C. Criar o Benefício Municipal de Primeira Infância, que irá transferir uma renda básica para todas as famílias com gestantes e/ou crianças de zero a 3 anos.
- D. Fortalecer o Primeira Infância Carioca e colocá-lo em prática junto com o Criança Feliz, via visitas dos Agentes Comunitários de Saúde em conjunto com o profissional que aplicará o Plano de Desenvolvimento Individual (PDI) e o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF).
- E. Criar o Benefício Municipal Jovem, uma transferência de renda condicional, que transferirá uma renda básica para todos os jovens de 18 a 25 anos.
- F. Descentralização e melhor distribuição geográfica das instituições que prestam serviços para idosos, pessoas com deficiência, moradores de rua, mulheres que sofrem violência doméstica e crianças e adolescentes em situação de risco.

2. DIAGNÓSTICO

Diferentemente de cidades do Nordeste, as cidades no Sudeste não têm tanta pobreza quando medida a taxa de pobreza pela renda domiciliar *per capita*. Usando, por exemplo, a linha de pobreza do Bolsa Família (178 reais), a Pnad Contínua de 2019 mostra que 2,39% da população do Rio de Janeiro possuía renda domiciliar *per capita* abaixo dessa linha. Ainda assim, isso significa que 160 mil pessoas

vivem com menos que 178 reais *per capita* no Rio de Janeiro, mesmo depois das transferências governamentais. Além disso, a complexidade dos problemas sociais existentes em grandes cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, vai muito além da pobreza financeira. Problemas como violência contra a mulher, abandono de idosos, dificuldades relacionadas às pessoas com deficiência, dificuldades relacionadas à obtenção de emprego e geração de renda dos jovens, deixando-os mais vulneráveis aos problemas relacionados com violência e crianças sem o tratamento e o investimento ideal para seu desenvolvimento cognitivo e psicossocial, são comuns nas grandes cidades. Além disso, a desigualdade no Rio de Janeiro e demais capitais do Sudeste é um problema grave e tem crescido nos anos recentes, como mostra a Tabela 7.1. A Assistência Social, portanto, deveria entrar como facilitadora e, muitas vezes, promovedora da mitigação desses problemas.

Tabela 7.1- Índice de Gini por capitais do Sudeste

	BELO HORIZONTE	VITÓRIA	RIO DE JANEIRO	SÃO PAULO
2012	0,555	0,536	0,566	0,546
2013	0,540	0,537	0,546	0,562
2014	0,510	0,550	0,529	0,557
2015	0,549	0,556	0,517	0,553
2016	0,533	0,515	0,528	0,558
2017	0,544	0,525	0,527	0,585
2018	0,551	0,573	0,557	0,580
2019	0,536	0,568	0,558	0,579

Fonte: Pnad Contínua

O município do Rio possui uma rede de Assistência Social bastante ampla. Ela é formada por 47 centros de Referências da Assistência Social (Cras), 14 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), além de alguns outros equipamentos listados e quantificados na Tabela 7.2, abaixo.

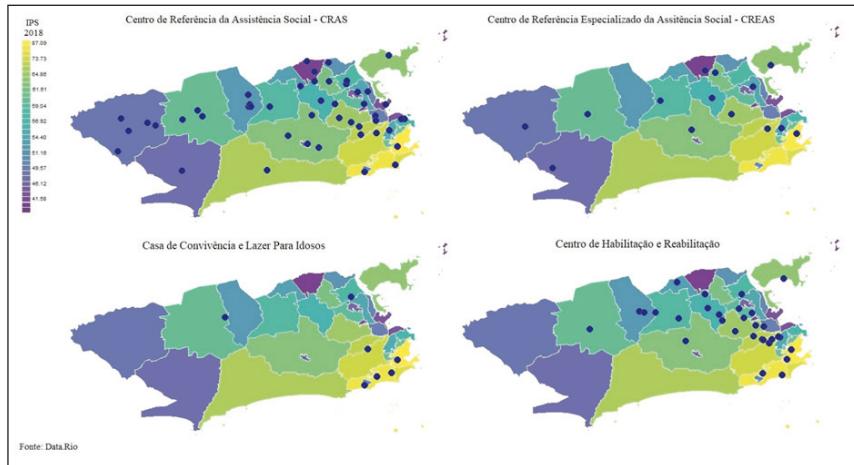
Tabela 7.2- Unidades da SMASDH por tipo de equipamento

TIPO DE EQUIPAMENTO	Nº
Casa da Mulher Carioca	2
Casa de Convivência e Lazer para Idosos	7
Casa Viva Mulher	1
Central de Recepção para Adultos e Famílias	1
Central de Recepção para Crianças e Adolescentes	2
Central de Recepção para Idosos	1
Centro de Acolhimento (Serviço de Execução Indireta)	28
Centro de Cidadania Rinaldo de Lamare	1
Centro de Habilitação e Reabilitação (Serviço de Execução Indireta)	30
Centro de Referência da Assistência Social	47
Centro de Referência Especializado da Assistência Social	14
Centro Especializado de Atendimento à Mulher	1
Centro Especializado para Pessoas em Situação de Rua	2
Conselho Tutelar	19
Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos	10
Hotel Acolhedor/Albergue	4
Polo do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora – Faco	11
Secretaria Municipal – Sede	1
Unidade Municipal de Reinserção Social	32

Fonte: Data Rio/IPP

A Figura 7.1 mostra a localização de alguns desses equipamentos, os Cras, os Creas, os Centros de Habilitação e Reabilitação e as Casas de Convivência e Lazer para Idosos. A figura traz também um mapa de calor sobre o Índice de Progresso Social (IPS) por Região Administrativa (RA) da cidade. Percebe-se que a distribuição dos equipamentos não tem concentração nas áreas mais necessitadas.

Figura 7.1- Equipamentos da Assistência Social e IPS, por RA



As Casas de Convivência e Lazer para Idosos, por exemplo, são, na sua maioria, localizadas nos bairros mais ricos da cidade. Também existem poucos Centros de Habilitação e Reabilitação para pessoas com deficiência nas RAs com menor IPS. Em relação aos Cras e Creas, parece também haver um espaço grande para melhoria da distribuição espacial.

A estrutura da SMASDH é dividida espacialmente em dez coordenadorias, como pode ser visto na Figura 7.2 abaixo. Não existe nenhuma razão muito clara para as divisões territoriais serem feitas dessa forma. Parece-nos óbvio que as divisões territoriais deveriam se fundir com as divisões territoriais das secretarias de Saúde e Educação.

Figura 7.2- Coordenadorias da SMASDH e RAs, por IPS



Outra coisa bastante importante para a política social do município são as famílias cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal para programas sociais (CadÚnico). A Tabela 7.3 mostra os quantitativos de famílias inscritas no cadastro no município por perfil de renda e por idade. O Rio tem cerca de 545 mil famílias cadastradas no CadÚnico, totalizando cerca de 1,28 milhão de pessoas. Desses, 260 mil famílias estão abaixo da linha de extrema pobreza do cadastro (R\$ 89,00 *per capita*) e 59 mil estão entre essa linha e a linha de pobreza (R\$ 178,00 *per capita*). A maior parte das pessoas cadastradas está na faixa etária de 0 a 15 anos, e a taxa de atualização cadastral é de 79,6%, abaixo da média nacional, que é de 83,2%.

Importante notar também que cerca de 320 mil famílias estão abaixo da linha de elegibilidade do Programa Bolsa Família (PBF) e 274 mil famílias são beneficiárias do programa. Esse é o público-alvo do programa de transferência de renda municipal, o Cartão Família Carioca, do qual falaremos em seguida.

Tabela 7.3- Famílias cadastradas no CadÚnico e Gestão do Bolsa Família

CADAstro ÚNICO	
Famílias cadastradas	544.882 (março/2020)
Extrema pobreza (até R\$ 89 <i>per capita</i>)	260.066
Pobreza (R\$ 89 a R\$ 178 <i>per capita</i>)	59.273
Estimativa de famílias com perfil	458.625 (Censo 2010)
Taxa de atualização cadastral	79,6% (média nacional é 83,2%)
Pessoas cadastradas	1.279.892 (fevereiro/2020)
0-15 anos	442.988
16-17 anos	52.192
18-24 anos	143.524
25-34 anos	154.182
35-64 anos	358.851
65+ anos	128.155
BOLSA FAMÍLIA	
Valor repassado	R\$ 46,9 milhões (abril/2020)
Famílias beneficiárias	273.906 (abril/2020)
Pessoas	658.048 (abril/2020)
Benefício médio	R\$ 171,28 (abril/2020)
Acompanhamento de Educação	94,7% (média nacional é 93,1%)
6 a 15 anos	95,4% de acompanhamento
16 e 17 anos	91,6% de acompanhamento
Acompanhamento de Saúde	91,4% (média nacional é 76,1%)

Fonte: Ministério da Cidadania

Entretanto, a gestão de condicionalidades do PBF parece ser boa, com o acompanhamento das condicionalidades na área de Saúde sendo bem maior que a média nacional.

Após essa breve introdução, será feito em seguida um diagnóstico por programa e/ou por grandes áreas de atuação. Serão abordados problemas relacionados à transferência de renda, primeira infância,

juventude, proteção em relação à violência contra mulher, assistência aos idosos e pessoas com deficiência.

2.1 CARTÃO FAMÍLIA CARIOMA

O Programa Cartão Família Carioca (CFC) foi criado em 2010 pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro com o intuito de mitigar os efeitos da pobreza na cidade e de melhorar o desempenho escolar dos alunos matriculados na rede municipal. Ele foi formulado para ser um complemento de renda para as famílias que já recebiam Bolsa Família. No decreto de criação do programa, podiam receber -lo as famílias com renda *per capita* mensal menor que 108 reais, o que na época significava 2 U\$D por dia, a linha de pobreza “mais generosa” das metas do milênio das Nações Unidas. O programa, então, completava a renda da família para que sua renda *per capita* ficasse igual a esse valor. Para o cálculo do valor da renda *per capita* de cada família não era usada a renda declarada, e sim um preditor de renda, elaborado por um consultor, que era calculado usando diversas outras variáveis, como acesso a serviços de água, esgoto e eletricidade, nível de educação, tipo de emprego e algumas vulnerabilidades, como presença de pessoas com deficiência, gestantes ou crianças na primeira infância (ver Neri, 2010).

A ideia era que, ao fazer uma regressão econométrica que utilizasse outras informações para tentar prever a renda verdadeira, o preditor de renda seria mais capaz de apontar pobreza permanente e não apenas fazer um retrato momentâneo da renda da família. Entretanto, como veremos quando estivermos discutindo as propostas, a literatura mostra diversos problemas existentes no uso desses preditores de renda para definição de elegibilidade de programas condicionais de transferência de renda. Além disso, a prefeitura do Rio de Janeiro não conseguiu renovar o contrato com a consultoria responsável, fazendo com que os cadastros com as informações de renda do preditor não fossem atualizados, o que contribuiu para que não entrassem novos beneficiários desde o ano de 2012, quando o programa tinha 85 mil famílias beneficiárias. Com a saída de algumas famílias do PBF, o CFC tem hoje 40 mil famílias beneficiárias.

O programa também previa bônus por desempenho escolar dos estudantes de 6 a 17 anos. Caso eles melhorassem seu desem-

penho nas provas bimestrais em relação a uma linha de base, eles ganhavam um bônus de 50 reais naquele bimestre. Entretanto, Vieira (2019) mostra que o programa não resultou em uma melhoria do desempenho escolar dos beneficiários.

Na época em que foi instituído o CFC, o Programa Bolsa Família (PBF) federal ainda não tinha entre suas regras o complemento de renda chamado Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP). O BSP, criado em 2012, completa a renda das famílias que têm uma renda *per capita* menor que a linha de extrema pobreza do PBF, de 70 reais *per capita* em 2012. Ainda assim, naquela época, o CFC trazia uma ajuda adicional grande, pois ele completava a renda *per capita* das famílias para 108 reais. Entretanto, com a não atualização dos cadastros e da linha de 108 reais, o CFC passou a ser menos importante, já que hoje o BSP completa a renda das famílias para 89 reais *per capita*, sendo o adicional do CFC, portanto, bem menor. Além disso, levantamento feito no Cadastro Único, visto na Tabela 7.2, mostra que 260 mil famílias têm renda declarada menor que 89 reais *per capita*, o que, supondo que esta seja a renda verdadeira, sugere que ao menos 209 mil famílias extremamente pobres não recebem o CFC.

Diante disso, fica claro que o Cartão Família Carioca necessita de uma completa reformulação no intuito não apenas de melhorar a gestão, mas também de proteger social e economicamente as famílias mais pobres e mais vulneráveis da cidade.

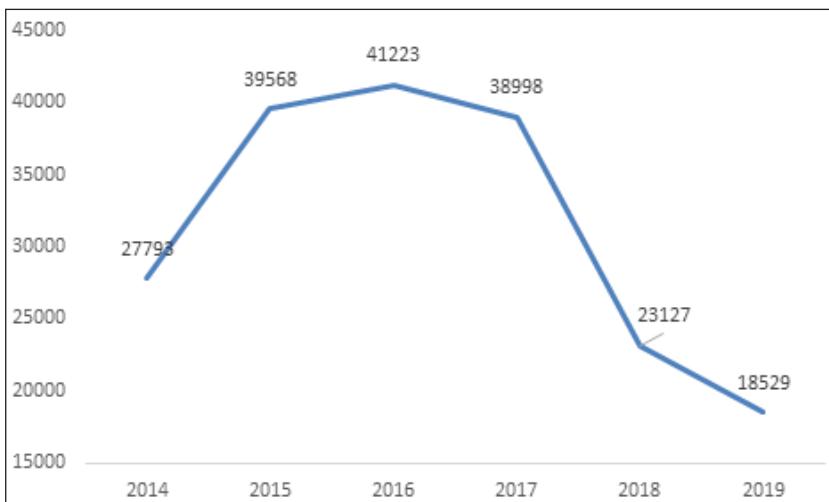
2.2 PAIF E PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, promover o acesso a programas, serviços e benefícios, e demais políticas setoriais, e potencializar o protagonismo e a autonomia de indivíduos, famílias e comunidades (ver Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, e Orientações Técnicas sobre o Paif, vol. 2 /MDS, 2012).

Por seu caráter continuado, o acompanhamento das famílias pode ajudar várias áreas de desenvolvimento infantil, tendo a possibilidade

de ser uma porta de entrada e de articulação com outros programas importantes na Assistência Social, como Primeira Infância Carioca, Criança feliz, entre outros. Entretanto, percebe-se que, atualmente, ele não é utilizado nessa articulação e, como veremos a seguir, os programas acima citados não saíram ainda do lugar. Além disso, o número de famílias acompanhadas pelo Paif tem diminuído desde 2016, como mostra a Figura 7.3.

Figura 7.3- Média mensal de famílias acompanhadas pelo Paif



Fonte: Data-Rio

A proteção social básica da SMASDH se dá também com atendimentos individuais no Cras e através do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). O SCFV realiza atendimentos em grupo, por faixa etária. Em dezembro de 2017, o município no Rio de Janeiro possuía 613 grupos ativos do SCFV, com média de participação de 9.230 usuários (participação de no mínimo um encontro mensal), embora estejam inscritos no Sistema de Informação do Serviço de Convivência (SISC), do MDS, 11.784 usuários. A meta pactuada para atendimento é de 11.810 usuários, sendo 50% como usuários elencados como público prioritário.

As normativas e orientações do MDS e do Cnas estabelecem a oferta do SCFV para as seguintes faixas etárias: de 0 a 6 anos, de 6 a 9 anos, de 10 a 15 anos, de 15 a 17 anos, de 18 a 59 anos e para idosos.

Entretanto, a prefeitura oferece o serviço para as faixas: 6 a 9 anos, 10 a 14 anos, 15 a 17 anos e idosos. Apesar de a ideia do programa ser interessante e de a prefeitura estar razoavelmente perto de cumprir a meta de atendimento, o SCFV deve ser entendido apenas como complementar aos demais serviços, já que encontros mensais em grupo não parecem ser capazes de dirimir todas as necessidades do público da assistência. Não pode ser justificativa, por exemplo, para redução das famílias acompanhadas pelo Paif. Além disso, é estranha a falta dos grupos exatamente em duas faixas etárias extremamente importantes, como a primeira infância e a juventude.

2.3 PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

A iniciativa Proteção Social Especial, entre outras ações, visa combater a exploração de crianças nas ruas, pelos próprios pais ou por outros adultos, e ainda ampliar e dar dignidade à rede estrutural de acolhimento de pessoas em situação de rua, de forma a aumentar o número de vagas ofertadas e qualificar o atendimento. Por isso, as metas estratégicas dessa iniciativa são: a ampliação das vagas do serviço de acolhimento e a ampliação da proteção e do acompanhamento familiar no Paif (Proteção e Atendimento Integral a Família)/ Paefi (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos) das famílias em situação de trabalho infantil.

Referindo-se ao acompanhamento familiar no Paif/Paefi das famílias em situação de trabalho infantil, as ações de identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil seguem em execução. Entretanto, o número de referência em 2017 era de 1.685 beneficiários na base do CadÚnico atrelados a esta situação, e, em março de 2018, este número era de 1.133 beneficiários.⁵⁷

De acordo com levantamento feito pela SMASDH, em 2019, existiam 754 crianças em situação de trabalho infantil nas regiões da cidade.⁵⁸ Entretanto, suplemento da Pnad Contínua 2016 mostrava que 4.505 crianças de 5 a 13 anos trabalharam fora de casa na semana da pesquisa, e mais de 138 mil crianças nesse intervalo de idade realizaram alguma tarefa doméstica que poderia ser considerada

57 Plano Plurianual – Prefeitura do Rio de Janeiro – Relatório de Gestão 2018.

58 Plano Plurianual – Prefeitura do Rio de Janeiro – Relatório de Gestão 2019.

trabalho (cuidar de outras pessoas, limpar a casa etc.). Além disso, 1.500 crianças de 14 a 15 anos também realizaram algum trabalho remunerado.

Em relação às vagas do serviço de acolhimento, recuperação ou reabilitação, a cidade ofertou através dos serviços próprios e conveniados da SMASDH, em média, 2.750 vagas de acolhimento no ano de 2018. Pessoas acolhidas (entre crianças, adolescentes, adultos, idosos e grupos familiares), a cada mês do ano, foram em média 2.200 nos abrigos, mais os cerca de 5.500 adultos acolhidos em média, mensalmente, em regime de pernoite e per dia nos hotéis: Hotel Solidário da Central do Brasil e Hotel Solidário Profeta Gentileza. Recentemente, vereadores cobraram da prefeitura mais transparência nos contratos com esses hotéis.

Além disso, em conversas com atores do setor, foram identificados alguns problemas na questão do acolhimento de moradores de rua. Por exemplo, a porta de entrada para o sistema de acolhimento é a Central de Recepção de Adultos e Famílias (Craf) Tom Jobim, que fica na Ilha do Governador e é de difícil acesso. Ainda, ela funciona em regime de albergue, e os moradores de rua não podem ficar lá durante o dia. As regras também parecem ser muito rígidas para um sistema que se propõe a assistir desassistidos. Por exemplo, se uma pessoa chega lá embriagado uma vez, fica três meses sem poder utilizar o sistema de acolhimento. Por último, as condições de acolhimento nas duas maiores e principais instituições, a Tom Jobim e a de Paciência são bastante precárias. É muito comum ouvir relatos de que não há garantia de que os pertences pessoais ficarão guardados em locais seguros, e muitas vezes há interferência do tráfico nas instituições.

Entretanto, o número de abordagens sociais (especialmente a moradores de rua) cresceu bastante na gestão Crivella. A média mensal de abordagens foi de 3.500 em 2016 para 13.000 em 2019. Como nem o acolhimento nem o acompanhamento via Paefi subiu tanto, as abordagens não parecem ser tão eficientes assim.

No PPA de 2018 estava prevista a criação de 656 novas vagas de serviços de acolhimento na proteção social especial, mas apenas 50 vagas foram criadas. Já em 2019, 40 novas vagas foram criadas. No plano estratégico, a prefeitura prometeu 4 mil novas vagas até

2020. Prometeu também um diagnóstico dos locais com áreas de maior incidência de trabalho infantil na cidade. Os números reportados no PPA 2019, entretanto, de 754 crianças em trabalho infantil parece bastante subestimado, tendo em vista os dados do suplemento da Pnad Contínua 2016 mencionados anteriormente.

Como em diversos outros setores, fica difícil avaliar no geral a proteção social especializada por conta da falta de transparência da SMASDH.

2.4 PRIMEIRA INFÂNCIA CARIOSA

O programa Primeira infância Carioca (PIC) tem como intuito o desenvolvimento cognitivo e psicossocial de crianças de 0 a 6 anos. No plano estratégico para a cidade de 2018 a 2021 realizado em 2017, a prefeitura foi agressiva com a promessa de metas ambiciosas.

O programa previa ações integradas das secretarias de Saúde, Educação e de Assistência Social e Direitos Humanos, e é coordenado pela Casa Civil. Especificamente, previa “o mapeamento dos equipamentos de atendimento das três secretarias e a integração dos serviços voltados para a primeira infância; Plano de Desenvolvimento Infantil individualizado (PID); Plano de Acompanhamento Familiar (PAF)” (Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, 2017-2020).

Como resultado esperado, a prefeitura apontava “ter todas as crianças de 0 a 6 anos nas áreas cobertas pela Estratégia Saúde da Família com seu desenvolvimento infantil acompanhado, de acordo com os marcos da caderneta da criança e suas famílias informadas e acompanhadas”.

Como meta eles apontaram “ter 90% das crianças de 0 a 6 anos cadastradas na Estratégia de Saúde da Família (Ficha A), com protocolo único intersetorial cumprido até 2020”.

Entretanto, o último relatório de gestão do PPA disponível, exercício 2019, traz a informação de que nenhuma criança foi visitada até o fim daquele ano. As únicas ações realizadas foram a criação dos instrumentos que serão utilizados em campo, que serão as fichas “Orientadores de Cuidado PIC” e a “Aplicação de Coleta de Dados” para os tablets (aplicativo em fase de finalização pelo IPP).

Na mesma linha, o município realizou a pactuação para implantação do Programa Criança Feliz, do Governo Federal (Resolução CNAS n. 19, de 24 de novembro de 2016, que institui o Programa Primeira Infância no Suas e Decreto n. 8.869, de 05 de outubro de 2016), cuja meta de atendimento é de 4.700 crianças (de 0 a 6 anos, beneficiárias do PBF e BPC) e gestantes, por meio de estratégias de busca ativa e fortalecimento de ações intersetoriais.

Apesar do aceite realizado no ano de 2017, o Programa Criança Feliz não foi executado na cidade do Rio de Janeiro em 2018 ou 2019, assim como o PIC.

2.5 JUVENTUDE

A estrutura atual da prefeitura do Rio de Janeiro (gestão Crivella) não possui uma instância específica para a juventude. A prefeitura descontinuou o Conselho Municipal da Juventude da Cidade, órgão ligado à Secretaria Municipal da Casa Civil na gestão anterior (Eduardo Paes). Dessa forma, as políticas municipais para a juventude ficaram dispersas entre diferentes secretarias, notadamente a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

É importante observar que o Programa Renda Melhor Jovem (transferência de renda pelo Governo do Estado) está suspenso desde 2016 por decisão do Governo do Estado do Rio de Janeiro, o que aumenta a necessidade de atuação da prefeitura. O **site** oficial do programa relacionado Projovem Adolescente está aparentemente fora do ar. A ferramenta correspondente no âmbito municipal é o programa Cartão Família Carioca, que tem dentre os resultados esperados “propiciar maior igualdade de oportunidades para jovens e crianças”.

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos é responsável por uma série de programas e ações, de acordo com o PPA 2019-2021:

1. Apoio a atividades esportivas para adolescentes em cumprimento da MSEMA, que propõe “atender adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto através da prática de esportes, proporcionando novas perspectivas a esses jovens”.

A proposta é atender 4.500 jovens em 2019, sem previsão para 2020 e 2021. Não estava previsto no PPA 2018-2021.

2. A ação social no Proap III (Territórios Integrados) busca “implantar e desenvolver ações preventivas de risco social dirigidas, prioritariamente, aos jovens e às famílias, além de atenção à educação através das creches, bem como a educação de jovens e adultos”. O objetivo era construir um centro de referência de Assistência Social em 2019. Estava previsto no PPA 2018-2021, mas não houve realização, a despeito de um orçamento realizado de R\$ 1,5 milhão (relatório de gestão – 2018).
3. Acolhimento especializado a crianças e adolescentes usuários de **crack** e outras substâncias psicoativas (Atenção Psicossocial): tem por objetivo “garantir proteção integral a crianças e adolescentes usuários de **crack** e outras substâncias psicoativas através da oferta de acolhimento especializado, de forma articulada com as demais políticas setoriais, em especial as de saúde e educação”. O objetivo anunciado é prestar “48 serviços especializados”, o que é pouco claro. Estava previsto no PPA 2018-2021, e foram realizados 52 serviços (relatório de gestão – 2018), sem descrição adicional. O orçamento realizado foi de quase 2 milhões de reais.
4. Políticas de proteção integral para crianças e adolescentes: busca “ampliar e fortalecer o sistema de garantia de direitos e as ações de proteção à criança e ao adolescente”. A previsão é atender 1.500 crianças e adolescentes por ano. Estava previsto no PPA 2018-2021, e foi feita a capacitação de 250 agentes (contra previsão de 55) e atendimento de 360 pessoas (contra previsão de 1.500), com orçamento realizado de mais de 4 milhões de reais – relatório de gestão (2018).
5. Promoção dos direitos humanos: busca “promover a cultura de direitos humanos através do estabelecimento do acesso igualitário aos direitos fundamentais e fortalecer o sistema de garantia de direitos”. Há dois produtos dentro dessa ação: o Espaço de proteção de criança e adolescente e os Conselhos Tutelares. Estava previsto no PPA 2018-2021, e foram criados ou mantidos (sem especificação) três “espaços de proteção”, com orçamento acima de 4 milhões de reais – relatório de gestão (2018).

6. Apoio ao centro social Educar para o Amanhã: o projeto tem atendimento assistencial a crianças e adolescentes que se encontram em situação de extremo risco social e pessoal, buscando garantir proteção integral em sistema de acolhimento, visando criar condições para adquirirem referência na sociedade. Não estava previsto no PPA 2018-2021.

A Secretaria Municipal de Educação mantém Programa de Educação de Jovens e Adultos (Peja), que busca promover a conclusão de estudos, especialmente para quem não terminou o Ensino Fundamental. Em 2017, havia duas escolas exclusivas para jovens e adultos.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação (SMDEI) tem a iniciativa Jovem Aprendiz, para jovens de 18 a 22 que tenham concluído ou estejam cursando o Ensino Médio. Não encontrado no relatório de gestão de 2018 (PPA 2018-2021).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente trata de temas relacionados e em parte sobrepostos, com ampla gama de ações e instituições. Há várias deliberações de planos municipais, mas apenas uma a partir de 2017: o Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que oferece “subsídios para a conceituação de família, da condição peculiar da criança e do adolescente, enquanto pessoas em desenvolvimento e sujeitos de direitos, e de convivência familiar e comunitária”.

Alguns programas presentes no PPA 2018-2021 foram retirados na atualização para 2019-2021:

1. Programa de atendimento a jovens e adultos no Ensino Fundamental. Foram feitas cinco das seis ações esperadas (“atividade pedagógica para o enriquecimento curricular”, sem descrição adicional), a um custo de R\$ 337 mil.
2. Time Rio: programa de incentivo a jovens para esportes de alto rendimento. Foi realizado um orçamento de 2,4 milhões de reais (contra previsão de 600 mil), sem descrição de atividades concluídas – houve gasto para “manutenção dos polos regionais de atendimento” e para “eventos do legado olímpico”.

3. Capacita Rio: o objetivo era capacitar os trabalhadores, especialmente os mais jovens e em situação de vulnerabilidade, para acessar o mercado de trabalho. Foram feitos 161 mil atendimentos nos Centros Públicos de Emprego (contra uma expectativa de 60 mil), a um custo de R\$ 1,2 milhão (relatório de gestão – 2018).
4. Escolas para um Rio de Paz: o programa busca “desenvolvimento da família e da comunidade local” e a “transmissão de valores aos alunos”. Não houve orçamento realizado em 2018, mas mesmo assim foi obtida taxa de 100% de “escolas com atividades voltadas para o programa Rio de Paz”.

2.6 PROGRAMAS E SERVIÇOS VOLTADOS PARA OS IDOSOS

O principal programa da prefeitura voltado para a população idosa seria o Idoso Carioca, que é um programa de transferência de renda que visa manter o idoso em casa, fortalecendo os vínculos com os cuidadores informais (família) e prestando assistência contínua para as famílias sobre os cuidados com os idosos. Além disso, para casos de dependência extrema, seria utilizado o Cuidador Social. O programa foi inspirado em um programa já existente chamado Idoso em Casa, que tem apenas 208 beneficiários. Esses idosos recebem uma transferência de 308 reais por mês. A prefeitura prometeu como meta para o idoso carioca que ele fosse expandido para 2 mil beneficiários. Até agora o programa não saiu do lugar.

Existia também outro programa semelhante, chamado programa Rio Dignidade à Terceira Idade, com uma transferência de 240 reais e alguns auxílios à família parecidos com o programa citado anteriormente. Relatório de Gestão do PPA de 2018 mostra que 107 idosos eram atendidos pelo programa.

O programa Agente Experiente surgiu em 2004 e tem como objetivo a reinserção do idoso no mercado de trabalho ou inclusão nos programas de renda complementar. Na prática, a prefeitura contrata idosos para trabalharem em instituições onde há convivência com outros idosos, como unidades de saúde, Cras/Creas e Casas de Convivência. Embora a ideia do programa seja interessante, havia apenas 248 idosos beneficiários, de acordo com o Relatório de Gestão do PPA – 2018.

O outro serviço existente para a população idosa no município do Rio de Janeiro é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social, em dezembro de 2017, o município no Rio de Janeiro possuía 613 grupos ativos do SCFV, com média de participação de 9.230 usuários (participação de no mínimo um encontro mensal), embora tenha inscritos no Sistema de Informação do Serviço de Convivência (SISC), do MDS, 11.784 usuários. Dados do IPP mostram que em 2019, mensalmente, 2.544 foram atendidos pelo SCFV. Porém o atendimento desse serviço é apenas uma vez por mês, o que é bastante insuficiente em termos de serviços de assistência aos idosos.

Além disso, a prefeitura possuía as Casas de Convivência e Lazer para Idosos, mostradas na Figura 3.1, que possuía atividades diárias. Entretanto, elas tinham uma distribuição geográfica sem sentido, com 4 das 7 casas localizadas na zona sul. Além disso, segundo o PPA de 2019, o número de idosos atendidos foi de cerca de 23 mil, enquanto a previsão era de 30 mil. Por último, essas casas, atualmente, aparecem nas bases do IPP como inativas.

2.7. PROGRAMAS E SERVIÇOS VOLTADOS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Estima-se que cerca de 25% da população do município do Rio de Janeiro vive com uma ou múltiplas deficiências, totalizando mais de 1,5 milhão de pessoas. Segundo um estudo feito pelo Instituto Pereira Passos, baseado no Censo Demográfico de 2010, uma em cada quatro pessoas do Rio de Janeiro tem algum tipo de deficiência ou algum tipo de mobilidade reduzida, seja motora ou intelectual. Além dos fatores congênitos, acidentes e disfunções, a violência urbana e o elevado percentual de idosos (15% da população) contribuem para manter o índice acima da média nacional (24%).

Nesse grupo, que representa grande parcela da sociedade, encontram-se pessoas em situação de grande vulnerabilidade social e, em casos mais agudos, com grande limitação de autonomia. Constantemente essa parcela da população sofre estigma e discriminação, tendo acesso limitado à saúde, educação e oportunidades

de geração de renda. A pobreza é tanto causa como consequência da deficiência.

Existem 100.157 pessoas com deficiência hoje cadastradas no CadÚnico, ou seja, pessoas com deficiência que vivem com menos de meio salário mínimo *per capita*. Dessas, 39.417 são beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada, o BPC.

Ou seja, boa parte das pessoas com deficiência de renda relativamente baixa não recebem transferência de renda nenhuma, e os programas e serviços municipais ganham grande importância na assistência a essas pessoas.

No âmbito da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Tecnologia (SMPDT), atualmente, o município do Rio de Janeiro conta com sete Centros Municipais de Referência da Pessoa com Deficiência (CMRPDs), que oferecem atendimento médico com especialistas como fonoaudiólogos, psicólogos e fisioterapeutas. Apesar de prever o atendimento de 102.384 pessoas com deficiência e/ou familiares, apenas 78.726 foram atendidas em 2019.

O último plano estratégico trouxe também a informação de que pessoas do espectro autista contavam com a maior fila de espera dos seis Centros Municipais da cidade, aproximadamente 40% do total da fila. Para solucionar esse problema, colocou como meta a implantação de um Centro Especializado Municipal de Autismo (Cema), com capacidade de acompanhamento para 400 pessoas, na região do centro da cidade, até 2018. O Cema seria responsável por oferecer um centro de estudos, pesquisas e informações, atendimentos nas áreas de reabilitação, cultura, esporte e trabalho. No entanto, até o presente momento, essa meta não se concretizou. A última atualização, dada pelo relatório de Gestão e Avaliação de 2019, foi de que os atendimentos sociais, de reabilitação, esporte e cultura, produção e trabalho, bem como a equipagem dos centros, teriam início no primeiro semestre de 2020.

Além disso, o município conta com quatro centros de convivência, que oferecem serviços sociopedagógicos e de cuidados às pessoas com deficiência, a partir de 14 anos. Nesses equipamentos foram atendidas 11.724 pessoas com deficiência e/ou familiares em 2019, em linha com a meta estabelecida para esse ano.

E cinco moradias assistidas na zona oeste (Campo Grande), onde vivem pessoas acima de 18 anos com deficiências, dependentes de cuidados e auxílio para as atividades diárias, com vínculo familiar rompido. As moradias foram reformadas em 2019 e abrigam 55 pessoas.

Existem também 30 Centros de Habilitação e Reabilitação de entidades privadas sem fins lucrativos com convênio celebrado com o município para disponibilização de vagas de atendimento. Como mostrado na Figura 7.1, a localização desses centros é um problema, já que existem muito poucos na zona oeste e nas zonas mais pobres da cidade.

Um programa bastante importante é o Programa de Reabilitação Social Baseado na Comunidade (PRC), um dos programas da Fundação Municipal Francisco de Paula (Funlar), vinculada à então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – atual Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, que tem como objetivo a promoção e inclusão social da pessoa portadora de deficiência e de sua família.

O PRC teve início em 1994 e foi criado pela constatação de dificuldade de acesso à reabilitação das pessoas portadoras de deficiência residentes em comunidades carentes. A equipe do PRC é formada por terapeuta ocupacional, psicólogo, fisioterapeuta, fonoaudiólogo e assistente social. O PRC desenvolve atividades voltadas para os portadores e suas famílias numa perspectiva terapêutica e de geração de renda. Como o programa é itinerante, adotou-se a estratégia de desenvolver agentes multiplicadores – moradores que poderão dar continuidade ao trabalho após a saída da equipe.

A Reabilitação Baseada na Comunidade (RBC), criada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), é tida até hoje como uma estratégia eficaz para melhorar o acesso aos serviços de reabilitação para pessoas com deficiência nos países em desenvolvimento. Entretanto, apenas 1.382 pessoas com deficiência estão cadastradas no programa, segundo relatório de 2018. Dado que existem cerca de 100 mil pessoas com deficiência de renda baixa no Rio de Janeiro, esse número parece muito aquém do necessário para um bom sistema de proteção social.

Em resumo, é notória a insuficiência dos programas e equipamentos voltados ao atendimento às pessoas portadoras de deficiências, sendo de suma importância aumentar a cobertura do atendimento desse grupo da população.

2.8 POLÍTICAS VOLTADAS PARA A POPULAÇÃO LGBTI

Não existe uma política nacional voltada para a população LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transgêneros e Intersex) que dê diretrizes para a efetivação pelos estados e municípios como ocorre em outras áreas. Atualmente, o Governo Federal claramente não prioriza políticas voltadas para a população LGBTI, tornando mais invisível este grupo e suas necessidades específicas. A 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, prevista para acontecer em 2019, não foi fomentada pelo Governo Federal e não aconteceu.

Atualmente, no que diz respeito a serviços especializados, em nível nacional, permanece apenas o de saúde para pessoas trans, o chamado Processo Transexualizador, regido pela Portaria do Ministério da Saúde n. 2803/2013, o qual mantém cinco hospitais e três ambulatórios no país, sendo dois no Rio de Janeiro: Hospital Universitário Pedro Ernesto (Hupe), da UERJ, que realiza cirurgias, e Instituto Estadual de Diabetes e Endocrinologia Luiz Capriglione (Iede), que é um serviço ambulatorial.

Contudo, estados e municípios realizam suas iniciativas. No Estado do Rio de Janeiro existe o Programa Rio sem Homofobia, pioneiro no Brasil, vinculado à atual Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos, que tem nove Centros de Cidadania LGBTI, apenas um na capital.

Esses centros são responsáveis por atendimento jurídico, psicológico e social às pessoas LGBTI que se encontram em situação de vulnerabilidade, além de serem mobilizadores para políticas públicas de enfrentamento à homofobia e à transfobia. O Rio sem Homofobia também é responsável pela gestão do Disque Cidadania, um 0800 que presta orientações e encaminhamentos à população.

Também em nível estadual, há o Conselho Estadual de Direitos LGBTI, que permanece como um importante espaço de recebimento

de denúncias e promoção de debates acerca da situação das pessoas LGBTI no estado.

Em nível municipal, na capital, existe a Coordenadoria Especial da Diversidade Sexual. Esta tem como função a promoção de ações intersecretarias voltadas às pessoas LGBTI e, em termos de serviços diretos, promove o projeto Trans+Respeito, um curso de capacitação voltado a pessoas trans a fim de contribuir para melhores condições de inserção no mercado de trabalho.

Outros municípios possuem Conselho de Direitos voltados para a população LGBTI, o que não é realidade na cidade do Rio de Janeiro. Um serviço que possui grande demanda e existe em outras localidades é instituição de acolhimento voltada para pessoas LGBTI, tendo em vista que esta população é comumente colocada em situação de vulnerabilidade, inclusive pelas próprias famílias. As instituições de acolhimento municipais, além de serem separadas por sexo (não levarem em conta o gênero), não são ambientes em que as pessoas LGBTI se sintam seguras.

2.9 TERRITÓRIOS SOCIAIS

Foi desenvolvido pelo IPP um Índice de Desenvolvimento Social (IDS) para os cerca de 12 mil setores censitários da cidade (IBGE), que é a menor desagregação do território. A partir disso, foram definidos quais os territórios a serem priorizados nas políticas sociais da prefeitura. O Programa Territórios Sociais é dividido em três etapas. A primeira fase do programa consiste na busca ativa em 100% dos domicílios desses territórios para identificação das famílias em situação de elevada vulnerabilidade. Entre 2017 e 2018, foram mapeados todos os 180 setores censitários selecionados de menor IDS ($< 0,4$). Esses setores representaram cerca de 20 mil domicílios de acordo com o Censo 2010.

Para ser elegível, o domicílio deve apresentar IPM (Índice de Pobreza Multidimensional) riscos 2 e 3. Dessas 20 mil famílias, cerca de 2.300 foram identificadas como vulneráveis e elegíveis a participar da segunda fase do programa, que consiste na criação do Plano de Ação Integrado, com as seguintes ações: (i) identificar as famílias em risco social; (ii) providenciar o acesso à documentação civil

necessária; (iii) incluir as famílias nos cadastros sociais de acesso aos serviços básicos; (iv) matricular as crianças que estão fora da escola e monitorar seu progresso através de uma tutoria especial; (v) prover acesso às famílias a serviços básicos e essenciais de saúde, como exames, vacinação e monitoramento contínuo; (vi) realizar atendimento social às famílias e encaminhamentos para acesso a serviços e benefícios; (vii) elaborar diagnóstico socio-habitacional das moradias com o objetivo de incluí-las nos programas habitacionais; (viii) promover acesso ao mercado de trabalho e qualificação profissional; (ix) promover acesso à cultura e ao direito à cidade.

A terceira fase do programa consiste no monitoramento, através de uma segunda entrevista realizada após seis meses para checar se houve superação da condição de vulnerabilidade social. Das famílias atendidas, 82% conseguiram melhorar o IPM. Após esses resultados, o programa foi expandido, a pedido do Prefeito Marcelo Crivella. As novas entrevistas foram realizadas nas regiões administrativas que hoje possuem menor IPS: Alemão, Maré, Chapadão, Pedreira, Vila Kennedy, Penha, Lins, Cidade de Deus, Jacarezinho e Rocinha. O IPP estima que há cerca de 140 mil domicílios a serem visitados nessas grandes áreas. Nessa fase de expansão do programa, o critério de famílias em situação de extrema pobreza foi adicionado ao critério de elegibilidade anterior (IPM risco 2 ou 3). Até agora, foram realizadas 99 mil entrevistas, com 25% desses domicílios elegíveis.

Toda família pertencente ao programa recebe visitas de um agente comunitário de saúde, para atualização ou inscrição do cadastro. Nessa visita, o agente também realiza o direcionamento da família para o atendimento em um Cras. Se em 30 dias a família não comparece ao CRAS, o IPP aciona um alerta para que um assistente social realize uma visita domiciliar a essa família. Nessa visita, outros dados são atualizados. Informações relacionadas ao domicílio em si são entregues a um comitê de trabalho chamado de Eixo Urbano, cujo objetivo é pensar em propostas relacionadas à melhoria da infraestrutura de habitação.

Todas as famílias que participarem do Programa serão, ainda que tenham saído da situação de risco, monitoradas por ao menos

dois anos. A meta é a diminuição da vulnerabilidade em 80% das famílias identificadas com risco social.

Em relação às ações realizadas pelo programa, destacamos: (i) em parceria com o Detran-RJ e a Fundação Leão XIII, foram oferecidos serviços como: matrícula de alunos, atendimento das áreas de saúde, inscrição no CadÚnico, carteira de trabalho, balcão de empregos e inscrição no Minha Casa Minha Vida. Além dessas ações sociais, foram realizados dias de “Identifica Rio nas Escolas”, onde são emitidos documentos de identidade e 2^a via de certidões para os alunos das escolas municipais das regiões; (ii) em parceria com a SMDEI e o Ciee, o curso Jovem Alerta é um projeto direcionado para a preparação de jovens de 14 a 24 anos para o mundo do trabalho. Consiste em dois meses de aulas sobre assuntos como elaboração de currículos, técnicas de entrevista, sexualidade e uso de drogas, e noções de direito e cidadania; (iii) entrega de mais de 400 filtros de água na favela do Brejo, na Cidade de Deus.

Alguns números do programa:

- 113.519 domicílios visitados, 82.024 entrevistas realizadas e 23.831 famílias para monitoramento. Desses famílias, 20.633 não recebiam PBF;
- 1.610 crianças foram encaminhadas para matrícula na escola;
- 10 ações sociais e 8 dias de Identifica Rio nas Escolas realizados;
- 16 mil atendimentos realizados, com 2 mil carteiras de ID emitidas, 2.800 atendimentos de assistência social, 1.900 na área de emprego, 800 cadastros no programa Minha Casa Minha Vida;
- Curso Jovem Alerta: 85 jovens formados no Lins, 78 na Rocinha, 84 na Vila Kennedy.

O programa parece na direção correta: foco nos territórios mais pobres e nas famílias de maior vulnerabilidade. Falta um pouco mais de integração com os demais programas da secretaria e fôlego para ter mais capilaridade, especialmente na parte de inclusão produtiva. É possível fazer isso sem aumentar muito o orçamento do município. Discutiremos um pouco melhor isso no item seguinte e na sessão de propostas.

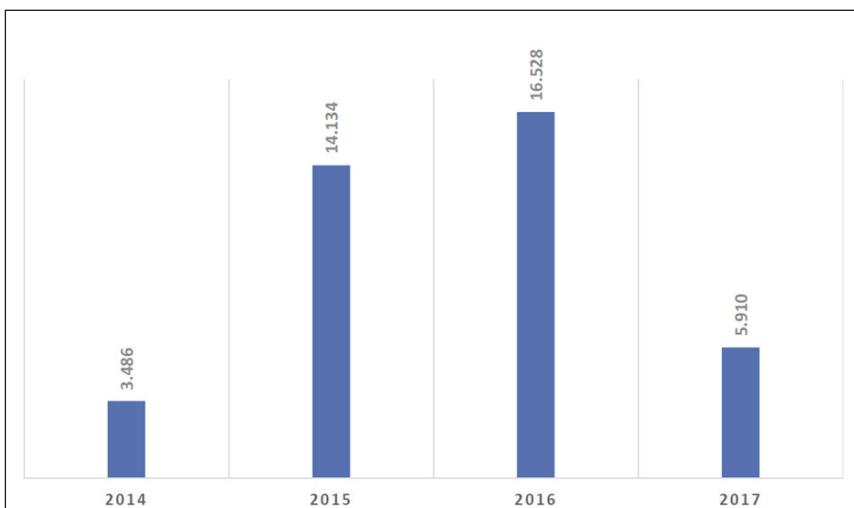
2.10 INCLUSÃO PRODUTIVA

A Política de Inclusão Produtiva no município do Rio de Janeiro busca possibilitar o acesso ao trabalho e geração de renda aos cidadãos inscritos nos programas sociais da SMASDH e à população-alvo da assistência social, com destaque às famílias inscritas no CadÚnico (ver Cmas, 2018). Ela é baseada em dois tipos de ações principais: a qualificação profissional dos inscritos nos programas da SMASDH e o incentivo e a educação para o empreendedorismo. No caso da qualificação profissional, ela é lastreada no Acessuas, que visa mobilizar o público da assistência social em ações que busquem orientar em relação aos projetos de qualificação, tais como Jovem aprendiz, pré-vestibular comunitário, cursos e palestras de empreendedorismo, intermediação de mão de obra etc.

Além do Acessuas Trabalho, a prefeitura tem também um curso de empreendedorismo comunitário, que oferece acompanhamento sistemático e conhecimentos teóricos para a implantação e o aprimoramento de empreendimentos. Os cursos, muitas vezes, são vinculados a questões relacionadas à segurança alimentar. Durante o curso, os alunos têm acesso a palestras da Caixa Econômica Federal sobre Microcrédito e da Subsecretaria de Vigilância e Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses sobre Manipulação de Alimentos. No fim do curso, os participantes têm acesso a informações que lhes permite legalizar a atividade na categoria de empresa “Empreendedor Individual” e a informações sobre o que fazer para conseguir microcrédito.

A Figura 7.4 mostra certificados pela prefeitura de 2014 a 2017 em cursos de Empreendedorismo, Qualificação Profissional ou Segurança Alimentar. Percebe-se que, em 2015 e 2016, houve um esforço de aumentar o número de pessoas mobilizadas. Isso foi possível graças à atuação dos Agentes de Inclusão Produtiva, contratados pela prefeitura nesses anos para, nas dez áreas territoriais da cidade onde há ação da SMASDH, ajudar na divulgação e mobilização das ações, o que resultou em um aumento da demanda tanto da mobilização das ações quanto nas inscrições dos cursos de qualificação promovidos pela secretaria.

Figura 7.4- Alunos certificados em cursos de Empreendedorismo, Qualificação Profissional e Segurança Alimentar



Percebe-se que há bastante espaço para ampliação e melhoria dos serviços de inclusão produtiva focalizados nos mais pobres. O município aderiu ao Acessua Trabalho, mas não direcionou orçamento para o programa. Tem recurso parado em conta (R\$ 199 mil) e um orçamento para a inclusão produtiva de R\$ 1 mil. Ações anteriores foram muito limitadas, tipicamente focadas somente na realização de cursos profissionais sem vinculação às necessidades do mercado de trabalho.

3. PROPOSTAS

3.1 GESTÃO

- Criação de uma instância de avaliação e monitoramento dentro do IPP que monitore todos os programas da área social. Essa instância também ficaria responsável por coordenar a avaliação dos mesmos programas.
- Aumentar a transparência da SMASDH, colocando relatórios de acompanhamento semestralmente no *site* e relatório de gestão anualmente, além de colocar na primeira página do *site* um *link* para o acompanhamento dos dados realizado pelo IPP.

- C. Maior integração com secretarias de Educação e Saúde. Divisão territorial das secretarias de Educação, Saúde e SMASDH devem coincidir para facilitar a integração e o suporte aos programas conjuntos.
- D. Melhorar a qualidade das informações do Cadastro Único e sua taxa de atualização utilizando: (i) Visitadores do Criança Feliz; (ii) Parceiros da Assistência Social (como agentes comunitários de saúde) indicando alterações do cadastro e ajudando na sua atualização.
- E. Criação do Fundo de Inovações Sociais (FIS), com recursos apartados do orçamento público, provenientes de doadores da sociedade civil, e com governança externa à prefeitura e ao Governo do Estado. Recomenda-se o estudo das experiências norte-americanas na criação desses fundos (constituídos no âmbito de cidades, como Nova Iorque, que tem um bastante ativo). O fundo define projetos apoiáveis, e conta com mecanismos sólidos de suporte na elaboração e na avaliação dos programas. Esse fundo será muito importante inclusive para forçar a integração das ações no território e entre as secretarias. O fundo, por ter somente recursos privados, poderá contratar diretamente operadores de seus programas, fugindo das dificuldades impostas à contratação com recursos públicos. A nova lei de *endowment*, aprovada em 2019, torna muito mais fácil a estruturação de governança para ações sociais com recursos privados em *pool*. A ideia seria o fundo apoiar projetos piloto inovadores. Proposta elaborada pelo Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS), em documento chamado Políticas Voltadas para a Juventude – ver IMDS (2020).

3.2 TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A política de transferência de renda da prefeitura do Rio de Janeiro contará com três eixos principais. O Eixo 1 é o eixo da gestão e inclusão. A ideia será melhorar a gestão do Cartão Família Carioca (CFC), de modo que ele atenda as 135 mil famílias elegíveis ao programa que estão cadastradas no programa. O Eixo 2 será o eixo de prioridade à primeira infância e vai prever a criação do Benefício Municipal da Primeira Infância (BMPI). O Eixo 3 irá trazer a prioridade à juventude e criará o Benefício Municipal da Juventude (BMJ).

3.2.1 Cartão Família Carioca

Existem evidências na literatura microeconômica de que modelos que buscam usar “medidas de pobreza” calculadas por modelos estatísticos para conceder benefícios podem gerar efeitos indesejáveis. Alguns exemplos são: (i) excluir indevidamente de programas sociais pessoas em situação vulnerável, ou (ii) as pessoas se comportarem de maneira estratégica e adaptarem suas respostas ao longo do tempo, conforme aprendem as novas regras para concessão, contaminando a confiabilidade das demais informações além da renda (Camacho e Conover, 2011). É possível, ainda, que as medidas utilizadas para selecionar os beneficiários sejam complicadas e/ou mal explicadas para evitar fraudes, tornando o processo pouco transparente e gerando insatisfação na população, além de potencialmente trazerem desafios de implementação (ver Kidd e Wylde, 2011).

O problema dos erros de exclusão foi discutido em Brown, Ravallion e de Walle (2016). Eles mostram, para nove países da África Subsaariana, que o uso de preditores de consumo ajuda a excluir os não pobres de programas sociais, ou seja, minimiza os erros de inclusão.

Mas isso ocorre ao custo de um aumento no erro de exclusão, deixando indevidamente de fora dos programas diversas pessoas em situação de pobreza, diminuindo, assim, o impacto dos programas. Com isso, os autores argumentam que os ganhos desse tipo de ferramenta em reduzir os erros de inclusão são modestos diante das alternativas e, em particular, é pior em atingir o objetivo de reduzir a pobreza.

Já em Camacho e Conover (2011), são discutidas as implicações de mudanças nos critérios de concessão sobre o comportamento das pessoas. As autoras mostram que, na Colômbia, o uso de um índice de pobreza como critério de elegibilidade para conceder benefícios sociais gerou incentivos perversos. As evidências são de que os políticos locais, quando informados sobre a metodologia para concessão, passaram a manipular as pesquisas com objetivos eleitorais, aumentando a quantidade de beneficiários do programa e seu custo.

Além disso, requerentes que mentem sobre a renda também poderiam mentir sobre outras variáveis para conseguir o benefício,

diminuindo a confiabilidade das pesquisas. Portanto, como argumentam Camacho e Conover (2011), nota-se a importância de implementar mudanças que melhorem o sistema, em vez de criar outras fontes de incerteza.

A dissertação da Juliana Portella mostrou que os bônus por desempenho oferecidos pelo CFC não tiveram efeito sobre desempenho escolar. Existem artigos científicos mostrando que oferecer bônus por desempenho para crianças pequenas não tem efeito nenhum. Entretanto, nem mesmo nas séries mais avançadas (6º ao 9º ano) foi encontrado algum efeito do CFC sobre desempenho escolar. A ideia, portanto, seria acabar com esse bônus e criar outro nos moldes do Renda Melhor Jovem estadual. Pereira (2016) mostrou que o Renda Melhor Jovem foi eficiente para reduzir a evasão dos jovens alunos da rede estadual.

Teríamos, portanto, as seguintes mudanças no programa:

- I- A elegibilidade seria pela renda declarada no cadastro único + renda de benefícios do Governo Federal (PBF, BPC etc.). Isso faria o número de beneficiários ir de cerca das 40 mil famílias beneficiadas hoje para 135 mil famílias, um acréscimo de 95 mil famílias ao programa.
- II- Os bônus por desempenho escolar seriam substituídos por uma conta-poupança condicional à aprovação, criada à medida que os estudantes fossem migrando de ano escolar, nos moldes do programa estadual Renda Melhor Jovem. Condicional à aprovação, o estudante receberia, anualmente, 200 reais de bônus ao ser aprovado no 5º ano e se matricular no 6º, ser aprovado no 6º ano e se matricular no 7º ano, ser aprovado no 7º e se matricular no 8º ano, ser aprovado no 8º ano e se matricular no 9º, e ser aprovado no 9º ano e se matricular no 1º ano do Ensino Médio. No começo de cada ano, ao comprovar a matrícula da criança, a família poderia sacar 50% do valor recebido ao ser aprovado no ano anterior. Mas só poderia retirar todo o dinheiro quando o estudante se matriculasse no primeiro ano do Ensino Médio.
- III – Pagamentos dos benefícios passariam a ser feitos via celular e via Fintechs. Vimos os grandes problemas ocorridos no caso do

auxílio emergencial no âmbito da pandemia por causa das grandes filas e aglomerações das pessoas nas agências da Caixa. Não faz sentido deixar de usar as Fintechs para os pagamentos, pelo menos de quem tem celular. Para quem não tem, o pagamento pode ser feito via Cartão do próprio Programa Bolsa Família.

Com essas mudanças, estima-se que o orçamento do programa seria de 90 milhões de reais por ano (hoje é cerca de 49 milhões).

3.2.2 *Benefício municipal da primeira infância*

Atualmente, o Governo Federal já completa a renda das famílias extremamente pobres até o valor de 89 reais *per capita*. Em 2010, quando o CFC foi criado, isso não ocorria. Portanto, o valor de 108 reais *per capita*, que atualmente vigora no CFC, está defasado. A ideia, portanto, seria criar mais dois benefícios de transferência de renda que ajudariam as famílias a terem uma renda básica mínima um pouco maior que esses 108 reais *per capita* e, ainda, focalizar benefícios e programas onde o retorno é maior, na primeira infância e na juventude.

Existe bastante evidência na literatura a respeito da importância dos investimentos em primeira infância sobre o desenvolvimento de habilidades cognitivas e não cognitivas posteriores dessas crianças. Os efeitos são muito fortes, e os benefícios são maiores e mais importantes do que os de intervenções em qualquer outra fase da vida. Os autores encontram que crianças beneficiadas por essas intervenções têm mais facilidade em aprender posteriormente na escola, mais chances de se formar no Ensino Médio, mais chances de terminar uma faculdade, e produtividade e salários bem maiores na fase adulta (25% em um programa de intervenção aleatória na primeira infância na Jamaica).⁵⁹

59 Para uma revisão dessa literatura, ver Cunha, F e Heckman, J. (2007). *The Technology of Skill Formation*, NBER; Gertler, P. & Heckman, J. & Pinto, R. & Zanolini, A. & Vermeersch, C & Walker, S. & Chang, S. & Grantham-Mcgregor, S. (2014). *Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica*. *Science*, 344. 998-1001; Heckman, J., Pinto, R. e Savelyev, P. (2013). *Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes*. *American Economic Review*, 103(6), pp. 2052-86.

Na cidade do Rio de Janeiro, 5,74% das crianças residem em domicílios que estão abaixo da linha de pobreza de 178 reais (a linha considerada de pobreza pelo PBF). Ao mesmo tempo, apenas 1% dos idosos estão abaixo dessa linha de pobreza. Parece clara a necessidade de priorizar a primeira infância com intervenções que garantam que essas crianças não sofram as privações inerentes dos processos de pobreza.

Em virtude da importância da primeira infância ao longo da vida das pessoas, será proposta uma expansão dos benefícios para as famílias que tenham crianças de 0 a 3 anos de idade. Assim como no caso do CFC, a elegibilidade será calculada através do uso da renda declarada. A expansão se daria em três fases, em nível crescente de recursos orçamentários:

A. Fase 1: criação do Benefício Municipal da Primeira Infância (BMPI). Esse benefício teria como objetivo dar uma renda básica para todas as famílias com gestantes e/ou crianças de 0 a 3 anos de idade cadastradas no cadastro único do Governo Federal. O benefício seria de 50 reais mensais por criança e mais 50 reais para as mulheres grávidas da família e seria pago de forma complementar ao Programa Bolsa Família e ao CFC. Ou seja, essas famílias teriam as rendas desses três programas somadas. Estima-se que esse programa custaria 70 milhões de reais.

B. Fase 2: ampliação do BMPI. Nesta fase, a ideia é que todas as famílias que tenham crianças de 0 a 3 anos de idade e/ou mulheres grávidas terão a renda completada de tal forma que sua renda *per capita* esteja acima da linha de pobreza extrema de 1,25 dólar (PPP) por dia, utilizada pelo Banco Mundial. Isto significaria, nos valores de 2020, uma linha de 152 reais. Aqui o custo do programa aumentaria para 116 milhões de reais.

C. Fase 3: ampliação final do BMPI. Nesta fase, a ideia é que todas as famílias que tenham crianças de 0 a 3 anos de idade e/ou mulheres grávidas terão a renda completada de tal forma que sua renda *per capita* esteja acima da linha de pobreza utilizada pelo Programa Bolsa Família, que atualmente é de 178 reais. O custo do programa iria para 240 milhões de reais.

O BMPI seria condicional à aceitação da família em relação à participação no Programa Primeira Infância Carioca e/ou no Criança Feliz, dos quais falaremos em mais detalhes mais à frente. Isso ajudaria na complementaridade das intervenções na primeira infância e faria com que as famílias tivessem uma assistência social mais completa voltada para esse público. Além dessas, as mesmas condicionalidades de saúde e educação do PBF se aplicariam neste caso.

3.2.3 Benefício municipal da juventude

Os jovens, nas regiões mais violentas do Rio de Janeiro, são as pessoas mais vulneráveis e suscetíveis a serem cooptadas pelo crime e também a sofrerem diversos tipos de violência. É preciso encontrar soluções que deem melhores perspectivas de vida a esses jovens, de forma que eles façam escolhas que lhe proporcionem melhoria de bem-estar presente e futuro. Para que isso de fato ocorra, é necessária uma série de intervenções que apoiem esses jovens em suas trajetórias, o que será discutido posteriormente na seção de juventude. Uma das ideias que traremos naquela seção é de acompanhamento dos jovens através de cadastros administrativos de forma que eles sejam encontrados para os diversos tipos de apoio que o setor público municipal pode ofertar. Entretanto, aos 18 anos, a maioria dos jovens some do radar do cadastro único dos programas sociais. O PBF só acompanha os jovens até os 17 anos.

A ideia do Benefício Municipal da Juventude, portanto, seria criar um mecanismo que fizesse o jovem de 18 a 25 anos precisar continuar vinculado aos programas sociais associados ao cadastro único. Isso aumentaria o bem-estar do jovem através da transferência de renda que ele receberia, mas também, e principalmente, por não sair do radar do setor público, através das demais intervenções que seriam voltadas para ele, que serão discutidas posteriormente. A proposta então seria:

A. Criação do Benefício Municipal da Juventude, para jovens de 18 a 25 anos em famílias com renda *per capita* elegível a serem cadastradas no cadastro único. O benefício teria o valor de 30 reais mensais por jovem.

B. Condicionalidades: comparecer ao Cras de três em três meses para verificar sua situação de emprego e escolaridade (para os que ainda estiverem estudando); deixar o nome na lista do Sine; realizar algum programa de qualificação profissional ofertado pela prefeitura, o que será mais bem discutido posteriormente; participar de programa de terapia comportamental cognitiva, que será discutido na seção de juventude.

3.3 PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

A. Fortalecer o Paif e o SCFV. É essencial melhorar o acompanhamento das famílias e ampliar a divulgação do SCFV. Para melhoria do PAIF, é importante usar um sistema de acompanhamento único que abranja a SMASDH e as secretarias de Saúde e Educação, usando os dados do CadÚnico, em conjunto com os dados administrativos das Equipes de Saúde da Família (ESF) e da Educação. É possível melhorar esse acompanhamento sem incrementos orçamentários se for resolvido o problema de integração e gestão das três secretarias.

B. Integrar o Paif ao programa Primeira Infância Carioca e ao Programa Criança Feliz. O Paif poderia ser utilizado como porta de entrada desses programas, além de ajudar no monitoramento dos indicadores dessas famílias ao longo da implementação deles.

3.4 PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

Com relação à proteção social especial, o plano estratégico de 2017, realizado pela prefeitura parecia bom e era perfeitamente factível, ou seja, sem grandes incrementos orçamentários. Infelizmente, o plano não foi cumprido.

Portanto, as propostas preliminares neste documento repetem algumas das propostas realizadas no plano estratégico de 2017 e desenvolve algumas novas propostas, principalmente do ponto de vista de organização e gestão. Elas tratam essencialmente das questões relacionadas a moradores de rua e crianças e adolescentes em situação de risco.

A. Implementar um comitê setorial de monitoramento e acompanhamento da população em situação de rua.

Há um entendimento de que existe ainda pouca informação acerca da população em situação de rua, bem como acerca dos resultados obtidos pelas políticas de atenção e formação voltada para essa população. O Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009,⁶⁰ foi responsável por instituir a Política Nacional para a População em Situação de Rua e nesse documento já se prevê a necessidade de “produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua”.

Nessa linha, a implementação do comitê setorial visaria à implantação de algumas medidas, descritas nos seguintes itens:

- envolver uma equipe multidisciplinar capaz de gerar indicadores, monitorar e tornar públicos os principais dados que envolvem a assistência a população em situação de rua;
- acompanhar e execução da Política Nacional para a População em Situação de Rua;
- realizar pesquisas semestrais para traçar o perfil da população em situação de rua;
- construir fluxo da política de proteção social voltada à população em situação de rua, a fim de mensurar e monitorar o funcionamento da rede e das ações governamentais;
- produzir materiais periódicos sobre a população em situação de rua, considerando suas multiplicidades étnicas, raciais e de gênero.

B. Descentralizar a Central de Recepção dos serviços de acolhimento para o centro da cidade, a fim de facilitar o acesso dos moradores de rua e demais usuários do sistema. Apesar de existir um Centro Pop na Central do Brasil, ele funciona com atendimento apenas diurno, fecha às 17 horas e não possui sistema de albergue ou abrigo.

C. Estabelecer uma comissão capaz de realizar visitas periódicas às instituições de acolhimento, a fim de verificar as estruturas físicas e a qualidade do atendimento oferecido. O TCM apresentou docu-

60 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>.

mento mostrando estruturas em péssimas condições, e contratos de gestão e manutenção das instituições de acolhimento malfeitos e sem chamamento público.

- D. Flexibilizar algumas regras rígidas demais, que fazem os moradores de rua preferirem continuarem morando nessas condições a estarem nos abrigos.
- E. Fortalecer a integração das informações dos moradores de rua com os dados do Cadastro Único, de forma que eles tenham direito aos benefícios já existentes na assistência social (PBF, BPC, CFC, aluguel social etc.).
- F. Inserir os moradores de rua no programa de inclusão produtiva, que será detalhado na seção de propostas para inclusão produtiva.
- G. Ampliar o número de vagas em abrigos, dentro dos limites orçamentários do município.
- H. Apurar os dados na Ouvidoria, Conselho Tutelar, Delegacia da Infância, Órgãos Externos do Sistema de Garantia de Direitos que tutelam a proteção às crianças e aos adolescentes.
- I. Capacitar toda a rede de atendimento (Cras, Creas e abrigos) para a identificação e o encaminhamento de situações envolvendo a exploração infantil e para a melhoria do tratamento a moradores de rua.
- J. Elaborar um Plano de Parceria com o Ministério Público e Conselho Tutelar para o combate à exploração de crianças nas ruas.
- K. Criar indicadores de risco para crianças e adolescentes, usando os dados disponíveis no Cadastro único, Pnad Contínua e secretarias de Educação, Saúde e Emprego. Fazer um mapa na cidade com as áreas onde há maior risco de trabalho e exploração infantil para focalizar políticas nessas áreas.

3.5 PRIMEIRA INFÂNCIA CARIOLA E CRIANÇA FELIZ

O desenho do Programa Primeira Infância Carioca e as metas da prefeitura no Plano Estratégico pareciam ótimos. O programa precisa agora ser implementado. Parece não ser prioridade do governo. A participação nesses programas será também obrigatória para as famílias que receberem o Benefício Municipal da Primeira Infância.

Os programas, entretanto, também serão levados aos domicílios que não são beneficiários da transferência de renda, mas que se localizam em locais vulneráveis (as áreas cobertas pelas Equipes de Saúde da Família).

- A. Implementar os PDI e PFA do Primeira Infância Carioca em todas as famílias com crianças de 0 a 3 anos ou mulheres gestantes nas áreas cobertas pelas ESFs.
- B. Fortalecer a integração do PIC com o Criança Feliz, de modo a maximizar o alcance das ações aproveitando orçamento federal.
- C. Priorizar famílias que tenham crianças de 0 a 3 anos e mulheres gestantes nos demais programas da assistência social (PBF, BPC, CFC, aluguel social etc.).
- D. Realizar acompanhamento ininterrupto dessas famílias citadas no item B.
- E. Aumentar o número de vagas em creches, de preferência com horário integral, possibilitando que as mulheres que tenham crianças dessa idade possam trabalhar e sustentar melhores condições de vida para as crianças.

3.6 JUVENTUDE

- A. Acompanhamento sistemático de jovens de 15 até 25 anos, no espírito do programa Saúde da Família. Observe-se que a prefeitura tem facilidade para acompanhar grande parte da população até a saída do Ensino Fundamental. A partir daí, há queda na matrícula em escolas, que passam para a esfera estadual. Depois, não há cadastro escolar, mas conta-se ao menos com o Cadastro Único (para o Bolsa Família e o Cartão Família Carioca). Trata-se de uma faixa etária relevante, na qual a maioria das pessoas entra no mercado de trabalho e forma hábitos para toda a vida, além de ser particularmente propensa a riscos (criminalidade é decrescente na idade média da população, por exemplo). A ideia seria utilizar, além do Cadastro Único, os dados administrativos de outras esferas (Equipes de Saúde da Família, Dados da Educação, Rais etc.) para continuar acompanhando os jovens até que eles completem os 25 anos. Esse acompanhamento seria obrigatório para aqueles

que ganham o Benefício Municipal Jovem. Há três objetivos: (i) mapeamento: será possível identificar problemas rapidamente; (ii) *nudging*: contatos pouco frequentes, portanto baratos, podem ser úteis para induzir melhorias de comportamento; (iii) “primeiros socorros” e orientação: a rápida identificação de problemas pode permitir algumas correções simples, assim como o encaminhamento para outras instâncias, quando necessário, aumentando a eficiência da política pública. As demais políticas para juventude devem ser desenhadas a partir da resposta a esse acompanhamento.

B. Oferecimento de programas de terapia de comportamento cognitivo para os jovens em vulnerabilidade identificados nas escolas ou em cumprimento de medidas socioeducativas. O programa de referência aqui é o *Becoming a Man* de Chicago. O público-alvo são jovens e adolescentes vulneráveis; nas escolas, aqueles com comportamento antissocial; ou em centros de reabilitação de menores infratores, aplicados a meninos em regime de detenção por crimes menores. O programa, aplicado desde 2009, tem efeitos relevantes duradouros em várias dimensões: redução na reincidência penal em 28-35%; redução dos crimes violentos de 45-50%; aumento da taxa de graduação no Ensino Médio de 12-19%. Esse programa poderia ser feito em parceria com governos estaduais, geralmente a cargo dos estabelecimentos de “recuperação” de menores infratores (IMDS, 2020).

C. Ofertar programa que concilia terapia cognitiva com treinamento profissional. O método BT é relativamente flexível e pode ser adaptado a outras situações, como o uso em ambientes de trabalho em programas de capacitação voltados para esse público-alvo extremamente suscetível ao envolvimento em crimes violentos. Um grande desafio para programas de capacitação para jovens egressos do sistema penitenciário é a dificuldade de: a) identificá-los; b) engajá-los em aparecer para receber o tratamento; c) mudar seu comportamento (o que muitas vezes envolve uma decisão de mudança de “*business*”). Um programa promissor, em estágio final de avaliação de impacto, é o Readi – *Rapid Employment and Development Initiative*, aplicado em Chicago. O programa, operado por uma instituição sem fins lucrativos, é implementado através

de organizações comunitárias locais. O público-alvo são homens com 18 anos ou mais residentes nas cinco mais violentas vizinhanças de Chicago. O primeiro desafio é encontrar aqueles com maior risco de envolvimento em violência (através do uso de um modelo preditivo que usa registros administrativos de detenção e dados de vitimização, através de *machine learning*, combinado com referências da própria comunidade e com referências do *staff* da prefeitura, por exemplo, *parole officers*). O tratamento consiste na oferta de vagas em trabalho comunitário. O público-alvo trabalha, em média, 30 horas por semana, recebendo inicialmente mais do que o salário-mínimo horário (por 18 meses de tratamento). Há progressão na remuneração à medida que mais responsabilidades são adicionadas. As atividades “profissionais” são voltadas para trabalho em equipe em atividades de revitalização territorial. O segundo elemento consiste em exercícios de *Cognitive Behavior Terapy* (CBT). Além disso, cada indivíduo tem acesso a um programa de *coaching* em desenvolvimento pessoal (recebem 25\$ por sessão). Por último, suporte social a serviços de moradia, apoio jurídico e saúde mental (IMDS, 2020).

- D. Acompanhamento escolar dos jovens com os dados do Cadastro Único, do Sistema de Condicionalidades e de provas padronizadas: não somente frequência, mas também desempenho.
- E. Feira de carreiras em escolas com predominância do PBF, identificação de competências e orientação profissional:
 - estímulo a escolher uma profissão;
 - aumento das informações sobre as diferentes escolhas ocupacionais para quem é primeira geração indo para o ensino superior.
- F. Priorizar os jovens de 18 a 25 anos que terminarem o cumprimento de medidas socioeducativas (MSE) e egressos do sistema prisional no Benefício Municipal da Juventude. A secretaria criaria, dentro dos Cras, uma coordenação que cuide de questões de encaminhamento dos egressos de MSE e do sistema prisional. Para aqueles de 18 a 25 anos, o jovem teria que comparecer ao Cras uma vez por semana enquanto não tivesse emprego. Teria

também que cumprir todas as condicionalidades do benefício mencionadas anteriormente.

G. Prevenção e acompanhamento dos casos de gravidez na adolescência através de campanhas nas escolas e de reuniões no SCFV uma vez por mês nos Cras.

H. Realocação residencial: vizinhanças extremamente violentas não são propícias ao desenvolvimento do jovem. Programas de realocação residencial são geralmente motivados por riscos vinculados à habitação (riscos de deslizamento, por exemplo). Alterar a qualidade das interações sociais é o objetivo do programa *Moving to Opportunity*, que se baseia em complementação do valor do aluguel. Isso implica mudar a política habitacional da prefeitura, saindo definitivamente do conceito de construção de casas populares para tornar o aluguel social um programa permanente. O momento não poderia ser melhor, porque o governo federal anunciou recentemente a criação de um programa de *vouchers* para substituir o MCMV. O impacto das avaliações do MTO tem sido principalmente sobre as crianças menores de 12 anos, mas a ausência de impacto sobre adolescentes se deve justamente por se tratar de um programa meramente residencial.

O Fundo de Inovações Sociais poderia ajudar em duas funções: suporte à mudança (mentoria de mobilidade, serviços cartoriais, serviços complementares de seguro, contato com locador) e suporte aos adolescentes.

Há evidências sólidas de que famílias vulneráveis, com o devido suporte à realocação, escolhem vizinhanças melhores para seus filhos, mais pacíficas, com melhores escolas (IMDS, 2020).

3.7 PROGRAMAS E SERVIÇOS VOLTADOS PARA OS IDOSOS

O plano estratégico 2017/2020 trazia iniciativas interessantes para a população. Porém, as metas não foram cumpridas. Elencamos aqui algumas propostas para esta população.

A. Cumprir a meta do Idoso Carioca de atender 2 mil idosos, prometido pela prefeitura e não cumprido. A ideia é focar na parte da ajuda às famílias, o que irá requerer menor incremento orçamentário.

- B. Criar uma central de atendimento ao idoso em cada Cras para orientações a familiares sobre cuidados com os idosos.
- C. Reativar as Casas de Convivência e Lazer dos Idosos e melhorar a distribuição geográfica delas, no intuito de atender as regiões mais desassistidas e que mais precisam.
- D. Integrar melhor as ações da assistência social com as ações de saúde voltadas para os idosos.

3.8 PROGRAMAS E SERVIÇOS VOLTADOS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

- A. Aumentar os esforços de mapeamento de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, como faz a prefeitura de São Paulo (Programa Censo-Inclusão).
- B. Garantir o transporte das pessoas deficientes até os respectivos centros de referência (CMRPD).
- C. Ampliar os Centros de Referência da Pessoa com Deficiência em outras regiões do município para atender a demanda, principalmente no caso do autismo (centros especializados).

3.9 POLÍTICAS VOLTADAS PARA A POPULAÇÃO LGBTI

- A. Manter e ampliar as articulações entre secretarias para a promoção de políticas voltadas para pessoas LGBTI, especialmente nas áreas da Saúde, Assistência Social e Trabalho.
- B. No que diz respeito à promoção de serviços especializados, continuação do projeto de capacitação a pessoas trans.
- C. Planejar a criação de serviços de atendimento aos moldes do Centro de Cidadania LGBTI de maneira descentralizada no município do Rio de Janeiro.
- D. Criação de uma instituição de acolhimento exclusiva para o público LGBTI.
- E. Criação de um conselho municipal, com igualdade de participação da sociedade civil e autonomia propositiva, com o intuito de estimular a produção de políticas públicas que de fato respondam às necessidades e às demandas dessa população no Rio de Janeiro.

3.10 TERRITÓRIOS SOCIAIS

O programa, apesar de estar na direção correta, precisa ser mais bem estruturado. Antes de entrar na fase de atividades/insumos, é fundamental fazer um mapeamento de todas as necessidades enfrentadas por cada território visitado. Embora todos os domicílios elegíveis ao programa estejam em situação de vulnerabilidade, não há homogeneidade. Ou seja, cada região administrativa terá necessidades muitas vezes distintas. Somente após a identificação dos custos das intervenções primordiais de cada território é que se pode pensar quais ações serão prioritárias.

Além disso, é preciso sinalizar indicadores que possam quantificar se as atividades e os insumos estão sendo entregues conforme o previsto, juntamente com as respectivas fontes de dados. Atividades promovidas por diferentes secretarias precisam criar também um código identificador para cada indivíduo e domicílio, de forma que as bases de dados possam ser integradas e utilizadas de forma mais eficiente pelos formuladores de políticas públicas, pesquisadores e público geral. Todo esse processo precisa estar devidamente documentado e divulgado para o cidadão.

Com a gestão mais bem organizada, é possível propor melhorias e avanços no programa. Citaremos algumas propostas abaixo.

- A. Ampliar o programa para todas as áreas de atuação das ESF.
- B. Aumentar, assim, a busca ativa e promover melhoria das informações contidas no Cadastro Único, assim como sua atualização.
- C. Interação mais próxima com programas de primeira infância, juventude e inclusão produtiva. Foco nos territórios sociais.
- D. Ampliar educação sobre higiene e distribuição de filtros.

3.11 INCLUSÃO PRODUTIVA

O consenso de que programas de treinamento para populações vulneráveis têm alto custo-benefício e que a maioria gera efeitos apenas de curto prazo sobre o emprego tem sido questionado a partir de algumas evidências de efeitos positivos de longo prazo de programas de capacitação que transmitem conhecimentos setoriais em parceria

com as empresas contratantes (os chamados *sectoral-based*). Um desses programas, que merece destaque a partir de avaliações de impacto preliminares, é o programa *Work Advance*. Em vez de meramente tentar capacitar o desempregado, este programa tem o foco em recolocação (em indústrias específicas que variam conforme a cidade em que foi implantado), retenção no emprego e progresso na carreira. O público-alvo é formado por indivíduos em idade ativa pertencentes aos decis mais baixos da distribuição de renda. Outro tipo de metodologia é conectar diretamente empregadores buscando preencher vagas com desempregados qualificados e trabalhadores subqualificados para as posições. O desenho é variado, mas a característica comum desses programas é o fato de serem feitos para indústrias específicas.

Efeitos substanciais de longo prazo sobre rendimentos e permanência em emprego resultam de currículos preparados com base em informações práticas fornecidas pelos potenciais empregadores (alguns *Work Advance* têm um *board* formado por funcionários de RH de empresas contratantes). O público-alvo, geralmente, são subgrupos vulneráveis da população, e o efeito sobre rendimento chega a 23%, mesmo decorridos dois anos da finalização do treinamento. Hoje existem dezenas de cidades nos EUA que atuam com programas com esse foco, com efetividade variável dependendo da governança e da qualidade da interação com o setor demandante. As operadoras do treinamento são, na grande maioria, instituições sem fins lucrativos.

Além disso, o apoio ao empreendedorismo será muito importante daqui para a frente, em um mundo onde o mercado de trabalho claramente está se transformando para uma direção de aumento de trabalhadores por conta própria.

Um projeto no Togo, citado em recente pesquisa do Banco Mundial, voltado para empreendedores por conta própria, focado no desenvolvimento de atitude pessoal proativa (métodos de planejar ações, lidar com riscos e crises, tomar decisões urgentes), teve resultados mais positivos sobre a lucratividade do que programas tradicionais de transmissão de conhecimento empresarial (contabilidade, métodos de gestão etc.). Programas que ensinam aos jovens habilidades “*soft*” (como capacidade de negociação, gestão

de estresse, dentre outras), combinadas com habilidades cognitivas específicas, têm resultados impressionantes sobre o bem-estar do grupo de tratamento (ver World Bank, 2018).

Além disso, acesso a microcrédito tem se mostrado importante em avaliações de impacto recentes. Apesar de a literatura mostrar efeitos mistos de microcrédito em desenvolvimento econômico, Banerjee et al (2015) mostram que, em um programa de microcrédito focalizado em mulheres de Hyderabad, na Índia, o microcrédito causou resultados positivos nas comunidades tratadas. No curto prazo, microcrédito desempenha um papel importante nas escolhas de consumo intertemporal. Mais consumo de bens duráveis, menos bens desnecessários (álcool, tabaco, jogo etc.) e mais ofertas de trabalho. Dezoito meses após terem acesso ao microcrédito, domicílios não ficam mais propensos a serem donos do próprio negócio, mas investem mais nos negócios existentes (com efeito positivo em lucros). Por último, apesar de não ter efeito sobre educação, trabalho infantil e empoderamento feminino, o programa aumentou o número de negócios próprios dirigidos por mulheres.

Parte dos problemas enfrentados em programas de microcrédito é que o **take-up** é baixo, ou seja, poucos domicílios elegíveis pegam o crédito. No caso desse programa da Índia, 70% dos elegíveis preferiram fontes alternativas para se financiar.

Karlan e Zinman (2008) mostram que a demanda por microcrédito entre os mais pobres é negativamente inclinada até uma taxa de juros padrão. Acima dessa taxa, a demanda passa a ter sensibilidade muito alta a juros. Eles mostram também que altas taxas de juros aumentam inadimplência. Fica claro que é preciso agir para reduzir juros, se quisermos aumentar a demanda por microcrédito na população de baixa renda. Além disso, propaganda parece ter efeito grande na demanda por crédito. Bertrand et al (2010) mostram que características da propaganda (exemplos, sugestão de uso, fotos etc.) podem aumentar a demanda por crédito tanto quanto uma redução de 25% na taxa de juros.

Atores do setor afirmam que, principalmente, o risco e a assistência técnica (exigência do microcrédito produtivo e orientado que existe no Brasil) fazem esses produtos de microcrédito serem

caros. Agir para diminuir esses custos se torna fundamental para que a oferta de microcrédito para as camadas inferiores da população aumente e para que os produtos sejam oferecidos a preços que a população-alvo possa pagar.

Ao contrário do que existe na experiência internacional, no Brasil, a oferta de microcrédito para baixa renda é baixa. A instituição com produtos de microcrédito mais desenvolvidos é o BNB, mas o banco focaliza suas ações no Nordeste do país. No intuito de aumentar a oferta de microcrédito no país, o Banco Central do Brasil (BCB), através da Resolução n. 4.713 do Conselho Monetário Nacional (ver CMN, 2019), instituiu que ao menos 2% dos depósitos à vista de todos os bancos comerciais tivessem de ser aplicados em microcrédito produtivo e orientado. A resolução também fala que: “é facultado às instituições sujeitas ao cumprimento do direcionamento de que trata esta Resolução aplicar fator de multiplicação de 2 (dois inteiros) ao saldo das operações realizadas no âmbito do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado com pessoas naturais inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, de que trata o Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007”.

Portanto, é possível fazer uso dessa resolução para incentivar os bancos e demais instituições comerciais a ofertarem mais produtos de microcrédito para o público da Assistência Social.

Aproveitando as ideias discutidas acima, o Programa de Inclusão Produtiva poderia ser focalizado nos lugares onde está sendo implementado o programa Territórios Sociais para aumentar a eficiência da gestão. Ele teria os seguintes elementos centrais:

- A. Dados. O Cadastro Único é a ferramenta de diagnóstico inicial, complementado por outras avaliações sobre o potencial de inclusão produtiva das pessoas atendidas. O cadastro pode ser fortalecido pela rede de programas usuários (visitas do Criança Feliz, parceiros credenciados). Dados do Cadastro Único podem ser cruzados com dados de empregabilidade para gerar possíveis trajetórias laborais. Promover a melhoria dos dados do Cadastro Único em todos os blocos, para que eles possam ser usados por todos os programas. Começar com diagnóstico: socioemocional,

- educacional e técnico. Quais são as habilidades e os potenciais de cada um?
- B. Parcerias. Fortalecer as ações de inclusão produtiva por meio de parcerias com o setor privado (assistência técnica urbana e rural, compras da agricultura familiar, qualificação profissional e intermediação de mão de obra).
- C. Qualificação. Os programas ofertados através dessas parcerias seriam daqueles que transmitem conhecimentos setoriais em parceria com as empresas contratantes. Além disso, concentrar em cursos priorizando socioemocional, conhecimentos básicos e conhecimentos técnicos (nesta ordem), de acordo com as demandas do mercado.
- D. Mobilização. Reestabelecer os “Agentes de Inclusão”, que teve sucesso em 2015 e 2016, para aumentar a mobilização das ações de inclusão produtiva focalizadas no público da assistência.
- E. Integração. Sine, cultura, esporte, ciência e educação dão prioridade em suas ações ao público do Cadastro Único, conforme as informações declaradas de cada um. Portanto, a inclusão social e produtiva direcionará pessoas para ações públicas, dessas pastas, e ações privadas (disponibilizadas pelos parceiros).
- F. Inclusão. Direcionamento de público para ampliar o cumprimento das cotas estabelecidas em lei.
- G. Suporte. Apoio financeiro para a busca por emprego (deslocamento).
- H. Microcrédito. Aproveitamento dos normativos de direcionamento de recursos do Microcrédito Produtivo e Orientado para o público da Assistência Social. Ajuda na divulgação dos produtos de microcrédito já existentes (chamadas públicas de editais para parcerias, abertas a todas as empresas financeiras que quiserem expandir esses produtos). A depender da restrição orçamentária do município, oferecer assistência técnica para baratear o custo dos produtos. O orçamento possibilita criar um programa de fomento produtivo urbano e verificar a possibilidade jurídica de utilizá-lo para crédito consignado (o que ajudaria a diminuir o risco e baratear os produtos de microcrédito). Concentrar microcrédito em redução de custos de operação.

- I. Prevenção. Incentivo à escolarização e provisão de informações sobre profissões para ajudar os jovens em fase escolar, oferecendo perspectivas de vida. Acompanhamento e prevenção dos casos de gravidez na adolescência. Qualificação profissional para trabalhadores empregados.
- J. Educação financeira. Melhoria do padrão de endividamento das famílias para torná-las mais seguras na relação com o dinheiro e reduzir a inadimplência. Realização de oficinas de educação financeira e distribuição de materiais de apoio.

4. CONCLUSÃO

O Rio de Janeiro é uma cidade bastante atrativa, em diversos aspectos, para viver. A mistura do verde da Floresta da Tijuca com o azul dos mares e lagoas e as regiões montanhosas da cidade forma um visual que impressiona até o mais cético dos indivíduos. Além disso, a cidade sempre foi uma área onde criatividade, música, diversão e cultura pulsaram fortemente e andaram de mãos dadas. Entretanto, seus problemas muitas vezes afloram também de forma tão intensa que ofuscaram o seu brilho. A violência, a falta de preservação do meio ambiente e, principalmente, a desigualdade são aspectos sombrios de uma cidade que poderia ser muito mais do que é.

Neste capítulo apresentamos um diagnóstico sobre a situação da assistência social na cidade do Rio de Janeiro. É perceptível o abandono das políticas e a falta de prioridade que é dada à área desde sempre em governos anteriores. No governo de Eduardo Paes, a área não merecia atenção nem em seu plano estratégico. No governo Crivella, embora ela tenha ganhado mais proeminência no plano estratégico, as políticas foram sendo paulatinamente abandonadas na prática, de tal forma que o número de beneficiários do principal programa de transferência de renda caiu pela metade. Os programas voltados para a primeira infância, faixa etária tão importante e carente de cuidados, nem começaram a ser implementados, e estamos no último ano de governo. A juventude também foi deixada de lado pelas políticas públicas, ficando mais suscetível aos problemas de violência que, em geral, é vítima.

Apresentamos, portanto, uma série de propostas para mudar a cara da Assistência Social da nossa cidade, com prioridade para a primeira infância e a juventude, mas sem esquecer das demais faixas etárias. É possível fazer muito com pouco. A simples organização e melhoria da gestão das políticas públicas já tem a capacidade de transformar a área da Assistência Social e colocá-la na direção da promoção do bem-estar da cidade. Desenvolver melhor as dimensões de monitoramento e avaliação, assim como a transparência das políticas, é essencial para nos mostrar os caminhos que nos levam ao desenvolvimento humano e ao bem-estar social e para prestar conta à sociedade do que tem sido feito e de quais são os resultados das políticas implementadas com o dinheiro do suor dos trabalhadores que pagam impostos.

Uma das principais propostas apresentadas é a criação do Benefício Municipal da Primeira Infância, que pretende criar um benefício que expandirá a renda das famílias com crianças de zero a três anos e com gestantes, de acordo com as possibilidades orçamentárias do município. A ideia é que, até o fim dos quatro anos de mandato, todas as famílias com esse perfil que residem na cidade do Rio de Janeiro superem a linha de pobreza utilizada como referência pelo programa Bolsa Família, atualmente de 178 reais *per capita*.

Outra proposta importante é a criação do Benefício Municipal da Juventude, que pretende criar não apenas uma transferência de renda para as pessoas de 18 a 25 anos de idade, mas também um mecanismo de acompanhamento desses jovens, de forma que as políticas de qualificação profissional, intermediação de mão de obra e outras que tenham como objetivo apoiar e proteger os jovens da cidade do Rio de Janeiro cheguem de fato até eles.

O Rio é uma cidade maravilhosa. Mas precisa ser maravilhosa para todos. Para isso, precisa ser pioneira no combate às desigualdades e na promoção do bem-estar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banerjee, A. Esther Duflo, Rachel Glennerster, and Cynthia Kinnan (2015). The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation. *American Economic Journal: Applied Economics* 2015, 7(1): 22–53.

- Bertrand, Marianne, Dean Karlan, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir, Jonathan Zinman (2010).
- What's Advertising Content Worth? Evidence from a Consumer Credit Marketing Field Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(1), pp. 263-305.
- Brown, Caitlin, Martin Ravallion, and Dominique Van De Walle (2016). A Poor Means Test? Econometric Targeting in Africa. n. w22919. National Bureau of Economic Research.
- Camacho, Adriana, and Emily Conover (2011). Manipulation of Social Program Eligibility. *American Economic Journal: Economic Policy* 3:2: 41-65.
- CMAS (2018). Plano Municipal de Assistência Social do Município do Rio de Janeiro 2018/2021.
- CMN (2019). Resolução 4713, março de 2019.
- Cunha, F e Heckman, J. (2007). The Technology of Skill Formation, NBER.
- Gertler, P. & Heckman, J. & Pinto, R. & Zanolini, A. & Vermeersch, C & Walker, S. & Chang, S. & Grantham-Mcgregor, S. (2014). Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica. *Science*, 344, 998-1001.
- Heckman, J., Pinto, R. e Savelyev, P. (2013). Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes. *American Economic Review*, 103(6), pp. 2052-86.
- IMDS (2020). Políticas públicas voltadas para a juventude: sugestões para a prefeitura do Rio de Janeiro, mimeo.
- Karlan, D. S. e Zinman, J. (2018). Credit Elasticities in Less-Developed Economies: Implications for Microfinance. *American Economic Review*, 98(3), pp. 1040-1068.
- Kidd, Stephen, and Emily Wylde (2011). Targeting the Poorest: An assessment of the proxy means test methodology. AusAID Research Paper, Australian Agency for International Development, Canberra, Australia.
- Neri, Marcelo (2010). Cartão Família Carioca: o Bolsa Família 2.0. *Revista Conjuntura Econômica*, 64(11), 60-64.
- Pereira, Vitor (2016). From early childhood to high school: Three essays on the economics of education. Tese de Doutorado, PUC-Rio.

Vieira, Juliana P. A. (2019). The impact of Cartão Família on Student Achievement: a Difference-in-Difference Approach. Dissertação de mestrado, Ebapc/FGV-Rio de Janeiro.

World Bank (2018). Productivity revisited.

Capítulo 8

Segurança Pública

Autores: Daniel Cerqueira e Vinicius Peçanha



1. INTRODUÇÃO

Neste documento propomos um programa de segurança pública cidadã para propiciar a paz no município do Rio de Janeiro. Inicialmente, apresentamos o marco teórico e os conceitos que orientam esse programa, de modo a deixar claro como ele se distingue das políticas de ordem urbana, já implementadas no município, e ainda dos fracassados modelos de segurança pública em curso na maioria das unidades federativas no país.

Na segunda seção fazemos uma breve análise dos planos estratégicos de ordem urbana colocados em prática no município do Rio de Janeiro. Nessa seção apontamos as limitações dessa abordagem para garantir a paz social. Entretanto, sintetizamos os aspectos positivos dessas políticas, que facultaram ao Rio de Janeiro uma razoável estrutura organizacional, efetivo da Guarda Municipal e meios tecnológicos, o que foi possível diante do cenário dos grandes eventos que ocorreram na cidade, que catalisaram uma gama importante de investimentos.

Em seguida, fazemos um diagnóstico territorial em torno do padrão de crimes ocorrido na cidade. Constatamos aí uma grande oportunidade para as políticas públicas focalizadas, que pouparam recursos e proveem maior efetividade, uma vez que a prevalência criminal é extremamente concentrada no território.

Verificamos que metade dos homicídios e dos roubos ocorre em 1,1% e 2,5% do território da cidade, respectivamente. A ação focalizada nesses territórios tem um grande potencial de evitar crimes e melhorar a expectativa de segurança da população. Contudo, sabe-se, da literatura internacional e nacional, que significativa parcela das vítimas de homicídio morre a menos de um quilômetro de casa. Portanto, ações focalizadas de natureza transversal implementadas nesses territórios e com foco em crianças e jovens são elementos vitais para garantir a sustentabilidade da paz social no longo prazo. De fato, na seção 3.3 trazemos alguns dados e referências que mostram que as taxas criminais estão intrinsecamente relacionadas com o baixo índice de desenvolvimento humano.

Portanto, o diagnóstico geral indica haver uma oportunidade ímpar para propor políticas efetivas de segurança cidadã, seja pelo nível organizacional e estrutural que a prefeitura do Rio de Janeiro alcançou, seja pelo padrão criminal observado e sua relação com o baixo desenvolvimento humano, seja porque nunca se tentou implementar um programa de segurança cidadã na cidade, baseada em gestão, com evidências científicas.

Finalizando este documento trazemos as linhas gerais para a formulação de um programa Rio, Cidadania e Paz (RCP).

O Programa RCP visa reduzir os índices de criminalidade violenta e medo no município do Rio de Janeiro, por meio de uma pactuação entre a prefeitura, as comunidades e várias organizações de governos, sociedade civil e do Sistema de Justiça Criminal. O programa se baseia em um tripé: repressão qualificada; prevenção social e urbana focalizada a fatores de risco; gestão de expectativas e medo. Ações de curto, médio e longo prazos de amadurecimento serão contempladas. Sem prejuízo das ações universais, o programa terá forte natureza focalizada, territorialmente, nas crianças e nos jovens em situação de vulnerabilidade.

O programa RCP possui cinco eixos programáticos, com ações no curto, médio e longo prazos, sendo eles: controle de risco quanto a fatores criminogênicos; fiscalização e ordenamento urbano; desenvolvimento comunitário; desenvolvimento individual; desenvolvimento da consciência cidadã.

No programa RCP se dará ênfase nas seguintes ações: programa para apoio e desenvolvimento socioemocional e cognitivo na primeira infância; nenhum jovem fora da escola; oportunidades para jovens no mercado de trabalho, sobretudo para o primeiro emprego; prevenção à gravidez precoce na adolescência; operações integradas das forças de segurança pública para fiscalização, controle de desordem, retirada de armas de fogo das ruas, identificação e prisão de criminosos contumazes.

A arquitetura institucional do programa prescreve que haja uma secretaria executiva para auxiliar o prefeito na gestão do programa. O programa RCP será orientado por resultados, e as ações serão baseadas em evidências a partir dos achados científicos.

O acompanhamento e monitoramento do programa serão feitos pelo próprio prefeito, pessoalmente, nas reuniões estratégicas mensais, quando os resultados serão cobrados, e o bom trabalho desenvolvido recompensado.

2. POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EFETIVA

Desde o fim da Segunda Guerra, com o surgimento da escola do Neodefensivismo Social, liderada por Marc Ancel,⁶¹ que já se discutia a necessidade de mudança do enfoque da Segurança Pública, baseada na justiça retributiva (em que a repressão e punição ao crime, como forma de coerção, eram os elementos centrais para o controle da criminalidade), para a perspectiva baseada na prevenção e reeducação do ofensor.⁶²

Nas décadas seguintes, com o crescimento das cidades e o processo de desenvolvimento econômico, os espaços urbanos se tornaram paulatinamente complexos, fazendo com que o policiamento tradicional orientado para o incidente – mola mestra da justiça retributiva –, implantado nas reformas judiciais liberais dos séculos XVIII e XIX, entrasse em crise.

Em vários países, desde a década de 1960, já se percebia a necessidade de se desenvolver um novo modelo de polícia que equacionasse os graves problemas de Segurança Pública, uma vez que o modelo tradicional, além de não responder com a eficácia desejada, tendo em vista o crescimento dos índices de criminalidade, era alvo das críticas recorrentes da sociedade em relação à questão da brutalidade policial.

Esse modelo tradicional de combate ao crime, que inclui estratégias gerais calcadas na detenção, incapacitação e reabilitação do delinquente, tem sido muito questionado e criticado por estudiosos em Segurança Pública desde então, como em Blumstein, Cohen e Nagin (1978) e Blumstein et al (1986).

61 Ver Ancel (1965).

62 Os primeiros parágrafos desse texto foram retirados de Cerqueira, Lobão e Carvalho (2005).

Entretanto, vários autores também não conseguiram reunir evidências acerca da eficácia do seu *modus operandi* baseado em patrulhas fortuitas, respostas rápidas e investigações posteriores. Greenwood, Petersilia e Chaiken (1977), Kelling et al (1974) e Spelman e Brown (1984), por exemplo, não conseguiram demonstrar que essas práticas levariam à diminuição da criminalidade.

O ponto central da questão é que o modelo tradicional de policiamento direcionado para o incidente requer que não se pense em problemas persistentes ou padrões de incidentes, muito menos que se elabore a respeito das virtuais causas que levariam ao delito. Nesse sentido, a responsabilidade do oficial acaba quando ele responde à reclamação do cidadão sobre um incidente único (Bayley, 2001).

A partir da década de 1970, estudiosos e *policy makers* passaram a formular novas abordagens acerca das políticas efetivas de Segurança Pública, que combinam a constituição de um novo modelo proativo de polícia⁶³ com programas de natureza transversal, que envolvem ações focalizadas orientadas para a prevenção social, para a mitigação dos fatores de risco que levam ao crime.

Nas últimas décadas, inúmeras experiências internacionais e nacionais nos mostraram que essa combinação de um novo modelo de repressão qualificada (baseada no conhecimento e inteligência policial) com ações de prevenção social focalizada pode fazer reduzir os índices criminais num relativo curto período de tempo. Podemos citar os **cases** de sucesso, como de Nova York, Medellín e Ciudad Juárez, entre outros. E, para não ficar apenas nos exemplos internacionais, desde 2000 vários programas têm se mostrado efetivos em várias unidades federativas, conforme apontado no Atlas da Violência 2020, entre os quais o Programa Ficar Vivo (2002) e o Igesp (2008), em Minas Gerais; o Pacto pela Vida (2007), de Pernambuco; as Unidades de Polícia Pacificadoras (2008), no Rio de Janeiro; o Paraíba Unidos pela Paz (2011); o Estado Presente (2011), no Espírito Santo; sem contar as ações e os planos de segurança pública no plano

63 E aqui surgem o modelo de policiamento comunitário, o modelo de policiamento orientado para a solução dos problemas e, mais recentemente, após o paradigma do *Compstat*, o policiamento orientado pela inteligência.

municipal em várias cidades no Sul do país, no interior de São Paulo e em outros estados.

Um terceiro aspecto central nas políticas de Segurança Pública que se mostraram exitosas diz respeito à gestão de informações e de expectativas em relação ao medo e à insegurança. De forma análoga ao problema da inflação, a deterioração de expectativas quanto ao medo e à insegurança futura gera problemas de segurança no presente. Pessoas com medo se afastam do convívio social, se trancam em condomínios e carros blindados, compram armas de fogo e não confiam no Estado como monopolista da força e agente promotor da paz social. Nesse cenário, ocorre uma espécie de dilema dos prisioneiros, cujo equilíbrio perverso implica territórios abandonados e deteriorados, fragilização das instituições, disseminação das armas de fogo e maiores índices criminais.

A gestão do medo, feita com transparência pelos governos, serve para conduzir expectativas dos atores sociais, para aumentar o grau de confiança e de apoio às políticas e instituições, além de poder funcionar como um instrumento de qualificação e aprimoramento da política, desde que o canal de comunicação seja bilateral, propiciando que haja uma coprodução da Segurança Pública com governos e comunidades operando juntos.

Tendo em vista a discussão prévia, definimos política de Segurança Pública efetiva como o conjunto de princípios, programas e ações, de natureza transversal que garantam baixas taxas de crime e de sensação de insegurança e medo, baseada em três pilares: ações intersetoriais fortemente voltadas para a prevenção social focalizada, repressão qualificada e política de comunicação para a gestão de medo e expectativas.

Ainda que não exista uma receita geral sobre planos de Segurança Pública efetivos, tendo em vista que os remédios dependem das especificidades locais, culturais e territoriais, analisando várias experiências exitosas, como as supramencionadas, verificamos sete elementos sempre presentes, conforme apontados abaixo.

i) Construção e pactuação conjunta do programa entre o governo e os vários atores sociais e políticos, como comunidades,

empresários, igrejas e academia científica, entre outros. As oportunidades advindas dessa soma de esforços e parcerias estão presentes nas várias dimensões do problema, desde a definição de prioridades locais e troca de informações com as comunidades e academia, passando pelo trabalho associativo entre agências públicas e organizações civis para o desenvolvimento infantojuvenil e aumento de oportunidades educacionais e laborais para jovens, culminando, por exemplo, com a articulação com empresários para prover postos de trabalho para egressos do sistema de execução penal, sem o que a reinserção social será apenas uma exceção à regra, fazendo com que o crime não apenas valha a pena, mas seja a única possibilidade de sobrevivência para estes egressos.

ii) Comprometimento pessoal do político principal, no caso o prefeito.

De fato, como as políticas efetivas envolvem necessariamente processos de mobilização e de articulação com inúmeros atores sociais, bem como a coordenação de ações intersetoriais, apenas o líder político pode ser o fiador e o maestro das transformações, sem o que a lógica e os incentivos de atores institucionais e setoriais, no rastro de interesses particularistas, pressionam a favor de trajetórias distintas da pretendida.

iii) Organização da gestão da segurança pública com base no método científico e nas evidências empíricas.

Isto é, gestão baseada em dados precisos e diagnósticos locais das dinâmicas criminais e sociais; planejamento, com ações de curto, médio e longo prazos; e monitoramento e avaliação de impacto para saber se cada ação deu o resultado pretendido ou não. Um elemento central à gestão diz respeito aos mecanismos de incentivos. Desde o *Compstat* de Nova Iorque, os modelos mais exitosos têm se baseado em **gestão por resultados, com estabelecimento de metas**.

iv) Enfoque no controle e na retirada das armas de fogo e de munições de circulação.

Isto implica ações que afetem o fluxo e o estoque de armas e munições, que passa por legislação responsável, como a manutenção e o aprimoramento do Estatuto do Desarmamento,⁶⁴ mas ainda pelo trabalho de inteligência e inves-

64 Lamentavelmente, o Estatuto do Desarmamento e a legislação de controle responsável de armas foi irresponsavelmente vilipendiada e desconfigurada pelo atual Governo Fede-

tigação para identificar os canais que fazem as armas entrarem ilegalmente no país, além do controle e da responsabilização pelas armas e munição extraviadas por organizações pertencentes ou não sistema de segurança pública. Estudos mostraram ainda que trabalhos focalizados de abordagens policiais, orientados por análises georreferenciadas, para apreensão de armas nas ruas geram também grande efetividade (Sherman, 2001).

v) Disseminação de espaços de mediação de conflitos, de modo que o diálogo substitua a violência como instrumento de solução das contendas. Neste ponto uma inovação extremamente importante é a aplicação dos princípios de Justiça Restaurativa em ambientes extrajudiciais, como nas escolas, conforme vem acontecendo em muitos municípios do Sul do Brasil.⁶⁵

vi) Mudança do modelo de polícia, de uma abordagem meramente reativa, para a repressão qualificada. Nesse contexto, as prioridades seriam orientadas a partir de uma visão estratégica do trabalho policial e de informações produzidas pela inteligência e investigação, de modo a inverter o eixo de prisões de baixa qualidade feitas em flagrante, a partir do policiamento ostensivo, para a identificação e prisão de criminosos que mais danos e terror causam à sociedade. Os melhores departamentos de polícia em vários países utilizam o modelo de policiamento orientado pela inteligência, que em última instância é um mecanismo que utiliza o planejamento estratégico para impingir maior efetividade aos escassos recursos policiais, a fim de resolver o problema conhecido como o **gap** de demanda.⁶⁶ Nesse ínterim, se faz necessário instituir um sistema de incentivos que venha a valorizar e premiar o bom policial e controlar o desvio de conduta, expurgando os maus policiais.

ral, o que implicará um custo de vidas humanas pelas próximas décadas.

65 O modelo de Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, que formulou um programa de segurança fortemente baseado no conceito e no método da Justiça Restaurativa é um exemplo primoroso.

66 Entre 1960 e 2000, conforme apontado por Ratcliffe (2012), o número de crimes aumentou cinco vezes mais do que o efetivo policial. Cada crime gera um enorme trabalho de cartório e horas de força de trabalho. Tal **gap** de demanda impõe uma realidade aos gestores de que não é possível policiar cada esquina e prender todos os criminosos numa cidade, mas é possível direcionar recursos para retirar de circulação e prender homicidas contumazes, e grupos e fações criminosas que geram mais medo e dano à sociedade.

vii) Estruturação de uma política de prevenção social, focalizada nos territórios mais conflagrados, nas crianças e jovens, para que eles possam ter um desenvolvimento saudável na primeira infância, acesso à boa educação e oportunidades no mercado de trabalho.

Além desses sete elementos, no Brasil, há ainda o problema central da política criminal e do saneamento do sistema de execução penal que, fora de controle pelo Estado, termina arregimentando um exército de mão de obra barata para o crime organizado e desorganizado. Nos últimos dez anos, de dentro das prisões foram criadas dezenas de facções criminosas pelo país afora. No caso do município, a maior contribuição nesse quesito refere-se à parceria com os estados e a Justiça para efetivar programas de ressocialização do egresso do sistema socioeducativo e do sistema penal.

3. DIAGNÓSTICO

O início da década de 2000 demarcou uma mudança importante no debate acerca das políticas de Segurança Pública no Brasil. Até a década de 1990, Segurança Pública era entendida como uma tarefa de polícia e, mais especificamente, fortemente calcada no policiamento ostensivo, para a repressão do crime nas ruas. Ou seja, era um assunto apenas para os governadores.

A morte da professora Geisa, no ônibus 174, foi um caso emblemático que serviu como um divisor de águas para o debate público, tendo em vista que ficava nítida a inoperância do modelo de política adotado para proporcionar a paz social.

No rastro daquele episódio, como uma resposta às pressões sociais, o Governo Federal lançou o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, criou o Fundo Nacional de Segurança Pública (instituído em 2001) e a multiplicou por 10 o orçamento para o sistema prisional.

Ainda em 2000, pela primeira vez, a agenda de Segurança Pública passou a fazer parte dos debates nas campanhas eleitorais municipais que aconteceram naquele ano e motivou a criação de inúmeras Guardas Municipais pelo país afora. Até então, os prefeitos não se viam com responsabilidades no setor. As poucas Guardas

Municipais (GM) que existiam se limitavam ao trabalho de vigilância do mobiliário urbano e no ordenamento do trânsito. De fato, enquanto em 1995 existiam 318 municípios com GMs, já em 2012 esse índice havia aumentado 212%, quando 993 municípios passaram a ter GMs.

O Rio de Janeiro criou a sua GM em 1993, cuja missão se restringia, principalmente, à fiscalização do trânsito e das posturas municipais, e na preservação de bens, serviços e instalações. Não obstante, o papel do município do Rio de Janeiro na Segurança Pública era insignificante, como era regra geral no país. Conforme apontamos, apenas a partir de 2000 esse debate passou a ser mais presente, sem que os prefeitos tivessem, naquele momento, muita ideia do que fazer exatamente e um entendimento mais aprofundado sobre políticas de Segurança Pública. Para se ter uma ideia, já em 2006 o prefeito Cesar Maia definia milícias como Autodefesas Comunitárias.

De fato, o município do Rio de Janeiro nunca teve um programa ou plano de segurança cidadã estrito senso. Pelo que consta, apenas a partir de 2009 o município introduziu em seu plano estratégico a dimensão da “ordem pública”, que possui alguma interseção com segurança pública.

Ainda que no sentido doutrinário jurídico o conceito de ordem pública⁶⁷ se confunda com segurança pública⁶⁸, na essência são dois objetos que possuem implicações distintas para as políticas públicas.

Enquanto a garantia da ordem pública está ligada a uma ação normativa, de cunho reativo e de repressão ou de **enforcement**, políticas de segurança pública cidadã possuem um caráter fortemente preventivo por meio de ações estratégicas que visam não apenas à repressão, mas também à mitigação de riscos ambientais e sociais que dinamizam o crime e o medo na sociedade.

67 Ordem Pública poderia ser definida como a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições, e os cidadãos as respeitam e acatam.

68 Até no art. 144 da Constituição Federal de 1988, os dois termos aparecem e se confundem: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Essa dimensão do papel nobre que o município pode exercer na Segurança Pública tomou força e foi destacado na Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014, também conhecida como o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Nessa lei, o primeiro artigo já incumbe às GM “a função de proteção municipal preventiva”, tema que aparece central nos princípios da atuação das GMs, no art. 3º: “I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; III - patrulhamento preventivo; IV - compromisso com a evolução social da comunidade; V - uso progressivo da força.

Ou seja, o município pode e deve exercer a política de Segurança Pública, muito além do limitante e esquálido papel de promotor da ordem urbana, onde a proteção social e as ações preventivas multissetoriais, tendo como um elo chave a Guarda Municipal, são elementos propulsores do desenvolvimento e bem-estar social.

3.1 PLANOS ESTRATÉGICOS ANTERIORES

O Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro para 2009 a 2012 traz pela primeira vez a dimensão da “Ordem Pública”. Contudo, menos do que um plano, trata-se de uma declaração de princípios estratégicos voltado eminentemente para a ordem urbana. O diagnóstico é que existe na cidade do Rio de Janeiro uma forte cultura da desordem e da informalidade. Para mitigar o problema, o “plano” sugere um conjunto de medidas que visam à coerção, ao ordenamento e ao controle do espaço público pelo Estado.

Entre as ações propostas se encontram a ampliação das ações de ordenamento do espaço público através da integração dos diversos órgãos municipais e de parcerias com outras esferas de governo, seja para coibir ocupações ilegais nas comunidades ou reprimir o transporte, estacionamento, publicidade, construções e negócios irregulares na cidade.

Além da integração entre os órgãos, no documento se propõem a reforma, o reequipamento e o aumento do efetivo da Guarda Municipal, a implantação 400 novas câmeras de segurança em espaços públicos até 2012 e a formalização e ordenamento de 25 mil comerciantes que operam no espaço público até 2012. Este último

objetivo seria atingido por meio de um programa de aperfeiçoamento e automatização de rotinas de fiscalização, informatização de processos, uso de tecnologia móvel e implementação de uma base única de dados cadastrais.

Já o Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro⁶⁹ para 2013 a 2016 contempla uma seção denominada de “Ordem Pública e Conservação”, misturando de forma equivocada temas que não dialogam entre si, como, por exemplo, “revitalização da GM” e “revitalização de pavimentos e passeios. [...] e “treinamento periódico de todos os arquitetos e coordenadores de obras/conservação das Secretarias de Obras e de Conservação e Serviços Públicos sobre os padrões de acessibilidade a serem seguidos nas construções da Prefeitura”.

Deixando de lado a questão da “conservação”, nesse “plano” consta a implantação de 14 Unidades de Ordem Pública (UOPs), com cobertura de vigilância eletrônica e um efetivo de pelo menos 3,3 mil guardas municipais operando diariamente nas ruas até 2016. Em particular, o “Programa Rio em Ordem” explicitou o objetivo de “sistematizar a atuação da Guarda Municipal e dos órgãos de fiscalização e controle urbano e promover o ordenamento do espaço público, através de um novo treinamento, do uso de tecnologia da informação e comunicação, da gestão por indicadores de desempenho e de ações integradas com demais órgãos públicos”.

Segundo o documento, em cada UOP seria realizado um “diagnóstico e a revitalização dos aspectos de ordem pública e conservação, tais como: ambulantes autorizados, ocupação de mesas e cadeiras, trânsito, estacionamento, limpeza, passeio, asfalto e iluminação pública. O programa tinha a meta de implantar mais nove unidades até 2016 e garantir a sua sustentabilidade, como também promover a revitalização da Guarda Municipal, iniciando pelo reaparelhamento das Inspetorias Regionais, do Grupamento de Operações Especiais e da Gerência de Inteligência da GM”.

⁶⁹ Este plano para a cidade foi formulado sob encomenda à McKinsey & Company. Além dos equívocos existentes sobre políticas públicas (pelo menos na área de ordem pública), é interessante notar uma subversão de valores sobre o que seja política pública, como uma ação que depende de anseios e negociação entre grupos sociais e políticos para uma formulação meramente tecnocrática, produzida por uma consultoria internacional.

Para a gestão compreendida entre 2017 e 2020 não encontramos nas páginas oficiais do governo nenhum documento que indicasse haver algum plano no campo da Segurança Pública ou ordem urbana.

3.2 ESTRUTURA ATUAL

Ainda que os planos estratégicos entre 2009 e 2016 incorporassem uma visão reducionista de Segurança Pública, contemplando apenas a dimensão de ordem urbana como uma ação repressiva e ordenadora do território, um aspecto positivo foi o investimento para a estruturação de órgãos e de meios para fazer frente ao desafio do ordenamento urbano.

Nesse sentido, em 2009 foi instituída⁷⁰ a Secretaria Especial da Ordem Pública, atual Secretaria Municipal de Ordem Pública – Seop com a missão de formular e implementar políticas públicas que garantissem a manutenção da ordem urbana e a integração da Prefeitura com as forças de Segurança Pública do Estado. Para tal, a Seop atua como o órgão regulador e fiscalizador das atividades econômicas, das posturas municipais e regulamentador do uso do espaço público. Vinculadas à Seop estão a Guarda Municipal e a Subsecretaria de Defesa Civil.

A Guarda Municipal se estruturou de forma mais consistente a partir de 2009, quando o órgão se transformou em uma autarquia, já que até aquele momento, desde a sua criação em 1993, era a Empresa Municipal de Vigilância S.A.⁷¹ Em 2011 e 2012 foram feitos dois concursos, quando houve a contratação de 2 mil guardas municipais em cada um deles. Atualmente a GM-Rio conta com 7.312 guardas e mantém 35 unidades operacionais na cidade, sendo 15 Inspetorias, 11 Unidades de Ordem Pública e 9 Grupamentos Especiais.

As equipes atuam no patrulhamento a pé, com cães, em viaturas, carrinhos elétricos, bicicletas e motocicletas. Para acompanhar o dia a dia da cidade, a Guarda Municipal desenvolve diversas ações

70 Pelo Decreto n. 30.339, de 1º de janeiro de 2009.

71 Em 15 de outubro de 2009 entrou em vigor a Lei Complementar n. 100 que extinguiu a Empresa Municipal de Vigilância S.A. e criou a autarquia denominada Guarda Municipal na estrutura da administração indireta da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

de segurança em escolas municipais, praias, praças, parques e nos principais pontos turísticos do Rio.

Além da criação da Seop e da revitalização da GM, a partir de 2009, em função das Olimpíadas, foi inaugurado em 2010, seis anos antes dos Jogos Rio 2016, o Centro de Operações Rio (COR) da Prefeitura do Rio. “O prédio funciona como quartel-general de integração das operações urbanas no município. Cerca de 30 órgãos (secretarias municipais e concessionárias de serviços públicos) estão integrados no edifício para monitorar a operação da cidade e minimizar seus impactos na rotina do cidadão ou durante a realização de grandes eventos. Durante 24 horas por dia, nos sete dias da semana, o COR busca antecipar soluções, alertando os setores responsáveis sobre os riscos e as medidas urgentes que devem ser tomadas em casos de emergências, como chuvas fortes, deslizamentos e acidentes de trânsito. Mais de 500 profissionais se revezam em diferentes turnos neste monitoramento da cidade”.⁷²

“O COR usa alta tecnologia para o gerenciamento das informações fornecidas pelas agências integradas e por diversos tipos de sensores estrategicamente posicionados. Cerca de 800 câmeras da prefeitura são monitoradas pela equipe do COR, que também tem acesso a outras 700 gerenciadas por concessionárias de serviços públicos e pela Secretaria Estadual de Segurança Pública. Todas as câmeras e informações de sensores e **softwares** podem ser visualizadas de forma integrada em um telão de 65 metros quadrados na sala de controle do COR. Em situações de crise, o centro operacional conta ainda com sistema de videoconferência que permite comunicação em tempo real com a residência oficial do prefeito e a sede da Defesa Civil municipal”.⁷³

Após os Jogos Olímpicos, com o início da crise econômica, vários problemas começaram a ocorrer, como a falta de manutenção das câmeras e dificuldades para o investimento em tecnologia que dificultaram o trabalho do COR e impediram o seu funcionamento no seu potencial. Um exemplo se deu no caso do assassinato de Marielle

72 Disponível em: <<http://cor.rio/institucional/>>.

73 Ibidem.

Franco, em que 5 das 11 câmeras no trajeto por onde passou o carro dos assassinos estavam quebradas.

3.3 DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DE CRIMES NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

O *gap* de demanda acerca da diferença entre o número de crimes e o efetivo policial e capital físico da Segurança Pública é um elemento central que impõe a necessidade do uso racional dos recursos e de sua distribuição no território.

Se não é possível que a polícia esteja presente em todos os locais e identifique e prenda todos os criminosos, é possível alocar os recursos das agências de Segurança Pública de forma mais efetiva dentro do território, de forma a lograr maior êxito não apenas em termos de prisões e apreensões, mas, sobretudo, para evitar crimes, principalmente os crimes de oportunidade.

Tal possibilidade ocorre porque existem padrões territoriais de criminalidade, com manchas criminais que acontecem em determinadas ruas, determinados horários e dias da semana. Tal qual padrão o internacional, a prevalência criminal no município do Rio de Janeiro se dá de forma extremamente concentrada no território, o que possibilita que as ações possam ser focalizadas nesses locais.

A seguir, fizemos uma análise do padrão de criminalidade no município do Rio de Janeiro. A concentração está mais nas mortes violentas intencionais, roubos de rua e roubos de veículos, que estão entre as tipificações com maior gravidade e que mais medo geram à população.

3.3.1 Principais crimes ocorridos na cidade do Rio de Janeiro

A Figura 8.1 mostra o *ranking* de crimes na cidade do Rio de Janeiro em 2019, segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ).

Figura 8.1- Ranking de crimes na cidade do Rio de Janeiro

Ranking de crimes na cidade do Rio de Janeiro - 2019

Fonte: ISP

Como se pode notar, foram registrados também mais de 40 mil roubos a transeuntes – o crime mais comum na cidade. Somados aos casos de roubos de celular e roubos em coletivo, foram 64.664 roubos de rua no ano, ou seja, 177 assaltos por dia. Ocorreram, ainda, 9.775 roubos de veículo e outros 6.862 furtos de veículo.

Dentre os delitos mais comuns, destacam-se também as lesões corporais dolosas e as ameaças, em que a maioria das vítimas é mulher, além do crime de estelionato, com grande incidência sobre a população idosa.

Além desses dados, é importante registrar que em 2019, 1.913 pessoas foram mortas violentamente na cidade do Rio de Janeiro (seja por homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio ou lesão corporal seguida de morte), ou seja, foram mais de cinco vítimas por dia. O Boxe 8.1 resume os principais pontos sobre o diagnóstico acerca do padrão criminal territorial no Rio de Janeiro, que será mais bem detalhado posteriormente.

Boxe 8.1- Resumo do padrão territorial de crimes no Rio de Janeiro

- Padrão de crimes nos bairros**
- ❖ A **Zona Norte da cidade concentra mais da metade** de três dos principais crimes da cidade (homicídio doloso, roubo de rua e roubo de veículo), puxada pelas regiões dos bairros de **Irajá** (que abrange Acari, Pavuna e os Complexos do Chapadão e da Pedreira, entre outros), **Rocha Miranda** (e os vizinhos Madureira, Vaz Lobo e arredores) e o **Méier** (incluindo também o Complexo do Lins);
 - ❖ Fora da Zona Norte, a região de **Bangu** (e bairros adjacentes, além da comunidade de Vila Kennedy) apresenta os mais altos números em diversos tipos de crimes;
 - ❖ **Zona Sul e Centro** somam 20% dos roubos de rua da cidade, mas têm baixa ocorrência de homicídios e roubos de veículo, em relação às demais regiões da cidade;
-
- Mortes Violentas Intencionais**
- ❖ Sobre as **Mortes Violentas Intencionais** (MVI = homicídios dolosos, lesão corporal dolosa seguida de morte, latrocínio e mortes por intervenção policial)
 - Metade dos **homicídios** dolosos do Rio de Janeiro ocorre em apenas **1,1% do território urbano da cidade**.
 - Estão em patamar mais alto do que no período de 2012 a 2015. No ano de 2019, foram mais de cinco vítimas por dia;
 - As mortes por intervenção de agente do Estado representaram 38,0% das MVI de 2019, um percentual mais alto do que o observado em todo o estado (30,3%) e do que o observado na região da Baixada Fluminense (29,7%);
 - A cada cinco mortes violentas na cidade, quatro foram por arma de fogo (78,0%);
 - As principais vítimas são jovens do sexo masculino (89,2%) negros (70,0%) com idade entre 15 e 29 anos (57,6%);
 - Regiões de Bangu e Irajá concentram mais de 30% das MVI da cidade;
-
- Roubos de Rua**
- ❖ Sobre os **Roubos de rua**:
 - Metade dos casos de roubos de rua ocorre em somente 3,5% do território.
 - Vêm crescendo há sete anos na cidade;
 - 177 assaltos por dia em 2019;
 - Os roubos de rua ocorrem com mais frequência nos horários de translado das pessoas entre casa e trabalho: entre 05h e 07h da manhã e entre 18h e 0h da noite;
 - As áreas com maior número de casos são as que abrangem os bairros de Bangu, Rocha Miranda, Irajá e Méier, nesta ordem;
-
- Roubos de veículo**
- ❖ Sobre os **Roubos de veículos**:
 - Somam mais de 60 mil casos anuais há quatro anos consecutivos;
 - Rio de Janeiro é a segunda capital do país com maior número de casos;
 - Os roubos de veículo ocorrem com mais frequência à noite, entre 19h e 0h;
 - As áreas com maior número de casos são as regiões dos bairros de Irajá, Bangu, Rocha Miranda e Méier, nesta ordem. Estas são áreas que abrangem grande extensão da Avenida Brasil, além de outras vias com grande circulação de veículos, como a Avenida Pastor Martin Luther King Junior.

3.3.2 Padrão criminal na cidade do Rio de Janeiro

Metade dos homicídios dolosos do Rio de Janeiro ocorre em apenas 1,1% do território urbano da cidade. A concentração espacial também é bastante elevada para os roubos de rua: metade ocorre em somente 3,5% do território (ver Tabela 8.1). Esse nível de concentração é observado em diversas cidades do mundo, sobretudo da América Latina (Chainey et al, 2019). Isto significa dizer que os crimes ocorrem em locais muito específicos, que apresentam condições e oportunidades favoráveis para sua ocorrência.

Tabela 8.1- Crimes por % do território urbano do Rio de Janeiro – 2016

Cidade do Rio de Janeiro - 2016

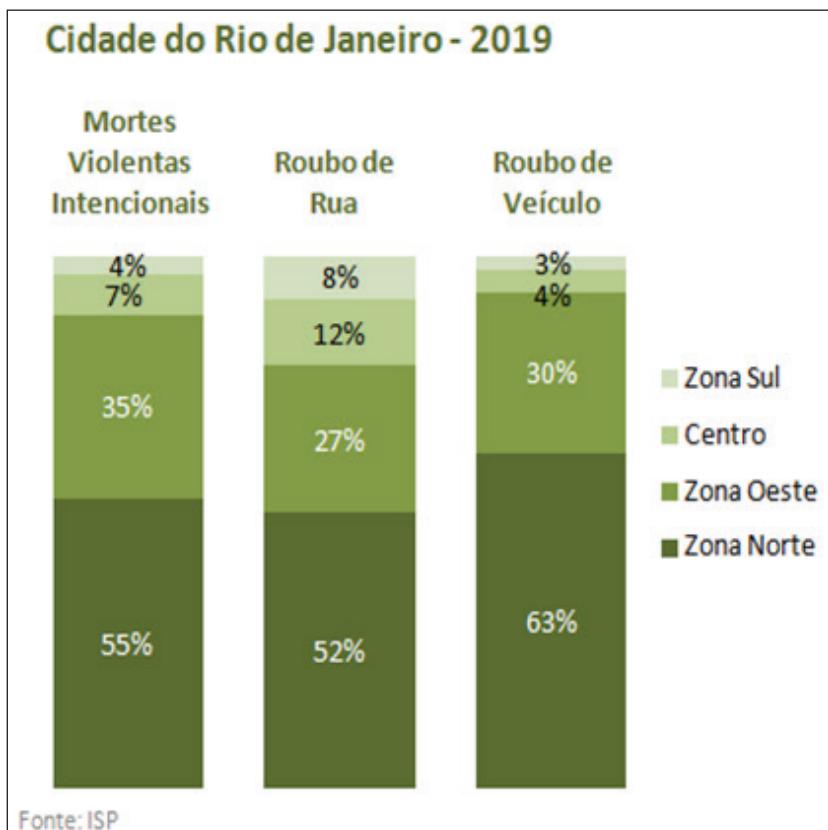
	25% dos homicídios	50% dos homicídios	25% dos roubos de rua	50% dos roubos de rua
% de território urbano	0,3%	1,1%	0,8%	3,5%

Fonte: Chainey et al (2019)

Em uma análise mais abrangente (Figura 8.2), a zona norte⁷⁴ concentra mais da metade dos principais crimes que ocorrem na cidade. Em seguida, a zona oeste é o local de cerca de um terço dos crimes.

74 A divisão territorial de Segurança Pública do município do Rio de Janeiro encontra-se no apêndice.

Figura 8.2- Concentração de crimes por área cidade (2019)



Especificamente, 63% dos roubos de veículo em 2019 ocorreram na zona norte, e outros 30% na zona oeste. A zona oeste concentra ainda 35% das mortes violentas intencionais⁷⁵ (MVI) e 27% dos roubos de rua.

O centro e a zona sul são áreas que apresentam maior proporção nos crimes de rua. Juntas, estas áreas somam 20% do roubo de rua. A zona sul é responsável por 4% das MVI, 8% dos roubos de rua e 3% dos roubos de veículo. O centro soma 7% das MVI, 12% dos roubos de rua e 4% dos roubos de veículo.

Os roubos de rua e de veículo apresentam padrão bem específico de horário. Os roubos de rua ocorrem mais nos horários em que as pessoas estão na rua, no translado entre casa e trabalho: entre 5h e 7h da manhã, sobretudo de segunda a sexta-feira, e entre 18h e 0h, em todos os dias da semana. Os roubos de veículo, por sua vez, concentram-se especialmente entre 19h e 0h, sem tanta diferença entre os dias úteis e fins de semana. Já as MVI são mais frequentes à meia-noite (fins de semana) e às 6h (dias de semana) – ver Tabela 8.2.

75 As MVI incluem, homicídios, latrocínios, lesão corporal seguida de morte e morte por intervenção policial.

Tabela 8.2- Proporção de crimes por dia e horário no Rio de Janeiro – 2019

Cidade do Rio de Janeiro - 2019

Mortes Violentas Intencionais							Roubo de Rua							Roubo de Veículo									
hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom	hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom	hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom
0	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	0,7%	1,2%	1,4%	0	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,5%	0,7%	0,6%
1	0,5%	0,3%	0,5%	0,6%	0,4%	0,5%	0,6%	1	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,5%	0,5%	1	0,4%	0,2%	0,3%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%
2	0,3%	0,5%	0,1%	0,4%	0,3%	0,7%	0,9%	2	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,4%	0,5%	2	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%
3	0,5%	0,2%	0,4%	0,2%	0,2%	0,4%	0,6%	3	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,4%	0,4%	3	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
4	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,6%	0,2%	4	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	4	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
5	0,7%	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%	0,6%	0,4%	5	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,6%	0,6%	5	0,3%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%
6	1,6%	1,1%	1,6%	1,3%	1,5%	1,1%	0,4%	6	1,0%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%	0,5%	6	0,3%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,5%
7	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%	0,6%	0,5%	0,5%	7	0,8%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,4%	0,4%	7	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%
8	0,4%	0,3%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,4%	8	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	8	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
9	0,5%	0,7%	1,1%	0,8%	0,6%	0,3%	0,8%	9	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	9	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%
10	0,7%	0,3%	0,7%	0,6%	0,8%	0,4%	0,5%	10	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	10	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%
11	1,1%	0,6%	0,7%	0,7%	0,2%	0,6%	0,5%	11	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	11	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
12	0,4%	0,5%	0,4%	0,7%	0,7%	0,6%	0,4%	12	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,3%	0,3%	12	0,2%	0,3%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
13	0,5%	1,1%	0,7%	0,2%	0,4%	0,2%	0,4%	13	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	13	0,4%	0,6%	0,4%	0,5%	0,4%	0,6%	0,5%
14	0,6%	0,9%	0,7%	0,5%	0,6%	0,8%	0,7%	14	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	14	0,4%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
15	0,4%	0,2%	0,7%	0,6%	0,4%	0,5%	0,6%	15	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%	0,5%	15	0,4%	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%
16	0,6%	1,2%	0,6%	0,3%	0,6%	0,4%	0,9%	16	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	16	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%
17	0,4%	0,5%	0,8%	0,6%	0,9%	0,4%	0,3%	17	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	17	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%
18	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,8%	0,7%	0,4%	18	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,6%	0,7%	18	0,7%	0,9%	0,8%	1,1%	1,1%	0,8%	0,8%
19	0,7%	0,8%	0,8%	0,4%	0,9%	0,3%	0,4%	19	1,3%	1,2%	1,1%	1,3%	1,3%	0,9%	0,9%	19	1,0%	1,4%	1,2%	1,4%	1,3%	1,0%	1,0%
20	0,3%	0,6%	0,4%	0,4%	0,6%	0,4%	0,7%	20	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,0%	1,1%	1,1%	20	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,1%	0,9%	0,9%
21	0,8%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	1,0%	0,3%	21	1,2%	1,3%	1,2%	1,2%	0,9%	1,1%	1,1%	21	1,3%	1,6%	1,4%	1,5%	1,6%	1,2%	1,0%
22	0,4%	0,5%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%	22	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	1,1%	0,9%	1,1%	22	1,0%	1,3%	1,1%	1,3%	1,2%	0,8%	0,8%
23	0,3%	0,4%	0,7%	0,5%	0,6%	0,6%	0,4%	23	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	23	0,7%	0,9%	0,8%	0,9%	1,1%	0,8%	0,7%

Fonte: ISP

3.3.3 Mortes Violentas Intencionais (MVI)

A cidade do Rio de Janeiro é a capital com o maior número de mortes violentas intencionais (conceito que representa a soma de homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte) – ver Figura 8.3. Contudo, relativizando esses números pelo tamanho da população de cada cidade, o Rio fica em décimo sétimo lugar, igualando à taxa das capitais do país: em 2018, foram 29,7 vítimas de MVI para cada 100 mil habitantes, na capital fluminense e em todas as capitais do país juntas (Figura 8.4).

No ano de 2019, esses números reduziram-se pelo segundo ano consecutivo: foram 1.913 vítimas, resultando em uma taxa de 28,5 vítimas por 100 mil habitantes. Ainda assim, são valores mais altos do que os observados nos anos de 2012 a 2015 (Figura 8.5).

Figura 8.3- Mortes violentas intencionais por capital do Brasil – 2018

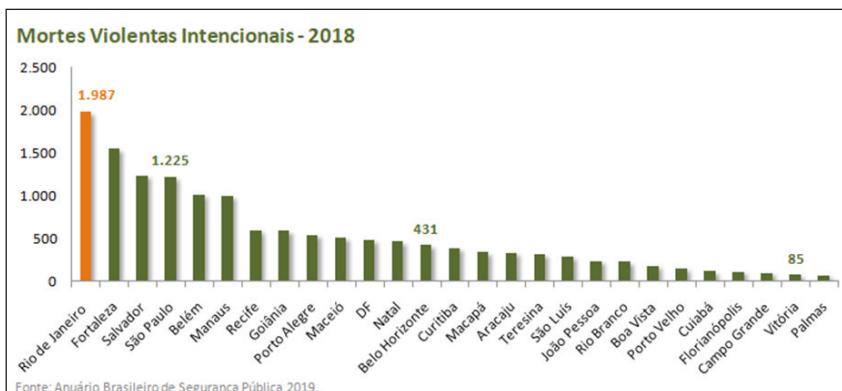
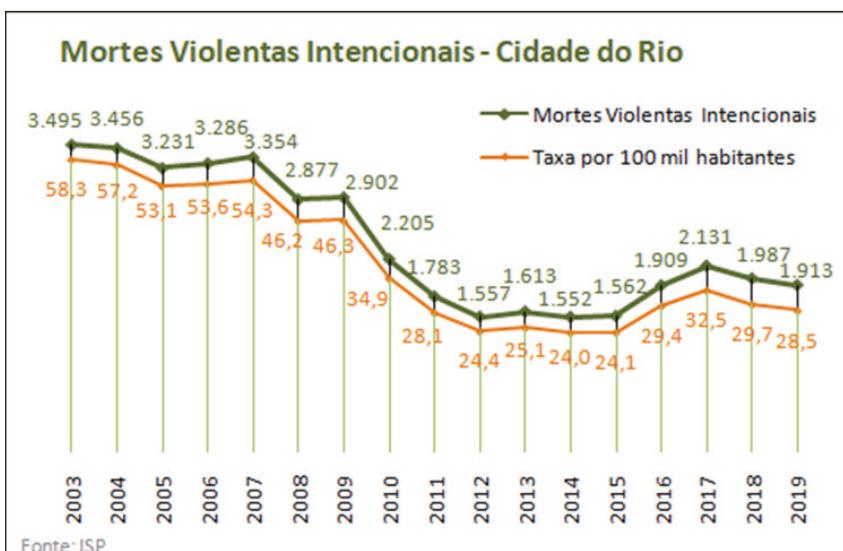


Figura 8.4- Mortes violentas intencionais por
100 mil habitantes – 2018



Figura 8.5- Mortes violentas intencionais – cidade do Rio de Janeiro



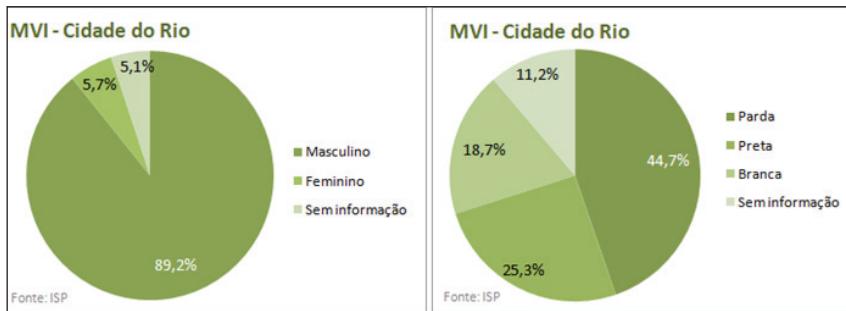
Ainda, é importante destacar que, na cidade do Rio, as mortes por intervenção de agente do Estado representaram 38% das mortes violentas intencionais de 2019, um percentual mais alto do que o observado em todo o estado (30,3%) e do que o observado na região da Baixada Fluminense (29,7%). Foi o maior valor da série histórica. Estudo do Ministério Público do RJ⁷⁶ aponta que o aumento de mortes por

76 Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/centro-de-pesquisas/letalidade-policial>>.

agentes do Estado não está associado a uma redução subsequente de homicídios dolosos, tampouco à redução de crimes patrimoniais, sejam eles roubos de veículos, roubo de rua ou roubo de carga.

A cada cinco mortes violentas na cidade, quatro foram por arma de fogo (78%). A maioria das vítimas era composta por jovens negros (44,7% pardos e 25,3% pretos) do sexo masculino (89,2%) com idade entre 18 e 29 anos (31,0%) – contudo, 38,0% das vítimas não tinham informação de idade. Considerando apenas as vítimas com idade informada, mais da metade (57,6%) possuía entre 15 e 29 anos – Figura 8.6.

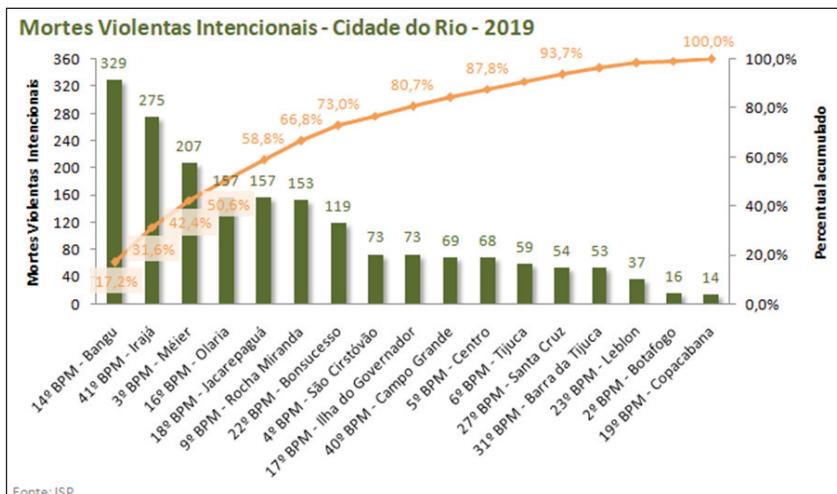
Figura 8.6- Distribuição das mortes violentas intencionais por gênero e raça



A zona norte concentrou 55% das mortes violentas intencionais de 2019. No entanto, a área com maior número de ocorrências foi a do 14º Batalhão de Polícia Militar, que abrange os bairros de Bangu, Gericinó, Padre Miguel, Senador Camará e adjacências, que concentraram 17,2% das mortes de 2019 (Figura 8.7). É nesta região que se encontram as comunidades de Vila Kennedy, Vila Aliança, Coreia e Catiri.

Em segundo lugar no número de MVI, vem a área do batalhão de Irajá (41º BPM), onde estão localizados os Complexos do Chapa-dão e da Pedreira, nos bairros de Acari, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colúmbia, Pavuna e adjacências. Essas duas áreas somadas foram os locais de 31,6% das mortes violentas intencionais da cidade.

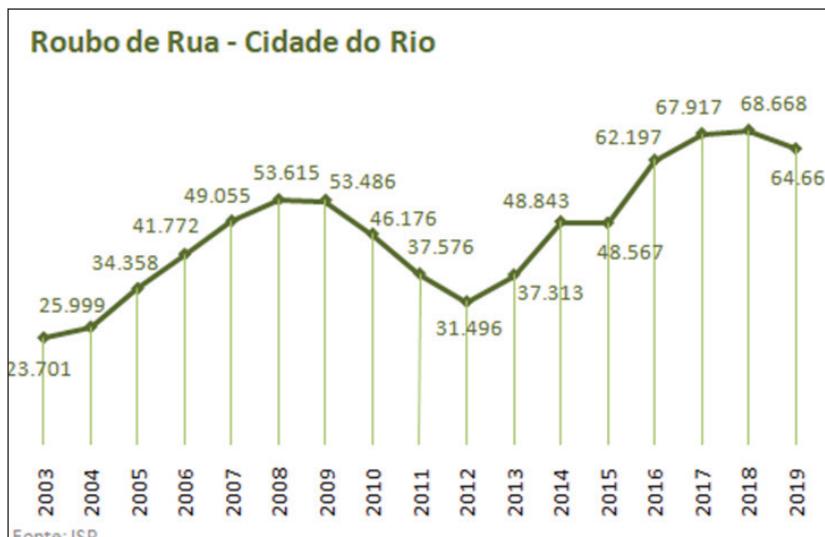
Figura 8.7- Mortes violentas intencionais por batalhão da cidade do Rio de Janeiro



3.3.4 Roubos de rua

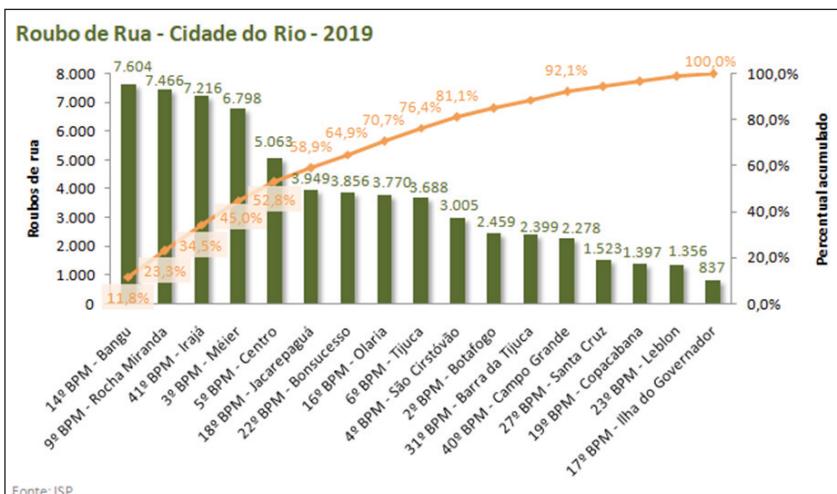
Os roubos de rua vêm aumentando na cidade do Rio desde 2013. Em 2019, houve uma pequena redução em relação ao ano anterior (Figura 8.8).

Figura 8.8- Roubos de rua na cidade do Rio de Janeiro



Novamente, a região de Bangu aparece no topo da lista de roubo de rua em 2019, com 11,8% dos casos, ainda que 52% estejam na zona norte. Na sequência, as áreas dos batalhões de Rocha Miranda (9º BPM – Cavalcanti, Engenheiro Leal, Madureira, Turiaçu, Vaz Lobo, Oswaldo Cruz, Cascadura, Quintino Bocaiúva e adjacências) e de Irajá (41º BPM – Acari, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colúmbia, Pavuna e adjacências) somam mais de um terço dos roubos de rua da cidade (34,5%) – Figura 8.9.

Figura 8.9- Roubos de rua por batalhão da cidade do Rio de Janeiro



Enquanto os bairros da zona norte e da zona oeste apresentam padrões bem claros de dia e hora de ocorrência, com destaque para os horários entre 5h e 7h e entre 19h e 0h, a região do centro, que engloba a Lapa, a Zona Portuária e o bairro de Santa Teresa, tem concentração maior de casos durante as madrugadas de sábado e domingo, e por volta das 20h nos dias de semana. Esses são os horários de maior circulação de pessoas nessa região boemia da cidade. Já os bairros de Copacabana e Leme, com um dos menores números de casos, apresentaram mais ocorrências na madrugada de terça-feira, marcada pela noite de Ano-Novo, com superpovoação do bairro na data (Tabela 8.3).

Tabela 8.3- Proporção de roubos de
rua por dia e horário em 4 bairros selecionados

Bangú e adjacências												Rocha Miranda e adjacências												Centro (Lapa, Zona Portuária e Sta. Teresinha)												Copacabana e Leme											
hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom	hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom	hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom	hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom	hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom								
0	0.3%	0.3%	0.2%	0.3%	0.4%	0.3%	0.5%	0	0.3%	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0.5%	0	0.5%	0.4%	0.3%	0.3%	0.6%	0.9%	0.7%	0	0.9%	2.2%	0.4%	0.6%	0.5%	0.4%	0.4%	0	0.9%	2.2%	0.4%	0.6%	0.5%	0.4%	0.4%									
1	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	1	0.3%	0.1%	0.2%	0.2%	0.4%	0.6%	1	0.4%	0.5%	0.1%	0.4%	0.3%	1.0%	0.9%	1	0.4%	1.6%	0.1%	0.2%	0.5%	0.6%	0.5%	2	0.4%	1.4%	0.4%	0.5%	0.2%	0.5%	0.5%									
2	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.3%	0.4%	2	0.3%	0.1%	0.2%	0.1%	0.2%	0.4%	0.4%	2	0.4%	0.4%	0.3%	0.2%	0.4%	1.0%	0.9%	2	0.4%	1.4%	0.4%	0.5%	0.2%	0.5%	0.5%	3	0.0%	0.7%	0.3%	0.6%	0.4%	0.9%	0.7%								
3	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%	0.1%	0.2%	0.3%	3	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.3%	0.3%	0.3%	3	0.3%	0.4%	0.2%	0.2%	0.4%	1.3%	0.9%	3	0.0%	0.7%	0.3%	0.6%	0.4%	0.9%	0.7%	4	0.2%	0.3%	0.6%	0.4%	0.6%	0.9%	0.8%								
4	0.6%	0.4%	0.5%	0.7%	0.3%	0.4%	0.3%	4	0.3%	0.1%	0.4%	0.5%	0.6%	0.5%	0.4%	4	0.3%	0.4%	0.3%	0.2%	0.5%	1.3%	1.2%	5	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	1.1%	1.6%	5	0.7%	0.4%	0.3%	0.5%	0.4%	0.7%	0.6%								
5	1.2%	1.1%	1.2%	1.3%	1.1%	1.1%	0.6%	5	1.1%	1.0%	1.1%	1.2%	1.1%	0.7%	0.6%	5	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	1.1%	1.6%	6	0.6%	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.9%	0.5%	6	0.6%	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.9%	0.4%								
6	1.3%	0.8%	0.9%	1.2%	0.8%	0.9%	0.9%	6	1.2%	0.8%	0.7%	1.0%	0.9%	0.5%	0.6%	6	0.4%	0.5%	0.3%	0.3%	0.4%	1.1%	0.9%	7	0.5%	0.5%	0.4%	0.3%	0.5%	0.5%	0.6%	7	0.4%	0.5%	0.4%	0.2%	0.3%	0.5%	0.5%								
7	0.9%	0.5%	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.4%	7	0.9%	0.6%	0.7%	0.6%	0.7%	0.5%	0.4%	7	0.5%	0.5%	0.4%	0.3%	0.5%	0.5%	0.6%	8	0.5%	0.4%	0.5%	0.4%	0.5%	0.4%	0.5%	8	0.1%	0.3%	0.5%	0.4%	0.6%	0.1%	0.4%								
8	0.7%	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%	0.3%	8	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.5%	0.3%	0.2%	8	0.5%	0.4%	0.5%	0.4%	0.5%	0.3%	0.2%	9	0.3%	0.3%	0.5%	0.5%	0.3%	0.3%	0.2%	9	0.6%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.4%								
9	0.5%	0.3%	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.2%	9	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%	0.5%	0.3%	0.1%	9	0.3%	0.3%	0.3%	0.5%	0.3%	0.3%	0.2%	10	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.5%	0.3%	0.3%	10	0.6%	0.2%	0.1%	0.1%	0.3%	0.4%	0.0%								
10	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.3%	10	0.5%	0.5%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	10	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.5%	0.3%	0.3%	11	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	11	0.5%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.2%	0.3%								
11	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%	0.3%	11	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.2%	0.3%	11	0.4%	0.4%	0.4%	0.2%	0.3%	0.4%	0.4%	12	0.5%	0.4%	0.2%	0.7%	0.5%	0.1%	0.4%	12	0.5%	0.4%	0.2%	0.7%	0.5%	0.1%	0.4%								
12	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	0.4%	0.5%	0.2%	12	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.6%	0.4%	0.3%	12	0.3%	0.7%	0.3%	0.4%	0.5%	0.2%	0.4%	13	0.2%	0.6%	0.1%	0.4%	0.6%	0.2%	0.7%	13	0.2%	0.6%	0.1%	0.4%	0.6%	0.2%	0.7%								
13	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%	0.3%	13	0.4%	0.5%	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.3%	13	0.6%	0.7%	0.3%	0.4%	0.6%	0.4%	0.4%	14	0.3%	0.4%	0.4%	0.3%	0.5%	0.3%	0.2%	14	0.4%	0.4%	0.1%	0.1%	0.3%	0.3%	0.7%								
14	0.4%	0.4%	0.3%	0.5%	0.3%	0.4%	0.4%	14	0.3%	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%	0.3%	0.3%	14	0.3%	0.4%	0.4%	0.3%	0.5%	0.3%	0.2%	15	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.3%	0.6%	15	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.3%	0.9%								
15	0.6%	0.4%	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.3%	15	0.6%	0.4%	0.5%	0.5%	0.7%	0.3%	0.4%	15	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.3%	0.6%	16	0.5%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.5%	16	0.5%	0.3%	0.2%	0.6%	0.5%	0.5%	0.6%								
16	0.6%	0.4%	0.4%	0.6%	0.6%	0.5%	0.4%	16	0.4%	0.5%	0.3%	0.5%	0.5%	0.5%	0.3%	16	0.5%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.5%	17	0.7%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	0.3%	0.5%	17	0.9%	0.6%	0.1%	0.6%	0.8%	0.8%	0.8%								
17	0.6%	0.4%	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	17	0.5%	0.4%	0.6%	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%	17	1.7%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	0.3%	0.5%	18	0.7%	0.9%	0.8%	0.5%	0.9%	0.5%	0.6%	18	1.1%	0.6%	1.3%	0.5%	1.0%	1.0%	0.7%								
18	0.7%	0.8%	0.8%	0.5%	0.7%	0.4%	0.7%	18	1.1%	1.0%	1.0%	0.8%	0.8%	0.4%	0.5%	18	0.7%	0.9%	0.8%	0.5%	0.9%	0.5%	0.6%	19	1.1%	1.2%	1.0%	1.1%	0.6%	0.8%	0.7%	19	0.7%	1.0%	1.1%	0.6%	1.3%	1.2%	1.2%								
19	1.2%	1.1%	1.1%	1.0%	0.9%	0.9%	0.9%	19	1.3%	1.1%	1.2%	1.2%	1.2%	1.0%	0.8%	19	1.1%	1.2%	1.0%	1.1%	0.6%	0.8%	0.7%	20	1.8%	1.7%	1.2%	1.5%	1.6%	0.7%	0.9%	20	1.2%	1.1%	1.3%	0.8%	1.2%	1.0%	1.0%								
20	1.8%	1.4%	1.4%	1.7%	1.2%	1.1%	1.4%	20	1.4%	1.4%	1.6%	1.2%	1.3%	1.0%	1.3%	20	1.0%	1.1%	1.0%	0.9%	1.2%	1.1%	1.1%	21	1.1%	0.9%	0.9%	1.0%	1.0%	0.9%	1.1%	21	1.3%	1.0%	1.3%	1.1%	1.1%	1.0%	1.0%								
21	1.3%	1.3%	1.0%	1.3%	1.1%	0.8%	1.3%	21	0.9%	1.1%	1.1%	1.3%	1.0%	0.8%	1.4%	21	1.0%	1.1%	1.0%	0.9%	1.2%	1.1%	1.1%	22	1.0%	0.8%	1.1%	1.2%	0.8%	1.2%	1.2%	22	1.1%	0.9%	1.1%	1.1%	1.1%	0.9%	1.0%								
22	1.1%	0.9%	1.0%	1.1%	1.0%	1.3%	1.3%	22	0.9%	1.1%	1.1%	0.9%	1.2%	0.8%	1.2%	22	1.0%	0.8%	1.1%	1.1%	0.7%	1.3%	1.1%	23	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.8%	0.9%	1.0%	23	0.7%	0.6%	0.6%	0.7%	1.2%	0.6%	0.6%								
23	0.7%	0.8%	0.7%	0.6%	0.9%	0.7%	0.9%	23	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.8%	0.9%	1.2%	23	0.7%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%	1.4%	1.3%	23	1.7%	0.9%	1.2%	0.6%	0.7%	1.5%	0.6%	23	1.7%	0.9%	1.2%	0.6%	0.7%	1.5%	0.6%								

Fonte: ISP

3.3.5 Roubos de veículo

A cidade do Rio de Janeiro fica em segundo lugar no *ranking* de roubos de veículo, seja em números absolutos (Figura 8.10) ou em taxa por 100 mil habitantes (Figura 8.11), entre as capitais brasileiras no ano de 2018.

Figura 8.10- Roubos de veículo por capital

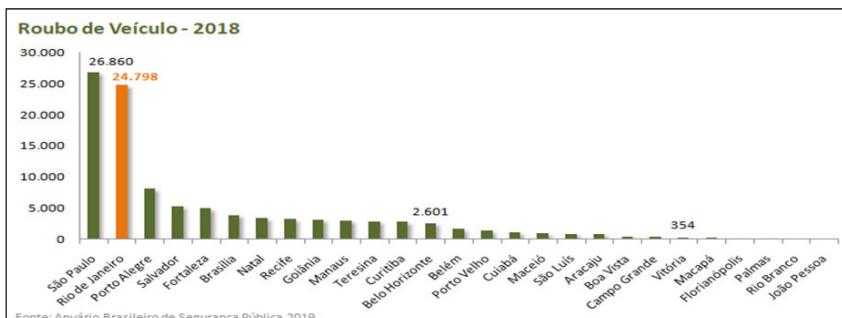
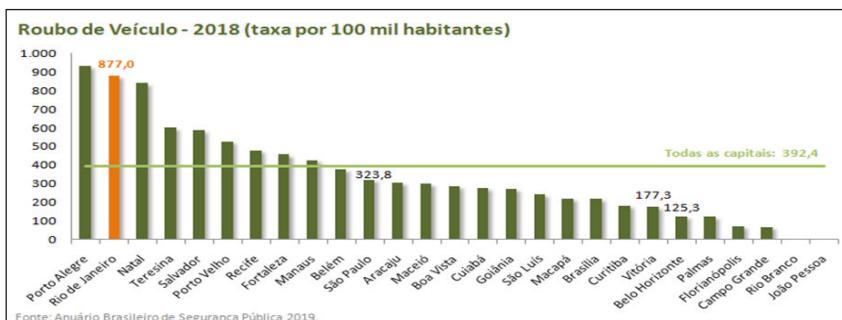
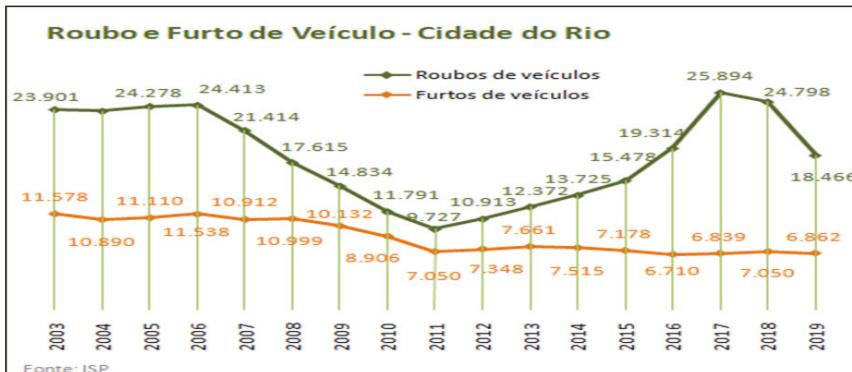


Figura 8.11- Roubos de veículo por capital por 100 mil habitantes



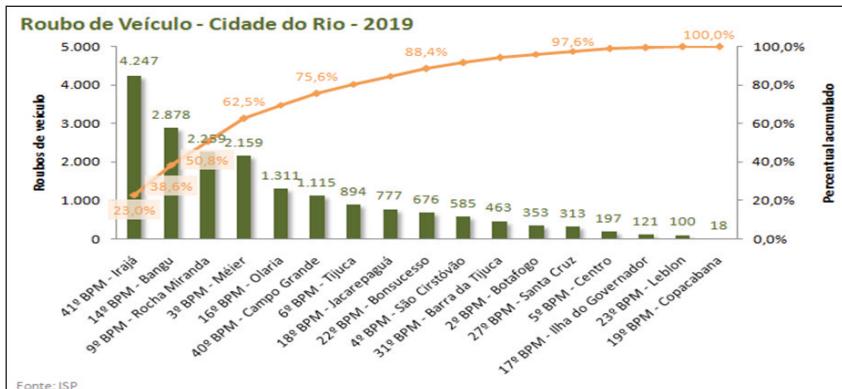
Este crime apresentou significativa queda em 2019, mas ainda bastante superior aos melhores anos da série histórica (Figura 8.12). O número é quase o dobro do ocorrido em 2011. Entretanto, os furtos de veículo seguem relativa estabilidade nos últimos nove anos.

Figura 8.12- Roubos de rua por batalhão da cidade do Rio de Janeiro



Novamente, os bairros de Irajá, Bangu, Rocha Miranda e suas adjacências (áreas dos 41º, 14º e 9º Batalhão de Polícia Militar, respectivamente) são os que demandam mais atenção neste tipo de crime, liderando o *ranking* de casos de roubo de veículo em 2019 – Figura 8.13. As três áreas juntas somam mais da metade (50,8%) deste tipo de roubo na cidade. Estes locais abrangem extensos trechos de grandes vias da cidade, como a Avenida Brasil e a Avenida Pastor Martin Luther King Jr. Cabe ressaltar que as áreas do 41º e 9º BPM são limítrofes em um trecho da Avenida Brasil com bastante ocorrência deste tipo de crime, na altura dos Complexos do Chapadão e da Pedreira, cruzando com a Av. Pastor Martin Luther King Jr. A região do 14º BPM, por sua vez, também abrange grande extensão da Avenida Brasil. Em quarto lugar, a área do 3º BPM, onde se localiza o bairro do Méier e o Complexo do Lins, também somou mais de 2 mil casos em 2019.

Figura 8.13- Roubos de veículo por batalhão da cidade do Rio de Janeiro



Os horários com maior ocorrência de roubo de veículo são no período da noite, entre 18h e 0h, em todos os principais locais deste crime (Tabela 8.4).

Tabela 8.4- Proporção de roubos de veículo por dia e horário em 4 bairros selecionados

Irajá e adjacências												Bangú e adjacências												Rocha Miranda e adjacências												Meier e adjacências											
hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom	hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom	hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom	hora	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	dom																
0	0.4%	0.5%	0.3%	0.4%	0.4%	0.6%	0.4%	0	0.3%	0.2%	0.3%	0.6%	0.5%	0.5%	0.8%	0	0.8%	0.4%	0.4%	0.8%	0.5%	0.5%	0.8%	0	0.4%	0.5%	1.0%	0.9%	0.4%	0.9%	0.7%	0.4%															
1	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.3%	1	0.5%	0.3%	0.2%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	1	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	1	0.5%	0.2%	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%															
2	0.3%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.2%	2	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	2	0.2%	0.0%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.3%	2	0.5%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.5%	0.6%	0.6%															
3	0.3%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.2%	3	0.3%	0.2%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.1%	3	0.2%	0.0%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.3%	3	0.3%	0.3%	0.1%	0.4%	0.4%	0.4%	0.6%	0.6%															
4	0.3%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.3%	0.2%	4	0.1%	0.0%	0.2%	0.0%	0.1%	0.3%	0.2%	4	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.4%	0.2%	0.2%	4	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%	0.4%	0.4%	0.4%															
5	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.6%	0.4%	5	0.3%	0.2%	0.4%	0.5%	0.4%	0.5%	0.3%	5	0.4%	0.7%	1.5%	0.9%	1.3%	0.8%	0.9%	5	0.3%	0.6%	0.5%	0.5%	0.6%	0.3%	0.5%	0.5%															
6	0.4%	0.7%	0.6%	0.5%	0.9%	0.7%	0.6%	6	0.1%	0.3%	0.6%	0.5%	0.3%	0.5%	0.4%	6	0.2%	0.4%	0.8%	0.5%	1.1%	1.0%	0.8%	6	0.5%	0.7%	0.7%	0.8%	0.7%	0.5%	0.5%	0.5%															
7	0.2%	0.3%	0.5%	0.4%	0.6%	0.6%	0.7%	7	0.3%	0.5%	0.2%	0.2%	0.1%	0.5%	0.1%	7	0.5%	0.3%	0.4%	0.7%	0.7%	0.8%	0.3%	7	0.1%	0.2%	0.0%	0.5%	0.3%	0.1%	0.2%	0.2%															
8	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.4%	0.4%	0.3%	8	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.4%	0.5%	0.5%	8	0.0%	0.3%	0.1%	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	8	0.0%	0.4%	0.5%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%															
9	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.4%	0.3%	9	0.1%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	9	0.1%	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.2%	9	0.0%	0.0%	0.1%	0.5%	0.5%	0.3%	0.3%	0.3%															
10	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.3%	0.6%	10	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	10	0.1%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.4%	10	0.1%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.4%	0.2%	0.3%															
11	0.4%	0.2%	0.3%	0.5%	0.4%	0.4%	0.3%	11	0.2%	0.7%	0.7%	0.4%	0.6%	0.4%	0.3%	11	0.1%	0.3%	0.4%	0.2%	0.1%	0.5%	0.4%	11	0.1%	0.3%	0.1%	0.2%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%															
12	0.2%	0.4%	0.5%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	12	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.5%	0.6%	12	0.2%	0.3%	0.3%	0.5%	0.5%	0.4%	0.2%	12	0.5%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.5%	0.5%	0.5%															
13	0.5%	0.5%	0.3%	0.8%	0.5%	0.8%	0.7%	13	0.4%	0.8%	0.3%	0.5%	0.6%	0.6%	0.4%	13	0.2%	0.6%	0.3%	0.5%	0.4%	0.2%	0.2%	13	0.4%	0.6%	0.2%	0.4%	0.3%	0.9%	0.2%	0.2%															
14	0.4%	0.7%	0.5%	0.5%	0.5%	0.7%	0.8%	14	0.7%	0.5%	0.7%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	14	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%	0.7%	14	0.3%	0.6%	0.4%	0.7%	0.7%	0.3%	0.6%	0.8%															
15	0.4%	0.7%	0.8%	0.8%	0.6%	0.8%	0.7%	15	0.6%	0.6%	0.7%	0.8%	0.6%	0.7%	0.5%	15	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	15	0.0%	0.6%	0.4%	0.3%	0.3%	0.6%	0.5%	0.5%															
16	0.3%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%	1.0%	0.8%	16	0.6%	0.7%	0.9%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	16	0.4%	0.5%	0.3%	0.6%	0.6%	0.3%	0.6%	16	0.2%	0.5%	0.5%	0.6%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%															
17	0.5%	0.5%	0.7%	1.2%	0.8%	0.8%	0.7%	17	0.5%	0.7%	0.8%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	17	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.8%	0.6%	17	0.6%	0.6%	0.5%	0.6%	0.4%	0.6%	0.6%	0.6%															
18	0.8%	0.9%	1.0%	1.1%	1.7%	1.1%	0.7%	18	0.7%	1.0%	0.9%	0.7%	0.7%	0.5%	0.7%	18	0.8%	0.9%	0.5%	1.1%	0.7%	0.8%	1.1%	18	0.6%	0.9%	0.8%	0.8%	1.2%	0.5%	0.7%	0.7%															
19	0.7%	1.4%	1.2%	1.2%	1.3%	1.0%	19	1.1%	1.2%	1.1%	1.6%	1.7%	0.7%	0.8%	19	0.8%	1.7%	1.4%	1.1%	1.2%	0.8%	0.9%	19	0.7%	1.2%	1.1%	1.6%	1.2%	0.9%	1.1%	1.1%																
20	1.3%	1.2%	1.4%	1.4%	1.5%	1.0%	1.1%	20	1.4%	1.3%	1.7%	1.7%	1.4%	1.5%	1.0%	20	0.9%	1.9%	1.9%	1.5%	1.5%	1.1%	1.1%	20	1.3%	1.4%	1.5%	1.5%	1.7%	1.1%	0.8%	0.8%															
21	1.0%	1.5%	1.6%	1.3%	1.5%	1.1%	1.1%	21	1.6%	2.2%	1.3%	1.8%	1.2%	1.0%	1.0%	21	1.1%	1.1%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	21	1.4%	1.7%	1.5%	1.1%	1.6%	1.0%	1.0%	1.0%															
22	0.7%	1.1%	0.9%	1.3%	1.1%	1.4%	0.7%	22	1.2%	1.5%	1.9%	1.1%	1.4%	1.5%	1.0%	22	1.0%	1.6%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	22	1.3%	1.3%	1.5%	1.5%	1.4%	0.8%	1.2%	1.2%															
23	0.7%	0.6%	0.7%	0.9%	1.1%	0.6%	0.7%	23	0.7%	0.7%	0.9%	0.7%	1.1%	0.7%	0.8%	23	0.7%	1.5%	0.9%	0.7%	1.0%	0.9%	0.8%	23	0.6%	1.1%	1.0%	1.1%	1.1%	1.0%	1.0%	1.0%															

Fonte: ISP

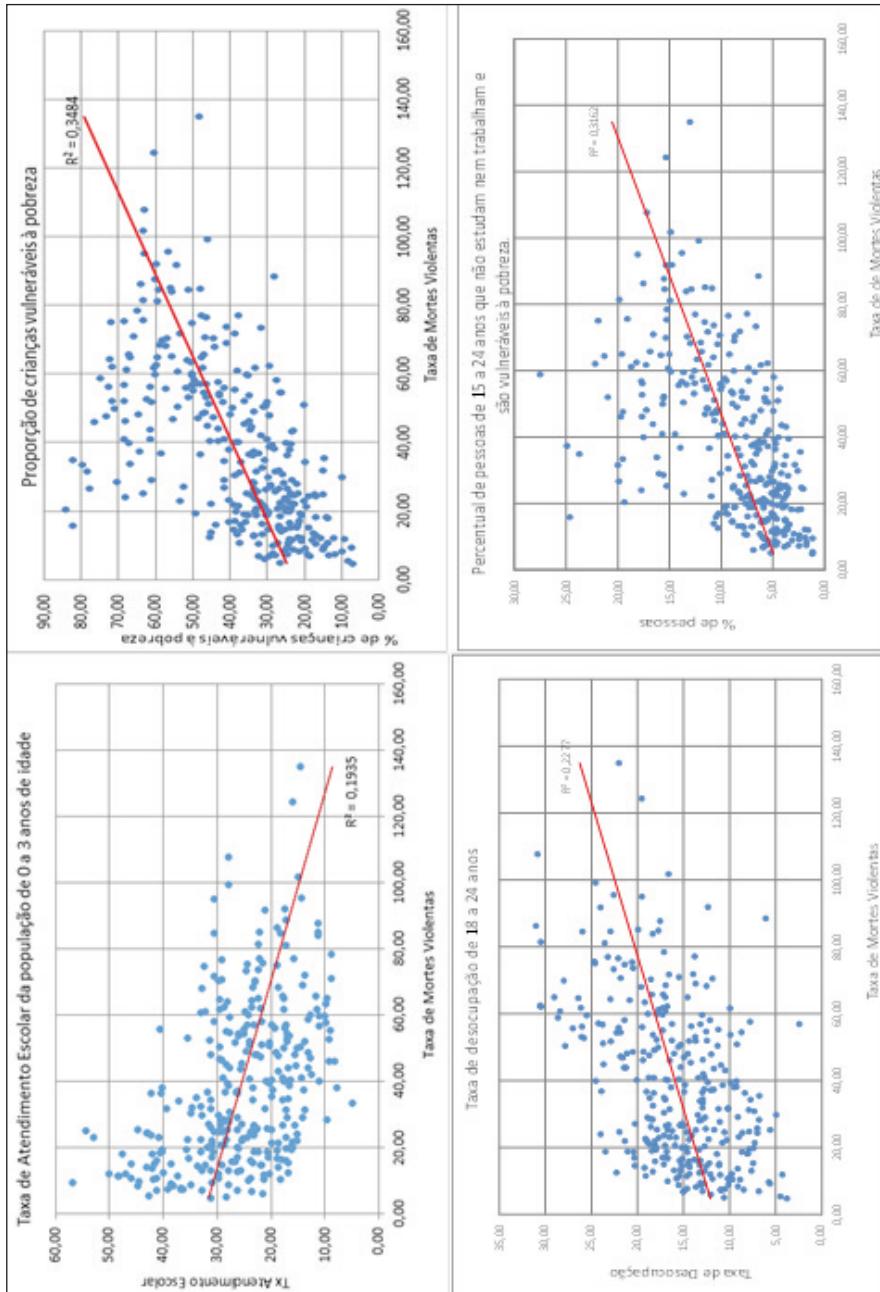
3.4 CRIMINALIDADE E DESENVOLVIMENTO HUMANO DENTRO DO TERRITÓRIO

O Atlas da Violência 2018 – Políticas Públicas e Retratos dos Municípios Brasileiros, produzido pelo Ipea e FBSP, mostrou que existe uma forte correlação negativa entre desenvolvimento humano e homicídios nos municípios, ilustrado na Figura 8.14.

Nos municípios mais violentos do país, as taxas de atendimento infantojuvenil são menores, a taxa de desemprego de jovens, bem como a vulnerabilidade à pobreza⁷⁷ de crianças e jovens são maiores, assim como a fecundidade precoce na adolescência.

77 O percentual de crianças vulneráveis à pobreza refere-se à parcela das crianças cuja renda domiciliar *per capita* seja inferior a meio salário-mínimo.

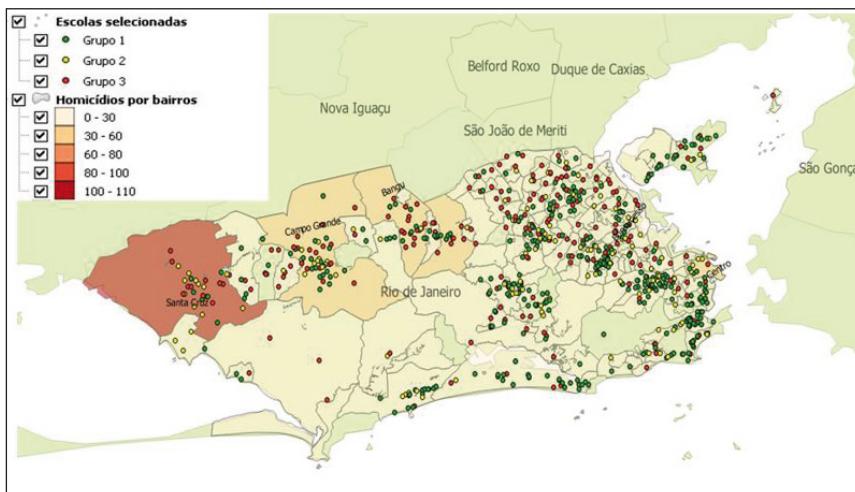
Figura 8.14- Atlas da Violência – algumas correlações



Vários autores⁷⁸ avançaram além da correlação e mostraram que o aumento das oportunidades laborais e educacionais para jovens é um elemento crucial para fazer diminuir a taxa de crimes violentos.

Cerqueira et al. (2016) procuraram relacionar a qualidade das escolas nos territórios mais e menos violentos. Para tanto os autores fizeram o cálculo de dez indicadores escolares⁷⁹ preconizados pelo Inep do MEC. Em particular, os autores mapearam a qualidade da escola e a prevalência de homicídio em cada bairro da cidade do Rio de Janeiro. O mapa da Figura 8.15 ilustra a relação entre a taxa de abandono em cada escola e o número de homicídios no bairro, em que as escolas inseridas entre as 30% com os piores indicadores de abandono do estado do Rio de Janeiro, e as escolas pertencentes ao grupo das 30% melhores do estado.

Figura 8.15- Taxa de abandono escolar e homicídio nos bairros do Rio de Janeiro



O mapa ilustra bem as conclusões do trabalho de que: (i) as melhores escolas se concentravam nos bairros mais ricos, onde havia

78 Entre os quais Dix-Carneiro, Soares e Ulyssea (2017), Chioda, De Mello e Soares (2012) e Cerqueira e Moura (2019).

79 Os indicadores eram: regularidade do corpo docente; nível socioeconômico; complexidade de gestão escolar; percentual de docentes com curso superior; média de alunos por turma; média de horas-aula diária; taxa de distorção idade-série; taxa de reprovação; taxa de abandono; indicador de esforço docente.

menores índices de homicídio; (ii) as piores escolas não eram piores apenas em termos de desempenho escolar⁸⁰, mas porque possuíam as piores provisões de serviços públicos, com maiores médias de alunos por turma, com menores vínculos do corpo docente, com menor relação professor-aluno, além de serem escolas com alta complexidade, em que funcionavam vários segmentos educacionais, do infantil ao EJA. Observaram-se nessas escolas muitos casos de professores lecionando para mais de 500 alunos.

Ou seja, verificou-se que o próprio poder público conspirava contra a paz social ao oferecer as piores condições e oportunidades educacionais para aqueles alunos de famílias mais pobres, que eram exatamente os que mais precisavam do apoio do Estado. Desse modo, o ciclo de violência na sociedade era dinamizado tendo em vista a falta de perspectiva econômica futura desses jovens, que contribuía para diminuir o custo de oportunidade de enveredarem pelo mundo do crime.

3.5 OPORTUNIDADES PARA UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EFETIVA NO RIO DE JANEIRO

Como vimos, a prevalência de crimes violentos na cidade é extremamente concentrada, o que permite (e exige) a focalização da política. Se mudar a realidade do município em quatro anos é difícil ou quase impossível, mudar a realidade de uma rua ou de uma comunidade é possível. Mudar a realidade desse território contribuirá para mudar a realidade da cidade como um todo.

Em qualquer país civilizado, se as polícias respondessem por 38% do total de mortes violentas intencionais, seria um escândalo e teria consequências judiciais. Ainda que as polícias civis e militares respondam ao governador, o prefeito pode e deve intervir para mitigar a brutalidade policial e o uso exacerbado da força pelas polícias, seja por pressão política, por negociação com o governo do estado, ou mesmo por meio de injunções jurídicas, em último caso. A violência policial é certamente um elemento importante que contribui para dinamizar a violência no território e para fragilizar as instituições e

⁸⁰ Certamente, a média de desempenho nas escolas localizadas nos bairros ricos tende a ser maior, uma vez que os alunos dessas são provenientes de famílias mais favorecidas do ponto de vista social.

as próprias polícias (e até as GMs), uma vez que essas organizações perdem a legitimidade e a confiança da comunidade.

Nunca houve uma política de segurança cidadã no município do Rio de Janeiro, com mobilização e articulação social, e ações de prevenção para mitigar os fatores de risco. Lembrando que política de ordem urbana não se confunde com política de segurança cidadã.

Nunca houve uma política de segurança cidadã no Rio de Janeiro baseada numa gestão científica baseada em evidências e orientada para os resultados.

Nunca houve uma política de segurança cidadã no Rio de Janeiro em que o peso e a liderança pessoal do prefeito estivessem à frente da política.

Entretanto, a existência de uma estrutura montada, como a Seop, GM e COP, facilita a empreitada, permitindo que a prefeitura invista tempo e recursos para implementar uma política integrada e multisectorial, com a GM servindo de elo intermediário entre a comunidade, a prefeitura e os órgãos do Estado em geral.

4. PROPOSTAS: PROGRAMA RIO, CIDADANIA E PAZ (RCP)

O Programa RCP visa reduzir os índices de criminalidade violenta e medo no município do Rio de Janeiro, por meio de uma pactuação entre a prefeitura, as comunidades e várias organizações de governos, sociedade civil e do sistema de justiça criminal. Entre as organizações participantes, externas ao executivo municipal, inserem-se: Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros, PF e PRF, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, organizações da academia científica, Superintendência de Serviços Penitenciários, Fundação Casa, Conselho Tutelar e associações da sociedade civil, entre outras.

O programa é baseado em um tripé: repressão qualificada; prevenção social e urbana focalizada a fatores de risco; gestão de expectativas e medo; que contemplará ações de curto, médio e longo prazos de amadurecimento.

Sem prejuízo das ações universais, o programa terá forte natureza focalizada, territorialmente, nas crianças e nos jovens em situação de vulnerabilidade.

Com base nas manchas criminais da cidade do Rio de Janeiro, serão delimitados os territórios prioritários como foco do programa. Nesses territórios será feito um diagnóstico em três dimensões, para pautar as ações e intensidades das ações exigidas. A primeira dimensão envolverá um trabalho de inteligência policial para identificar grupos criminosos e elementos de risco criminal. A segunda dimensão envolverá um diagnóstico social, com a identificação dos principais fatores de risco ao desenvolvimento de crianças e jovens. A terceira dimensão envolverá um diagnóstico de riscos ambientais e necessidade de intervenção urbana.

A partir do diagnóstico, será produzido um plano, com metas, prazos, responsabilidades e fontes orçamentárias.

As ações se situarão em cinco eixos programáticos; alguns desses eixos compreendem ações estruturantes, e outros compreendem ações mitigadoras ao crime com natureza focalizada.

CURTO PRAZO

➤ Eixo 1: de controle de risco e prevenção quanto a fatores criminogênicos

- promover diagnósticos e ações educacionais para desestimular o consumo de drogas psicoativas ilícitas e de bebidas alcoólicas – aqui um programa voltado para os consumidores de **crack** é importante, como o programa “De Braços Abertos implementado em São Paulo;⁸¹
- fortalecer e expandir os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (Caps-AD) e ações integradas para redução de danos e vulnerabilidade;
- promover ações para diminuição da demanda e controle de armas de fogo – deve fazer operações conjuntas com a PM para, a partir de análise criminal, sobre a circulação de armas de fogo nas ruas, realizar abordagens e retirada de armas das ruas;

81 Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/DBAA-GO2015.pdf>>.

- investir em tecnologia de cercamento eletrônico para identificação de veículos, como instrumento de repressão ao crime e inteligência policial;
- promover ações de prevenção à violência de gênero, como operações conjuntas com a Patrulha Maria da Penha, promoção da educação contra a violência de gênero e outras.

➤ Eixo 2: da fiscalização e ordenamento urbano

- fiscalização administrativa para conter atos de incivilidade e fatores de risco (bares barulho, comércio ilegal etc.);
- promover o ordenamento urbano e mudanças para prevenir o crime na dimensão situacional.

CURTO/MÉDIO PRAZO

➤ Eixo 3: do desenvolvimento comunitário

- articular os atores sociais e promover o empoderamento de líderes locais (incubadoras de líderes);
- disseminar ferramentas e espaços de dissolução e mediação de conflitos – ações importantes aí podem se dar pela implementação de Justiça Restaurativa nas escolas e em comunidades;
- transformar a GM em elo de policiamento comunitário integradas com as PMs;
- fortalecer e expandir os Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).

➤ Eixo 4: do desenvolvimento individual

- prover mecanismos para o desenvolvimento infantil;
- transformar a escola no grande instrumento de prevenção ao crime;
- investir na qualificação profissional e nas oportunidades laborais para o jovem;
- promover oportunidades para egressos do sistema socioeducativo e do sistema prisional.

LONGO PRAZO

➤ Eixo 5: do desenvolvimento da consciência cidadã

- disseminar a pedagogia da segurança preventiva cidadã;
- promover ações para superar a violência motivada por questões de gênero, raça e homofobia.

Em particular alguns temas a que se deverá dar especial atenção:

- programa para apoio e desenvolvimento socioemocional e cognitivo na primeira infância;
- nenhuma criança ou jovem fora da escola;
- oportunidades para jovens no mercado de trabalho, sobretudo para o primeiro emprego;
- prevenção à gravidez precoce na adolescência;
- operações integradas das forças de Segurança Pública para fiscalização e controle de desordem.

Da gestão e arquitetura institucional

- deverá ser constituída uma secretaria executiva para auxiliar na gestão do programa, como uma espécie de braço direito do prefeito. Essa secretaria pode se inserir no gabinete do prefeito, dentro do Instituto Pereira Passos, ou como uma pequena secretaria especial;
- o papel dessa secretaria executiva é: reunir, compilar e organizar informações para a gestão do projeto e para as reuniões estratégicas mensais; analisar informações; articular com os atores as proposições e ações; ajudar a buscar fontes de financiamento; encomendar estudos e análises de avaliação ex-ante, ex-interim e ex-post; e propor soluções tecnológicas para a gestão;
- a gestão do programa se baseará em evidências e será orientada por resultados a serem perseguidos mensalmente.

Mensalmente acontecerão as reuniões estratégicas conduzidas pelo próprio prefeito, onde estarão presentes secretários, atores institucionais e da sociedade civil, gestores, e a alta gestão da GM.

Nessas reuniões se cobrarão metas, responsabilidades e se discutirão gargalos administrativos e soluções para eles.

5. CONCLUSÕES

O Rio de Janeiro merece voltar a ser a cidade maravilhosa. Entre as várias mazelas que atingiram em cheio o município, inserem-se a violência e a criminalidade, que afetaram não apenas a imagem da cidade no plano nacional e internacional, mas as próprias dinâmicas econômicas e o bem-estar da população.

Desde sempre os prefeitos se eximiram dessa responsabilidade, jogando a culpa pelos altos índices de violência na situação econômica e nas autoridades em outros planos federativos. Já passou do momento de o governo municipal do Rio de Janeiro ocupar o seu papel nobre como promotor da paz social. Existem vários exemplos internacionais e nacionais, conforme citado no texto, de prefeitos que não se acovardaram com a missão e foram líderes e articuladores da virada. A prefeitura está em posição privilegiada para cumprir essa missão, como o ente federativo mais próximo da população e quem pode efetivamente mudar (com investimentos, educação e cidadania) a trajetória de vida de crianças e jovens para que eles se afastem do mundo do crime. É a prefeitura que pode mudar a face da cidade com um urbanismo para a vida e para as dinâmicas e interações sociais saudáveis. É a prefeitura que pode mobilizar e articular as várias forças sociais e políticas para a virada no ambiente local.

As oportunidades para que o Rio de Janeiro volte a ser uma vitrine para o Brasil estão dadas. Há conhecimento técnico-científico sobre quais as intervenções são mais custo-efetivas. Há a possibilidade de fazer políticas focalizadas territorialmente para derrubar as taxas de crime na cidade. Como vimos, metade dos homicídios e dos roubos ocorre em 1,1% e 2,5% do território da cidade, respectivamente. Com operações integradas entre as forças de segurança, incluindo a Guarda Municipal, orientadas pela inteligência e focadas nas manchas criminais, pode-se evitar o crime hoje. Com intervenções nesses territórios, focalizadas no desenvolvimento infantojuvenil, pode-se evitar o crime amanhã.

Neste documento, explicitamos os princípios, eixos programáticos e estrutura de governança para a elaboração de um plano de pactuação para a paz no Rio de Janeiro.

É chegado o momento da técnica e da gestão científica substituírem o achismo e a improvisação que vêm marcando a política de Segurança Pública no país. É chegado o momento de um choque de cidadania, educação e cultura, para fazer com que a criança de hoje seja não o bandido, mas o cidadão de amanhã. É chegado o momento de o prefeito ser o maestro e líder da mudança, pela vida dos cariocas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANCEL, Marc (1965). *Social Defence – A Modern Approach to Criminal Problems*. Routledge Editora.
- O ATLAS DA VIOLENCIA 2018 – POLÍTICAS PÚBLICAS E RETRATOS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2018), produzido pelo Ipea e FBSP.
- BAYLEY, D. H. *Padrões de Policiamento*. Tradução do original Patterns of policing: a comparative international analysis (1985). Edusp, 2001.
- BLUMSTEIN, A., COHEN, J., NAGIN, D. (eds.). *Deterrence and incapacitation: estimating the effects of criminal sanctions on crime rates*. Washington D.C.: National Academy of Sciences, 1978.
- BLUMSTEIN, A. et al. Criminal careers and career criminals, v.1. Washington, D. C.: National Academy of Sciences, 1986.
- CERQUEIRA, D. R. C e MOURA, R. (2019). Oportunidades Laborais, Educacionais e Homicídios no Brasil. Texto para Discussão Ipea n. 2.514.
- CERQUEIRA, D. R. C., RANIERE, M., GUEDES, E. , COSTA, J. S., BATISTA, F. E NICOLATO P. (2016). Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios Nota Técnica, 2016, maio, n. 18 – Diest.
- CERQUEIRA, D. R. C, LOBÃO W. e CARVALHO, A. X. (2005). O Jogo dos Sete Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil. Texto para Discussão Ipea n. 1.144. Rio de Janeiro.

- CHIODA, L.; DE MELLO, J. M. P.; SOARES, R. R. Spillovers from conditional cash transfer programs: Bolsa Família and crime in urban Brazil. 2012 (IZA Discussion Papers, n. 637).
- DIX-CARNEIRO, R.; SOARES, R. R. & ULYSSEA, G. (2017). Economic Shocks and Crime: Evidence from the Brazilian Trade Liberalization. NBER Working Paper n. 23400 Issued in May 2017.
- GREENWOOD, P. W., PETERSALIA, J., CHAIKEN, J. The criminal investigation process. Lexington, MA. D.C.: Health, 1977.
- KELLING, G. L. et alii. The Kansas City preventive patrol experiments: a technical report. Washington D.C.: Police Foundation, 1974.
- RATCLIFFE, J. H. (2012). Intellingence-LED Policing. Routledge Ed.
- SPELMAN, W., BROWN, D. K. Calling the police: citizen reporting of serious crime. Washington D.C.: Government Printing Office, 1984.

Capítulo 9

Saneamento Básico

Autores: Adely Branquinho, Walter Teixeira e
Ricardo de Menezes Barboza

"Saneamento básico eficiente é o melhor cartão postal que um município pode ter" (Nenê Bronson).



1. INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro aspirava ser europeia no fim do século 19. Para isso, derrubou cortiços, construiu avenidas, canalizou rios, combateu epidemias e iniciou a construção de uma infraestrutura de saneamento básico. Muitos cariocas não sabem, mas o Rio de Janeiro foi a terceira cidade do mundo a construir uma rede de esgoto, atrás apenas de Londres, na Inglaterra, e Hamburgo, na Alemanha.

No fim de 1887, cerca de 30 mil dos 48.576 imóveis da cidade tinham coleta de esgoto (62% do total). Hoje, de acordo com dados retirados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 85% das casas têm coleta. Em mais de 130 anos, não há como se surpreender com um avanço tão lento em um tema tão fundamental.

Em pleno século 21, parte do Rio de Janeiro segue vivendo no século 19. A desigualdade do Rio de Janeiro é uma desigualdade de oportunidades, pois quem vive sob as condições do século 19 não tem as mesmas oportunidades de quem vive no século 21.

A pandemia do novo Coronavírus deixou explícito como um vírus pode causar danos à sociedade. Mas muitos cariocas – grupo que inclui crianças, que não deram sorte na loteria da vida – estão diariamente expostos aos rotavírus, adenovírus, enterovírus, norovírus, sapovírus, calicivírus ou mesmo ao vírus da hepatite A – além das bactérias e vermes das águas escuras, tomadas pelo lixo – que cercam suas residências. Infelizmente, usar máscara não resolve, já que o vetor de contaminação está ao lado de casa.

Neste capítulo, vamos debater propostas para melhorar a situação do saneamento básico no Rio de Janeiro, uma das cidades mais fotografadas do mundo, o principal cartão-postal do Brasil. Mas, como diz a frase da epígrafe, e com toda razão, um saneamento básico eficiente é o melhor cartão-postal que um município pode ter.

2. DIAGNÓSTICO

A Lei Federal do Saneamento Básico (n. 11.445/07), ora em vigor, define que o saneamento básico é o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água,

esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais. O serviço é, em grande parte das situações, de titularidade municipal e pode ser prestado diretamente pelas Prefeituras Municipais ou outorgado por elas a atores públicos, sem licitação (Contratos de Programa), privados ou de natureza mista. Dada essa definição, vamos separar o diagnóstico em dois grandes grupos: um referente à água e esgoto, e outro referente a resíduos sólidos.

O novo marco legal do saneamento básico (PL4.162/2019) foi aprovado no dia 24/06/2020 pelo Senado e aguarda a sanção presidencial. Esse diploma, ainda sujeito a vetos presidenciais, objetiva possibilitar a gestão dos sistemas de água e esgoto por empresas privadas, por meio de concessões, facilitando a privatização de estatais do setor e extinguindo o modelo atual de contrato entre municípios e empresas estaduais de água e esgoto (Contratos de Programa), tornando obrigatória a abertura de licitação, envolvendo empresas públicas e privadas. Em linhas gerais, estabelece os pontos a seguir descritos.

Os contratos de programa que já estão em vigor serão mantidos até março de 2022, podendo ser prorrogados por 30 anos, mediante a comprovação de sua viabilidade econômico-financeira tendo como base a cobrança de tarifas e mecanismos bancários de mercado. Os novos contratos deverão incorporar metas de universalização a serem cumpridas até o fim de 2033: cobertura de 99% para o fornecimento de água potável e de 90% para coleta e tratamento de esgoto (percentagens calculadas sobre a população da área atendida), além de compromissos de redução de perdas, melhoria nos processos de tratamento e não interrupção de serviços.

O cumprimento das metas será verificado periodicamente e as empresas que estiverem fora do padrão poderão sofrer sanções do órgão regulador federal, a Agência Nacional de Águas (ANA). São previstos, ainda, benefícios para famílias de baixa renda, como descontos na tarifa de água e até gratuidade na conexão à rede de esgoto.

O modelo de subsídio cruzado, hoje adotado para o atendimento aos pequenos municípios, será substituído por um novo modelo, em que os estados comporão grupos ou blocos de municípios, que con-

tratarão os serviços de forma coletiva. Municípios de um mesmo bloco não precisam ser vizinhos. O bloco, uma autarquia intermunicipal, não poderá fazer contrato de programa com estatais nem subdelegar o serviço sem licitação. A adesão é voluntária: uma cidade pode optar por não ingressar no bloco estabelecido e licitar sozinha.

No que diz respeito a Resíduos Sólidos, a nova lei estende os prazos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305, de 2010) para que as cidades encerrem os lixões a céu aberto. O prazo agora vai do ano de 2021 (era até 2018), para capitais e suas regiões metropolitanas, até o ano de 2024 (era até 2021), para municípios com menos de 50 mil habitantes.

A regulação do saneamento básico vai ficar a cargo da ANA, mas o texto não elimina as agências reguladoras de água locais. O projeto exige que os municípios e os blocos de municípios implementem planos de saneamento básico, e a União poderá oferecer apoio técnico e ajuda financeira para a tarefa. O apoio, no entanto, estará condicionado a uma série de regras, entre as quais, a adesão ao sistema de prestação regionalizada e à concessão ou licitação da prestação dos serviços, com a substituição dos contratos vigentes.

O projeto ainda torna ilimitada a participação da União em fundos de apoio à estruturação de Parcerias Público-Privadas (PPPs), para facilitar a modalidade para estados e municípios. Atualmente, o limite de participação do dinheiro federal nesses fundos é de R\$ 180 milhões.

2.1 ÁGUA E ESGOTO

Dada sua natureza, a prestação do serviço de saneamento configura-se como um monopólio natural devido, sobretudo, a seu elevado custo de implantação inicial com longo prazo de amortização de investimentos, tornando ineficiente a operação de outros prestadores na mesma localidade geográfica. No Brasil, a prestação de serviços de água e esgoto é realizada majoritariamente pelas Cesbs – Companhias Estaduais de Saneamento (atendendo a 70% da população). Em alguns casos, tais serviços são prestados pelas companhias ou autarquias municipais de saneamento (atendendo a 20% da população) e por companhias privadas que atuam no setor

(atendendo a 10% da população). As Cesbs geralmente são companhias de economia mista, controladas pelos governos estaduais. Algumas são companhias abertas com ações negociadas em Bolsa de Valores, como a Sabesp – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, a Sanepar – Companhia de Saneamento do Paraná, e a Copasa – Companhia de Saneamento de Minas Gerais.

Em 2020, a cidade do Rio de Janeiro estava na 52^a posição do *ranking* do Saneamento, publicado anualmente pelo Instituto Trata Brasil, tendo caído uma posição com relação ao *ranking* do ano de 2019. O *ranking* do Saneamento Básico aborda os indicadores de água e esgoto nas maiores cidades do país, com base nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis), divulgado anualmente pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

A prestação do serviço de água e esgoto do Rio de Janeiro é realizada quase integralmente pela Companhia Estadual de Saneamento, a Cedae. Na área da AP-5, que atende a 22 bairros da cidade, o serviço de esgoto é prestado pela concessionária Zona Oeste Mais Saneamento, uma sociedade de propósito específico formada pelas empresas (i) Saneamento Ambiental Águas do Brasil (Saab) e (ii) BRK Ambiental.

O município do Rio de Janeiro é a maior concessão da Ceade e representa 77% do seu faturamento. O contrato de concessão foi assinado em 2007 com prazo de 50 anos (válido, portanto, até 2057). Como parte deste termo, a Cedae tem a obrigação, em conjunto com o município do Rio de Janeiro, de instalar, em suas respectivas áreas de atuação, de forma gradual e progressiva, sistemas de esgotamento sanitário pelo método de separadores absolutos, substituindo a utilização das galerias de águas pluviais e canais de drenagem pluvial para transporte de efluentes de esgoto.

Segundo informado no **site** do Grupo Águas do Brasil, a Concessionária Zona Oeste Mais Saneamento atende a uma população de 1,8 milhão de pessoas no serviço de esgoto. A operação começou em maio de 2012, o contrato tem 30 anos de duração e prevê um investimento de R\$ 2,6 bilhões. Até março de 2018, haviam sido investidos R\$ 470 milhões, com a construção de 300 km de novas redes; construção da Estação de Tratamento de Esgoto de Deodoro

com capacidade de tratamento de 750 L/s; reativação e recuperação de 16 Estações de Tratamento de Esgoto e 32 mil novas ligações ao sistema.

A cidade do Rio de Janeiro apresenta os seguintes indicadores, de acordo com a publicação do Instituto Trata Brasil:

- População Total (IBGE): 6.688.927 habitantes
- Indicador de atendimento total de água: 97,14%
- Indicador de atendimento total de esgoto: 85,14%
- Indicador de esgoto tratado por água consumida: 42,87%
- Indicador de investimento/arrecadação: 10,90%
- Nota de Investimento 0,25 (máximo 1,0)
- Indicador novas ligações de água/ligações faltantes: 27,25%
- Nota novas ligações água/ligações faltantes: 0,14
- Indicador novas ligações de esgoto/ligações faltantes: 13,06 %
- Nota novas ligações esgoto/ligações faltantes: 0,78
- Indicador perdas no faturamento 2018: 55,04%
- Nota perdas no faturamento: 0,14 (máx. 0,5)
- Indicador perdas no faturamento 2017: 54,68%
- Indicador evolução nas perdas de faturamento 0%
- Nota evolução nas perdas de faturamento: 0 (máx. 0,25)
- Indicador perdas na distribuição 2018: 29,47%
- Nota perdas na distribuição: 0,25 (máx. 0,5)
- Indicador perdas na distribuição 2017: 24,92%
- Indicador evolução nas perdas de distribuição 0%
- Nota evolução nas perdas na distribuição: 0 (máx. 0,25)
- Nota total 6,05 (máx. 10)
- Tarifa média: 5,18 R\$/m³

A nota total é o somatório das notas em cada um dos itens avaliados no Rio de Janeiro. Como comparação, a cidade de Santos, em São Paulo, atendida pela Sabesp, primeira colocada no *ranking* de

Saneamento, ficou com nota 9,71, com atendimento pleno em abastecimento de água (100%), e 97,64% no indicador de esgoto tratado por água consumida. Ainda como comparação, São Paulo, metrópole mais populosa que o Rio de Janeiro, encontra-se na 19^a posição do *ranking*, com nota 8,18, sendo que o indicador de atendimento de água é 99,3% e o indicador de esgoto tratado por água consumida é de 64,66%. Os serviços de São Paulo também são prestados pela Sabesp. A capital mais bem colocada no *ranking* é Curitiba, na 17^a posição, com nota 8,22, com 100% de atendimento de água e 94,27% no indicador de esgoto tratado por água consumida. Os serviços de Curitiba são prestados pela Sanepar.

A manutenção do atual ritmo dos investimentos em saneamento no Rio de Janeiro aponta para um prazo muito longo para o atingimento da universalização dos serviços, o que manteria parte da cidade ainda vivendo no século 19 por um bom tempo. O município apresentou, entre 2017 e 2018, aumento no indicador de perdas comparadas ao faturamento total, de 54,68% para 55,04%. Apresentou, ainda, no mesmo período, aumento no indicador de perdas na distribuição, de 24,92% para 29,47%. São sintomas de baixa eficiência do serviço.

Dos vinte melhores municípios do *ranking*, dez localizam-se no estado de São Paulo, cinco no Paraná, um em Minas Gerais, dois no Rio de Janeiro, um na Bahia e um na Paraíba. Nenhum dos dois municípios do Rio de Janeiro na lista dos dez melhores cidades é operado pela Cedae. Ambos são operados por concessionárias privadas, a Concessionária Águas de Niterói, em Niterói, e a Concessionária Águas do Imperador, em Petrópolis, controladas pela empresa Saneamento Ambiental Águas do Brasil (Saab), que também compartilha, como visto, controle com a BRK Ambiental na operação do serviço de esgoto na área da AP-5 no município do Rio de Janeiro.

Dos 20 piores municípios do *ranking*, quatro são do Rio de Janeiro e três do Pará. Os outros treze municípios estão distribuídos nas regiões Norte (seis municípios), Sul (dois municípios), Centro-Oeste (dois municípios), Sudeste (dois municípios) e Nordeste (um município). Os quatro piores municípios do Rio de Janeiro são: São Gonçalo, Duque de Caxias, São João do Meriti e Belford Roxo, todos operados pela Cedae. Os quatro fazem parte da Região Metropolitana do Rio

de Janeiro, fato que influencia diretamente na poluição dos corpos hídricos do município do Rio de Janeiro.

O patamar nacional médio de investimentos anuais por habitante necessário para atingimento da universalização dos serviços de saneamento, de acordo com dados do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab),⁸² é de R\$ 114 por habitante ao ano. De acordo com dados de 2014 a 2018, o Rio de Janeiro investe apenas R\$ 51,81 por habitante/ano, valor insuficiente para atingimento das metas do Plansab para o ano de 2033. Entre 2014 e 2018, foi investido R\$ 1,732 bilhão, média anual de R\$ 346,54 milhões, sendo os anos de 2017 e 2018 os de menor investimento desta série: R\$ 102,03 milhões e R\$ 122,46 milhões, respectivamente.

Na evolução dos principais indicadores, observa-se que o Rio de Janeiro passou de um índice de atendimento de água de 91,62% em 2014 para 97,41% em 2018, índice de coleta de esgoto de 83,11% em 2014 para 85,14% em 2018 e involuiu no índice de tratamento de esgoto de 47,20% em 2014 para 42,87% em 2018. Ou seja, a evolução no serviço de coleta e tratamento de esgoto mostra-se insuficiente para o atendimento das metas estabelecidas pelo Plansab.

Apesar de possuir uma prestação de serviço inferior ao observado em outras capitais, o Rio de Janeiro possui uma tarifa acima da média dos demais prestadores de serviços, sejam as privadas, companhias estaduais ou companhias/autarquias públicas municipais. A tarifa da Cedae é de R\$ 5,18/m³, enquanto a tarifa de outras grandes capitais, como São Paulo e Curitiba, é de R\$ 4,20/m³ e R\$ 4,88/m³, respectivamente. Em suma, a Cedae cobra bem mais caro por um serviço de qualidade bem inferior – em mais uma demonstração de baixa eficiência.

De forma ilustrativa, e segundo informações do Panorama da Abcon de 2019, publicação das concessionárias privadas de água e esgoto, Niterói, que se encontra na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, é uma concessão privada desde 1999 do Grupo Águas do Brasil. Niterói se encontra na 18^a posição no *ranking* do Saneamento

82 O Plansab, publicado em 2013, fixou metas de atendimento de 99% de abastecimento de água, 92% de acesso ao esgotamento sanitário e 93% de tratamento do esgoto coletado, até 2033 para todo o Brasil.

e cobra tarifa dos usuários de R\$ 4,89/m³. Quando tal concessionária assumiu os serviços de saneamento básico nesse município, em 1999, a água só chegava a 72% da população. Hoje 100% da população, aproximadamente 511 mil pessoas, contam com abastecimento de água de qualidade. O volume de perdas de água, que era de 40% no início da concessão, chegou a 16%, índice considerado excelente mesmo para os padrões internacionais. Com isso, a concessionária conseguiu abastecer mais 150 mil pessoas com o mesmo volume de água produzida. Em 1999 o índice de coleta de esgoto era de apenas 35%. Hoje 95% da população tem esgoto coletado e tratado, e a empresa vem fazendo investimentos para esse percentual chegar a 97,5%.

No fim de 2019 e início do ano de 2020, ocorreu o incidente de contaminação da água potável distribuída pela Cedae do Sistema de Produção da Estação de Tratamento de Água do Guandu (ETA Guandu) por geosmina. Tal fato demonstra a vulnerabilidade do sistema de tratamento de água que abastece o município do Rio de Janeiro devido ao atual nível de contaminação dos corpos hídricos que abastecem nossa região metropolitana. Isso torna premente a necessidade de investimentos em coleta e tratamento de esgoto em toda a região metropolitana, não apenas na cidade do Rio de Janeiro.

O problema da contaminação por geosmina, de ampla repercução midiática, seguiu por inúmeros dias sem solução, afetando drasticamente a vida de milhões de pessoas atendidas pelo maior sistema de abastecimento de água da área de concessão da empresa. Em 23.01.2020, a Cedae divulgou o investimento de R\$ 90 milhões para obras de proteção na captação de água do sistema de produção do Guandu. O objetivo das obras seria impedir que as águas dos rios Ipiranga, Queimados e Poços se misturem ao Rio Guandu, próximo à captação da Estação de Tratamento de Água (ETA) Guandu. Segundo o mesmo comunicado, a empresa apresenta um programa de investimentos até 2022 na ordem de R\$ 700 milhões, com inversões na modernização das instalações e equipamentos da ETA Guandu. Deste total, mais de R\$ 120 milhões seriam investidos ainda em 2020.

2.1.1 Processo de concessão dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto no Estado do Rio de Janeiro

Está sendo conduzido pelo BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social –, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro, o processo de estruturação da concessão dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto no Estado do Rio de Janeiro, que inclui a cidade do Rio de Janeiro. O prazo previsto para sua conclusão é o ano de 2020. As informações sobre essa concessão foram obtidas de informações públicas sobre o projeto disponíveis no [site](#) do BNDES, bem como de informações públicas da Cedae.

O projeto contempla a concessão dos serviços atualmente prestados pela Cedae de Distribuição de Água, Coleta e Tratamento de Esgoto e Gestão Comercial dos usuários de 64 municípios no estado do Rio de Janeiro, atendendo 13,7 milhões de pessoas, o que corresponde a 85% da população do estado.

A modalidade da concessão será uma concessão comum, e os operadores privados terão como receita a tarifa cobrada pelos serviços. O prazo do contrato será de 35 anos, e o critério do leilão será o de maior outorga paga. A outorga será composta de uma parte fixa, paga ao Estado, e uma variável paga mensalmente aos municípios e ao Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, proporcional à receita mensal. A demanda estimada é a população total do escopo do projeto (13.739.036 habitantes).

Nesse processo, o Estado do Rio de Janeiro realiza a interlocução com os titulares dos municípios e é o responsável pela licitação dos serviços, pela celebração dos Contratos de Concessão e pelo acompanhamento e fiscalização dos serviços, por meio da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenersa). Para tal, serão assinados Convênios de Cooperação, instrumentos que constituíram a gestão associada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário entre os municípios e o Estado com a delegação das atividades de organização e gerenciamento da prestação ao Estado, e as atividades de regulação e fiscalização à Agenersa.

Celebrará, ainda, o Contrato de Programa com a Cedae, que permanecerá como uma sociedade de economia mista estadual, para os serviços de captação, tratamento e fornecimento de água tratada.

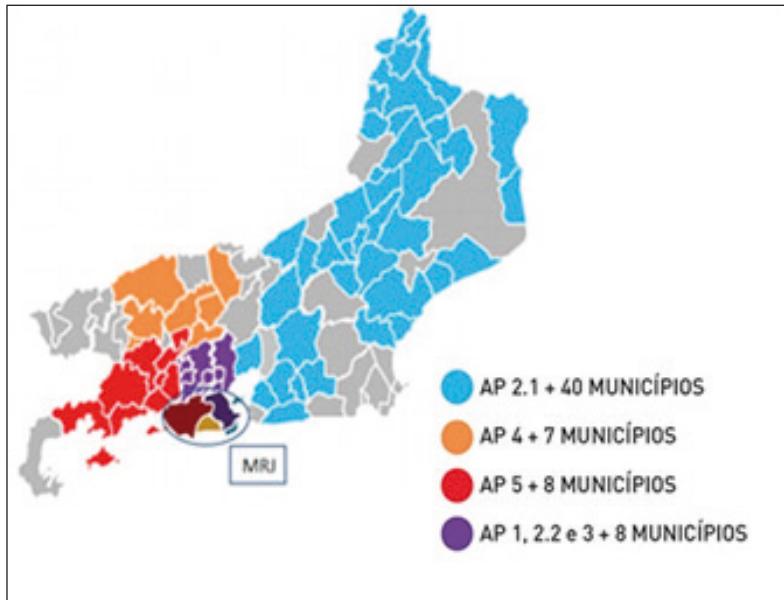
O cronograma do processo é apresentado a seguir: (i) consulta pública no segundo trimestre de 2020; (ii) aprovação dos órgãos de controle (no terceiro trimestre de 2020); (iii) edital (no terceiro trimestre de 2020); (iv) leilão (no quarto trimestre de 2020); (v) contrato (primeiro trimestre de 2021). Considerando esse cronograma, as novas gestões dos municípios do estado receberão esses contratos da forma que foi configurado e negociado na atual gestão.

O Estado do Rio será, segundo o projeto, dividido em quatro blocos, reunindo municípios da Região Metropolitana (RM) com municípios de fora da RM em cada bloco. Para isso, o município do Rio de Janeiro foi dividido em quatro regiões, cada uma integrante de um bloco de concessão. Cada região abrange uma ou mais Áreas de Planejamento (APs), que são divisões administrativas elaboradas pela prefeitura do Rio de Janeiro.

Os blocos foram assim definidos no projeto:

- Bloco 1: AP 2.1 + 40 municípios (Figura 9.1)
- Bloco 2: AP 4 + 7 municípios (Figura 9.1)
- Bloco 3: AP 5 (água)+ 8 municípios (Figura 9.1)
- Bloco 4: AP 1, 2.2 e 3 + 8 municípios (Figura 9.1).

Figura 9.1- Blocos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Pelo modelo proposto, a Cedae continuaria como responsável pela captação, tratamento e fornecimento de água tratada para os operadores privados em 13 municípios da RM, mantendo-se na operação dos grandes sistemas, como Guandu, Imlunana-Laranjal, Lajes e Acari. A captação e o tratamento de água nos demais 51 municípios do Estado serão de responsabilidade de operadores privados que arrebatarem as concessões. As metas de cobertura, a serem cumpridas por tais operadores, seriam: (i) Índice de Abastecimento de Água: dos atuais 87% para 99% da população entre o oitavo e o décimo quarto ano da concessão, dependendo do município; (ii) Índice de Coleta de Esgoto: dos atuais 44% para 90% da população, com 100% do esgoto tratado, entre o décimo quinto e o vigésimo ano da concessão, dependendo do município.

O prazo estabelecido no projeto para a universalização de água (99% de atendimento de água tratada) é de 8 anos para as regiões da AP 2.1, AP4, AP5, AP1, AP 2.2 e AP3. O prazo estabelecido para 90% do atendimento de esgoto é de 15 anos para a AP4, AP1, AP 2.2 e AP3. O serviço de esgoto da AP5 já está concedido e o serviço da AP 2.1 já estaria dentro da meta. Com relação às perdas de água tratada, o

objetivo é cair para 25% no 10º ano da concessão. Os investimentos nos 35 anos de concessão segundo o projeto somam R\$ 32 bilhões (R\$ 3,1 bilhões na cidade do Rio de Janeiro) divididos em: (i) Bloco 1: R\$ 10,7 bilhões, sendo R\$ 4,5 bilhões em água e R\$ 6,2 bilhões em esgoto; (ii) Bloco 2: R\$ 3,2 bilhões, sendo R\$ 1 bilhão em água e R\$ 2,2 bilhões em esgoto; (iii) Bloco 3: R\$ 3,5 bilhões, sendo R\$ 1,6 bilhão em água e R\$ 1,9 bilhão em esgoto; (iv) Bloco 4: R\$ 15,2 bilhões, sendo R\$ 4,7 bilhões em água e R\$ 10,5 bilhões em esgoto.

A Cedae também apresenta a informação de que o modelo de concessão em elaboração prevê investimentos totais de cerca de R\$ 32 bilhões em obras para a universalização do saneamento em toda sua área de concessão no Estado. Segundo a empresa, a medida deverá garantir que o alcance dos serviços avance com celeridade, principalmente com relação a esgotamento sanitário, que historicamente não acompanhou a evolução populacional das áreas de atuação da empresa no Estado.

No ano de 2019 a Prefeitura do Rio de Janeiro tentou fazer a concessão do serviço de esgoto da AP-4 (Barra da Tijuca). No entanto, diferentemente da AP-5, não existia acordo com a Cedae para a concessão desse serviço, e o processo licitatório foi interrompido pela própria Prefeitura. Ameaçada de perder a concessão da AP-4, a Cedae divulgou investimentos na região,⁸³ que não contemplariam as áreas irregulares por causa de um impasse com a prefeitura. Até o momento, a licitação da concessão de esgoto da AP-4 está suspensa.

2.1.2 Saneamento em áreas de ocupação irregular

Uma das preocupações fundamentais sobre o novo modelo diz respeito às áreas irregulares, identificadas pelo Instituto de Urbanismo Pereira Passos, por meio do Sabren – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda, como áreas de favelas e aglomerados subnormais, do município do Rio de Janeiro. O processo em andamento prevê investimentos em ampliação do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e respectiva operação e manutenção pela Concessionária. No entanto, esse item não apresenta indica-

⁸³ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/ameacada-de-perder-concessao-na-regiao-da-barra-cedae-promete-iniciar-obras-ate-2020-23911622>>.

dores de níveis de atendimento nas áreas irregulares ou mesmo detalha se todas as áreas serão contempladas com os serviços de água e esgoto. O projeto coloca, ainda, alguns condicionantes para o investimento nos sistemas nessas localidades, como, por exemplo, a necessidade de alinhamento entre a concessionária dos serviços, o governo do Estado do Rio de Janeiro e a agência reguladora na definição de quais serão as áreas irregulares em que ocorrerão os investimentos, devendo ser priorizadas as áreas que atendam aos requisitos: (a) de urbanização ou de planejamento de urbanização pelo poder público; (b) de maiores condições de segurança. Após esse alinhamento, a concessionária elaboraria o Plano de Ação e executaria os investimentos previstos, podendo haver alguma flexibilização para adoção de soluções alternativas ao sistema de separador absoluto, onde este se mostrar tecnicamente inviável. A concessionária deverá prestar contas para a agência reguladora acerca da efetiva realização dos investimentos e desembolso dos valores definidos em contrato.

Os investimentos a serem realizados nessas áreas não serão quantificados para fins de cálculo das metas de universalização, conforme consta no edital de licitação. A obrigação da concessionária estará adstrita à realização de R\$ 1,55 bilhão, nos primeiros 20 anos de concessão. Não está claro que os valores referentes a investimentos se referem somente a Capex, tendo em vista que os serviços englobam, também, manutenção e operação, o que pode reduzir os investimentos a serem realizados.

A concessionária alinhará com o Estado e com a agência reguladora quais serão as áreas irregulares em que deve investir, devendo ser priorizadas as áreas que atendam aos requisitos: (i) de urbanização ou de planejamento de urbanização pelo poder público; (ii) de maiores condições de segurança. Não está claro, nos documentos de licitação, o que significa a condicionante de investir em áreas com maiores condições de segurança, definição um tanto vaga, que pode causar insegurança jurídica e perpetuação da falta de investimento.

O município do Rio de Janeiro participará com o fornecimento dos dados relativos às áreas definidas no Plano de Ação da Concessionária. Depreende-se, então, que não está prevista a participação do município na escolha das áreas a serem atendidas.

Não há menção à implantação de fornecimento de água e coleta de esgotos em áreas ainda não atendidas e, como os investimentos a serem realizados nessas áreas não serão quantificados para fins de cálculo das metas de universalização e são limitados a quantias predefinidas, não parece haver estímulo ao investimento em novas instalações nessas áreas.

2.1.3 Destinação dos recursos de outorga

Em relação aos recursos obtidos através do pagamento da outorga pelas Concessionárias vencedoras dos leilões dos blocos, tem-se a seguinte destinação: (i) 80% para o estado do Rio de Janeiro; (ii) 15% aos municípios titulares, com base na proporção de habitantes divulgada pelo IBGE; (iii) 5% ao Instituto Rio Metrópole, que será apresentado a seguir.

Há previsão também de uma outorga variável ao longo da concessão, no valor de 3% da receita arrecadada distribuída aos municípios integrantes do sistema e 0,5% ao Instituto Rio Metrópole. A Tabela 9.1 abaixo, obtida através da análise do material até então divulgado, apresenta estimativas dos valores que seriam destinados ao município do Rio de Janeiro, incluindo as tarifas por m³.

Tabela 9.1- Valores destinados ao município do Rio de Janeiro

Tarifa média R\$	Social	Residencial	Comercial	Industrial	Público
Rio de Janeiro	3,03	4,81	15,17	21,52	10,99

Receita direta faturada R\$ milhões	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Total
Bloco 1	1.483,0	1.650,0	1.850,0	2.000,0	2.216,0	9.199,0
Bloco 2	1.161,0	1.200,0	1.252,5	1.300,0	1.344,0	6.257,5
Bloco 3	722,0	800,0	901,5	1.000,0	1.081,0	4.504,5
Bloco 4	3.212,0	3.600,0	3.756,0	4.000,0	4.300,0	18.868,0
Total	6.578,0	7.250,0	7.760,0	8.300,0	8.941,0	38.829,0
Receita destinada ao MRJ R\$ mil	138,1	152,3	163,0	174,3	187,8	815,4
Premissas						
Participação do MRJ na receita	70%					
Outorga variável ao longo da concessão	3%					

Importante pontuar que o percentual da receita oferecido ao município do Rio de Janeiro, tanto da outorga quanto da receita mensal, é inferior a um caso semelhante no Brasil, que é o da Sabesp com o Município de São Paulo. Em 23 de junho de 2010, o Estado

e o município de São Paulo assinaram um contrato na forma de convênio, com anuência da Sabesp e da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Artesp), sob o qual concordaram em gerenciar o planejamento e investimento para o sistema de saneamento básico do município de São Paulo em uma base conjunta. Na ocasião do convênio, foi celebrado um contrato separado, datado de 23 de junho de 2010, com o Estado e a cidade de São Paulo, para regular a prestação desses serviços nos próximos 30 anos. Entre outros termos, esse acordo separado prevê que a companhia deve transferir 7,5% da receita bruta obtida da prestação dos serviços de saneamento no município de São Paulo, líquida de: (i) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); (ii) Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); (iii) faturas de consumo não pagas dos imóveis públicos do município de São Paulo, para o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura, criado pela Lei Municipal n. 14.934/2009. Desde 2010 até 31 de março de 2019, a companhia transferiu aproximadamente R\$ 3,2 bilhões para o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura de São Paulo (R\$ 3,1 bilhões até 31 de dezembro de 2018). No entanto, o próprio regulador do serviço em São Paulo, a Aasesp limita o repasse para a tarifa da Sabesp ao percentual de 4% deste repasse.

2.1.4 Câmara Metropolitana

O funcionamento da governança dos vários serviços e atividades de planejamento na cidade do Rio de Janeiro funcionará por meio da Câmara Metropolitana. A Câmara Metropolitana foi criada em 2014 através do Decreto Estadual n. 44.905, de 11 de agosto de 2014, que institui também a Câmara Metropolitana de Integração Governamental e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. O município do Rio de Janeiro, o Estado do Rio de Janeiro e os municípios da região metropolitana fazem parte da Câmara Metropolitana. Segundo o decreto são atribuições da Câmara Metropolitana: a) criar um ambiente de cooperação e apoio entre os diversos níveis de governo presentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que possibilite a concertação permanente das ações na Região; b) propor um novo arcabouço legal e institucional para a Região Metropolitana, consagrando um

modelo de governança para a Região; c) pactuar sobre os projetos e as ações de interesse comum e de caráter metropolitano a serem implementados, definindo os objetivos a serem alcançados; d) estabelecer prioridades, metas e prazos referentes aos projetos e as ações pactuadas; e) acompanhar e supervisionar a implementação dos projetos e ações definidas para a Região Metropolitana; f) buscar fontes e alternativas de financiamento para os projetos e ações de caráter metropolitano; g) estabelecer condições à implementação de parcerias público-privadas de interesse supramunicipal e alcance metropolitano.

A Lei Complementar n. 184/2018, de 27 de dezembro de 2018, dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a agência executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta pelos Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções e serviços públicos de interesse metropolitano ou comum. O Artigo 3º da Lei, em seu inciso II, estabelece o saneamento básico como de interesse comum às funções públicas e aos serviços que atendam a mais de um município, assim como aqueles que, embora restritos ao território de um deles, sejam, de algum modo, dependentes e/ou concorrentes.

A Lei estabelece ainda no seu Artigo 4º os instrumentos de Planejamento e Gestão Metropolitana, entre eles, no inciso IV, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana com a finalidade de dar suporte financeiro à Região Metropolitana. As aplicações dos recursos de tal fundo, que terão origem em parte da outorga fixa recebida pela concessão dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto no Estado do Rio de Janeiro e parte da receita arrecadada dos projetos de saneamento, serão geridas pelos municípios integrantes da Região Metropolitana e o Estado do Rio de Janeiro.

O artigo 10º da Lei define que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas deliberações por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo governador do Estado, que o presidirá, pelos prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto, somando um peso 100. O município do Rio de Janeiro tem peso 15 nos votos, o Estado do Rio de Janeiro peso 25, os demais municípios têm seu peso estabelecido de acordo com o tamanho da sua população, e três representantes da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, possuem peso 1 cada.

O artigo 13 da Lei Complementar n. 184/2018 cria o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Instituto Rio Metrópole, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administração Pública Estadual indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada, para fins organizacionais, ao Governo do Estado, com a função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribuições, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas, definidas pelo próprio Conselho Deliberativo. No inciso primeiro do Artigo 13º define que “I – em matéria de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário: a) conduzir ou acompanhar as licitações e encaminhar para assinatura do Presidente do Conselho os contratos, convênios e outros instrumentos que, precedidos ou não de licitação, tenham como objeto a prestação de serviços de saneamento; b) gerir sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS; c) executar intervenção nos serviços delegados, aprovada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, ouvida a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – Alerj.

A estrutura organizacional do Instituto Rio Metrópole é definida no artigo 14 da Lei e consta que será administrado por equipe composta de um presidente e cinco diretores, nomeados pelo governador do Estado e aprovados pelo Conselho Deliberativo, sem aumento de despesa de pessoal, todos de reputação ilibada, portadores de

diploma de nível superior e notórios conhecimentos em, no mínimo, uma das áreas de atuação da Região Metropolitana, sendo que o parágrafo segundo do inciso II define que pelo menos um dos diretores deverá apresentar notórios conhecimentos especificamente na área de saneamento básico e outro na área de mobilidade urbana.

2.1.5 Regulação

A Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenersa), criada em 6 de junho de 2005, por meio da Lei Estadual n. 4.556, exerce o poder regulatório dos Contratos de Concessão e Permissões de Serviços Públicos licitados e elaborados pelo Poder Executivo Estadual, através das Secretarias de Estado, nas áreas de Energia e Saneamento Básico. A Agenersa é responsável pela regulação e fiscalização das concessões dos serviços públicos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto operados pela Concessionária Águas de Juturnáiba, Concessionária Prolagos e Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae). Ela será a responsável por fiscalizar e regular os contratos de concessão dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgotos.

A Agenersa é gerenciada por um Conselho Diretor com cinco conselheiros indicados pelo governador do Estado. Os candidatos têm seu nome apreciado em plenário pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), após análise do currículo e sabatina realizada pelos parlamentares que compõem a Comissão de Normas Internas e Proposições Externas da Alerj, para exercício de quatro anos, sendo permitida uma recondução.

A regulação da Agenersa é praticada por meio de três vertentes principais: (i) Regulação Técnica e Fiscalizatória, com o objetivo de adequar ou aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos à população com qualidade e continuidade dos sistemas; (ii) Regulação Econômica, com o propósito de preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão firmados entre os poderes concedentes e as concessionárias, assegurando a modicidade das tarifas, bem como as metas de ampliação da cobertura dos sistemas; (iii) Regulação Comercial, que tem a finalidade de normatizar os procedimentos de atendimento na busca pela estabilidade nas relações envolvendo os

poderes concedentes, as concessionárias e os usuários, atuando como mediadora das partes envolvidas.

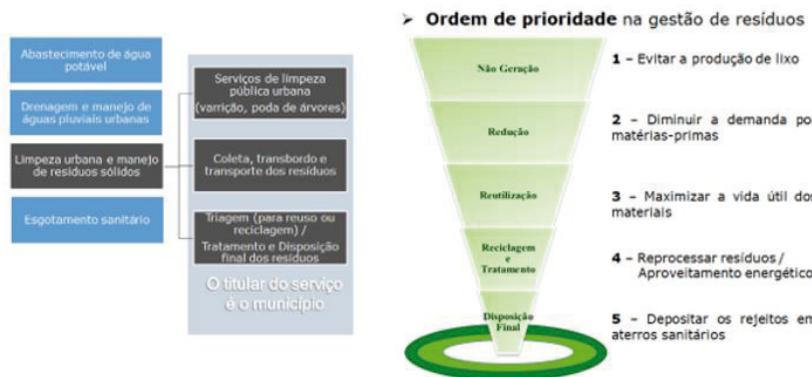
A regulação e fiscalização por parte da Agenersa para os serviços públicos de saneamento básico prestados pela Cedae iniciaram em agosto de 2015. Em resumo, a Agenersa tem poderes normativos para assegurar a busca pela universalização do saneamento básico, a manutenção de serviço adequado, com tarifas razoáveis, possibilitar a eficiência dos serviços, manter o equilíbrio econômico-financeiro, bem como o cumprimento das metas de ampliação da cobertura dos sistemas de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto nas áreas em que a Cedae atua, observando-se o disposto na legislação federal, estadual e municipais vigentes. Trata-se de um ente de fundamental importância, que deveria ser sempre ocupado por quadros competentes e com experiência no setor, afinal, a regulação é aspecto-chave para a eficiência de setores com monopólio natural.

2.2 RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Os resíduos sólidos urbanos devem ser tratados de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei n. 12.305/10) e com a Lei n. 11.445/07. A Lei n. 12.305/10 contém instrumentos importantes e mecanismos para a prevenção e a redução na geração de resíduos. O município, como titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, será o responsável pela organização e prestação de tais serviços, efetivados de forma direta ou indireta visando apresentar um bom sistema de gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo coleta seletiva e tratamento de resíduos orgânicos, por exemplo, de forma a reduzir ao ótimo o volume enviado aos aterros sanitários. Algumas tecnologias ainda podem ser utilizadas para aproveitá-los na produção de biogás ou geração de energia.

Figura 9.2- Prioridades do Plano Nacional de Resíduos Sólidos

Lei 11.445/07 – Lei Federal do Saneamento Básico
Lei 12.305/10 – Política Nacional de Resíduos Sólidos



A Figura 9.2 é ilustrativa das orientações da PNRS, em que o objetivo final é minimizar os resíduos que vão para a disposição final em aterros sanitários, mas para isso as etapas anteriores devem ser realizadas de forma efetiva para atingir tais objetivos. O grande objetivo estratégico da PNRS é reduzir o volume de resíduos sólidos à menor fração possível, recuperando todo o material e todo o potencial energético que estejam disponíveis nestes resíduos.

No município do Rio de Janeiro, a Companhia Municipal de Limpeza Urbana – Comlurb é a responsável pelo serviço de limpeza pública urbana e pela coleta dos resíduos. Uma taxa específica no boleto do IPTU é o meio utilizado de cobrança pelos serviços regulares de manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU). No Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) sobre Resíduos Sólidos Urbanos, há a informação de que o município do Rio de Janeiro possui autossuficiência com relação ao valor arrecadado e o valor gasto com a prestação do serviço.

A Comlurb é uma sociedade anônima de economia mista e tem a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro como acionista majoritária. Seu principal objetivo é a limpeza urbana no município do Rio de Janeiro, tendo como principais atribuições os serviços de coleta domiciliar, limpeza dos logradouros públicos, das areias das praias, de parques públicos, do mobiliário urbano, dos túneis, viadutos e, em especial, a limpeza e higienização de hospitais municipais, coleta e

destinação adequada de todos os resíduos produzidos em unidades de saúde localizadas no município do Rio de Janeiro, transferência, tratamento e disposição final do lixo. A empresa também dispõe de um Centro de Pesquisas Aplicadas, em Jacarepaguá, e o Galpão de Artes Urbanas Hélio G. Pellegrino, na Gávea.

A gestão integrada da transferência, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos domiciliares e de grandes geradores do Rio de Janeiro é realizada por uma companhia chamada Ciclus (Ciclus Ambiental do Brasil S.A.), uma concessionária que possui contrato com a Comlurb até 2026. A Comlurb paga por mês para a concessionária, em média, R\$ 20 milhões de reais pelo serviço de transporte e disposição final dos resíduos sólidos urbanos gerados no município do Rio de Janeiro. O aterro sanitário da empresa fica localizado na cidade de Seropédica e é chamado de Centro de Tratamento de Resíduos – CTR (aterro de Seropédica), foi construído para substituir o aterro sanitário de Gramacho. Ela opera também sete Estações de Transferência de Resíduos (ETRs) localizadas em pontos da cidade do Rio de Janeiro. Nas ETRs ocorre a transferência dos resíduos para veículos com maior capacidade de transporte, melhorando assim as condições de tráfego nas vias públicas. Além do Rio de Janeiro, a empresa atende o município de Seropédica, Itaguaí e outros clientes comerciais. A vida útil do aterro sanitário seria até 2042, mas o contrato com a Comlurb vai até 2026, com possibilidade de renovação.

O licenciamento ambiental de um novo aterro sanitário vem se tornando cada vez mais complexo, custoso e demorado. O aterro sanitário de Seropédica iniciou o licenciamento ambiental em 2003 e iniciou sua operação apenas em 2011. Segundo o estudo desenvolvido pelo Inea, o empreendimento também foi objeto de diversos processos judiciais ainda pendentes de julgamento (ações populares e ações civis públicas). O ponto positivo é que o CTR de Seropédica viabilizou o encerramento do Aterro de Gramacho, que já foi o maior lixão da América Latina e despejava lixo e chorume na Baía de Guanabara. Segundo o mesmo estudo, o CTR de Seropédica tem recebido as melhores notas no Índice de Qualidade de Destinação Final de Resíduos, em comparação com todos os aterros em operação no

Estado do Rio de Janeiro. Encontrar uma área próxima aos centros geradores dos resíduos sólidos urbanos e, ao mesmo tempo, distante de moradias, por conta de questões relacionadas à sua operação, torna-se cada vez mais difícil. A distância do Centro do Rio de Janeiro até o CRT é de cerca de 75 km, o que encarece o serviço devido ao elevado custo de logística. Além disso, é importante mencionar que o CTR tem uma planta de recuperação de gás.

Segundo informações no **site** da Prefeitura, foi assinado em dezembro de 2010, um contrato entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o BNDES para viabilizar o Programa de Ampliação da Coleta Seletiva da Cidade. Esse investimento teve como resultado a implantação da Central de Triagem (CT) de Irajá, em operação desde janeiro de 2014, e da CT de Bangu, que iniciou sua operação em julho de 2016. As CTs são operadas por cooperativas de catadores e recebem os recicláveis da coleta seletiva domiciliar realizada pela Comlurb. Segundo informações do **site** da Comlurb, no ano de 2018, a companhia atendeu 115 bairros com coleta seletiva. A companhia recolheu 1.700 toneladas por mês de materiais potencialmente recicláveis, em cerca de 9 mil logradouros e 26 roteiros diários de coleta com caminhões devidamente identificados e exclusivos para esse serviço.

Segundo informações do Sistema Nacional de Informações do Saneamento (Snis), entre 2012 e 2018, o sistema de manejo de resíduos sólidos urbanos do Rio de Janeiro recebeu, em média, 270.900 toneladas por mês, divididos em resíduos orgânicos, resíduos inertes e resíduos recicláveis. O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (2017-2020) ressalta a importância da operação do Aterro Sanitário de Seropédica, que adota as melhores técnicas reconhecidas internacionalmente. E informa que foi encerrado, em 2012, o aterro de Gramacho, onde foi implantado um projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), consistindo numa instalação de captação e purificação de biogás. Existe um contrato, assinado em 2007, entre a Comlurb e a Concessionária Nova Gramacho S.A. para o aproveitamento energético do biogás gerado no aterro de Gramacho, com prazo de 15 anos.

Segundo o Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana (Islu), o Rio de Janeiro, com nota 0,733 (a nota máxima é 1), alcançou a

quarta colocação entre as cidades brasileiras, enquanto Santos, no Estado de São Paulo, ficou em primeiro com nota 0,743. No entanto, tal nota não significa que o município já atingiu o que se espera com relação às diretrizes estabelecidas pela PNRS.

O Islu mede o grau de adesão dos municípios brasileiros às metas e diretrizes da Lei Federal n. 12.305/2010 que estabelece a PNRS. O Islu é elaborado pelo Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana (Selurb) e a *PricewaterhouseCoopers*. No Islu os resultados gerados dizem respeito ao **status** do município perante o cumprimento da PNRS, e não existe no indicador nenhum componente de eficiência e eficácia no modelo de prestação dos serviços. Da análise fatorial de indicadores selecionados, quatro dimensões fornecem uma base para avaliar a situação do município no que diz respeito à limpeza urbana e ao manejo dos resíduos sólidos. Cada dimensão caracteriza os principais aspectos da implementação da PNRS nos municípios e recebem uma pontuação de zero (0) a um (1); quanto mais próximo de 1, maior será a adesão do município à PNRS. As dimensões são: (1) Dimensão Engajamento do município (DE) com peso de 33,3% – medidos pelo (a) IDHM – Índice do Desenvolvimento Humano Municipal, (b) Percentual da População atendido pelos serviços de limpeza urbana; (2) Dimensão Sustentabilidade Financeira (DS) com peso de 22,4% – (a) arrecadação específica sobre despesa orçamentária; (3) Dimensão Recuperação dos Resíduos Coletados (DR) com peso 22,2% – (a) materiais recuperados sobre massa coletada; (4) Dimensão Impacto Ambiental (DI) com peso 22,1% – (a) destinação incorreta em relação à população atendida pelos serviços.

O Rio de Janeiro tem as seguintes notas nas quatro dimensões: DE 0,858; DS 1,000; DR 0,013; DI 1,000. Observa-se que o município tem uma nota muito ruim com relação à Dimensão Recuperação dos Resíduos Coletados (DR), como a maioria dos municípios brasileiros. No entanto, Blumenau, que ficou em terceiro lugar com a nota no Islu 0,737, teve a nota 0,028 na DR. De maneira geral, observa-se que municípios menores em termos populacionais possuem uma maior recuperação dos resíduos coletados.

Os dados apresentados na Tabela 9.2 foram obtidos no Sistema Nacional de Informações do Saneamento (SNIS),⁸⁴ coletados, anualmente, junto aos prestadores do serviço.

Tabela 9.2- Indicadores de resíduos sólidos urbanos – manejo de resíduos sólidos urbanos – município do Rio de Janeiro – 2002-2017

ANO	TAXA DE EMPREGADOS POR 1.000 HABITANTES (EMPREG. /1.000HAB)	INCIDÊNCIA DE DESPESAS COM RSU NA PREFEITURA (%)	AUTOSSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (%)	DESPESAS PER CAPITA COM RSU (R\$/HABITANTE)
2002	2,6	5,5	...	59,7
2003	2,6	6,9	100,4	68,7
2004	2,7	6,9	96,4	74,0
2005	2,8	7,0	106,3	76,7
2006	2,9	6,9	110,0	81,2
2007	3,0	6,4	35,3	86,6
2008	3,1	6,6	104,5	98,6
2009	3,1	6,6	109,7	103,4
2010	...	6,1	120,8	107,1
2011	...	6,7	98,1	148,1
2012	3,7	6,7	100,0	178,9
2013	3,7	6,9	95,4	196,8
2014	3,9	7,7	100,0	240,9
2015	3,5	8,0	100,0	264,6
2016	3,8	7,6	100,0	284,4
2017	3,5	7,5	100,0	285,4
2018	3,3	7,6	100,0	297,9

Fonte: Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Snis

84 Disponível em: <<http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>>.

Observa-se que a despesa dos serviços de resíduos sólidos urbanos, apesar da autossuficiência da Comlurb pela cobrança da taxa inserida no IPTU, é parte relevante do orçamento público no município do Rio de Janeiro, representando 7,6% do total de despesas correntes da prefeitura durante o ano 2018. A despesa *per capita* também vem subindo de forma relevante. A despesa entre 2010 e 2018 cresceu em média 14,2%, bem cima da inflação média no período (6%).

Comparando-se a despesa *per capita* com manejo de RSU do Rio de Janeiro com outros municípios (São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Vitória), a média de gastos por habitante desses municípios foi de R\$ 195,22, enquanto o Rio de Janeiro gasta em média R\$ 297,93 por habitante, 70,55% acima da média das 5 capitais. Como comparação, na cidade de São Paulo, que tem uma população de quase o dobro do município do Rio de Janeiro, esse custo em 2018 foi de R\$ 183,23 por habitante.

Já com relação ao percentual das despesas com manejo de RSU, o percentual do município do Rio de Janeiro foi de 7,6% e nas cinco outras capitais, em média, foi de 4,67%. O Rio de Janeiro gasta 62,74% a mais do orçamento da cidade em comparação com esses 5 municípios. A cidade de São Paulo apresenta o percentual de 4,91% nesse indicador.

A quantidade de empregados por habitantes também é elevada quando se compara o Rio de Janeiro à média dos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Vitória (Curitiba não apresentou esse indicador ao SNIS). Os valores são 3,34 empregados por mil habitantes urbanos no Rio de Janeiro, e 1,57 na média dos 4 municípios avaliados. Ou seja, o Rio de Janeiro possui 112,7% empregados a mais por 1.000 habitantes do que a média desses 4 municípios. São Paulo apresenta o valor de 1,45 para esse indicador.

Na tabela 9.3 são apresentadas as diferentes despesas no serviço de manejo dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) gerados no município do Rio de Janeiro.

Tabela 9.3- Diferentes componentes da despesa com serviços de manejo de RSU85

Ano de Referência	RDO e RPU (R\$ A)	RSS (B)	RSU (C)	Despesa total com todos os serviços de coleta de com o serviço de com a coleta de com o serviço de varrição (RSU)		Despesa total com agentes públicos executores dos serviços quando não especificados em campos próprios (RSU)	Despesa com agentes privados executores de serviços de manejo de RSU	Despesa total com serviços de manejo de RSU	Despesa com agentes privados executores de serviços de manejo de RSU	G/H %
				R\$ (D)	R\$ (E)	R\$ (F)	R\$ (G)	R\$ (H)	R\$ (I)	
2018	542.247.925,50	2.192.028,48	404.742.938,87	1.043.642,90,19	1.430.969.736,52	1.326.267.632,65	524.672.211,23	1.360.939.946,88	24.675.666.902,68	7,6%
2017	506.361.760,09	2.007.033,94	377.956.023,61	974.774,25,24	1.327.198,76,35	1.327.198,76,35	521.111.432,78	1.348.310.006,68	24.311.895.176,44	7,6%
2016	502.925.152,82	2.093.141,01	375.391.762,35	967.959.950,50	1.327.198,76,35	1.230.516.737,00	483.159.262,90	1.713.667.000,40	21.154.103.000,00	8,0%
2015	466.288.90,70	1.885.033,70	348.045.767,70	897.747,40,30	1.165.354.438,06	1.165.354.438,06	438.325.951,94	1.554.680.000,00	20.265.106.000,00	7,7%
2014	423.028.428,00	1.710.148,00	315.755.508,00	814.185,91,00	908.409,11,62	908.409,11,62	356.677.882,38	1.265.087.000,00	18.445.928.000,00	6,9%
2013	344.260.172,70	1.391.985,70	256.939.689,70	662.526.063,90	720.446.295,60	720.446.295,60	422.564.700,20	1.143.010.995,80	17.071.476.000,00	6,7%
2012	311.015.293,00	1.297.512,10	322.145.334,10	598.594.860,60	675.316.464,00	675.316.464,00	265.881.734,00	941.198.198,00	14.139.711.000,00	6,7%
2011	256.085.031,77	1.117.647,00	191.133.858,23	492.861.661,00	675.316.464,00	675.316.464,00	191.579.833,03	676.996.161,22	11.052.213.248,00	6,1%
2010	225.443.853,08	1.570.653,14	211.846.192,89	238.355.462,11	485.416.978,19	485.416.978,19	181.093.849,17	639.943.936,26	9.661.453.920,00	6,6%
2009	213.015.069,56	1.484.889,61	200.251.623,86	225.002.053,23	458.849.587,09	458.849.587,09	173.295.849,44	607.372.437,29	9.215.948.512,00	6,6%
2008	198.515.670,10	1.420.555,61	191.628.346,20	215.048.663,38	430.076.887,85	430.076.887,85	172.999.077,44	527.671.426,13	8.228.164.208,00	6,4%
2007	199.244.036,17	1.366.273,53	197.778.179,72	129.282.661,71	354.672.348,69	354.672.348,69	158.616.947,59	498.146.160,58	7.230.041.856,00	6,9%
2006	181.860.081,41	2.265.251,22	183.949.693,84	338.529.213,99	318.692.459,84	318.692.459,84	148.472.546,97	467.165.006,81	6.712.165.304,00	7,0%
2005	170.345.924,07	2.210.535,39	168.688.263,07	125.320.284,28						

Fonte: Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS

85. RDO – resíduos domiciliares; RPU – resíduos públicos de limpeza urbana; RSS – resíduos de saúde.

A produtividade média dos empregados no município do Rio de Janeiro [kg/(empregados x dia)] vem caindo desde 2012, sendo 1.990,86 em 2012 e chegou a 1.340,11 em 2018, uma queda de 32,68% na produtividade. Novamente, comparando-se com 5 municípios (São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Vitória), a produtividade média desses municípios é de 2.791,66 kg, ou seja, o Rio de Janeiro é 52% menos produtivo que esses municípios. São Paulo apresenta o valor de 2.250,23 kg para esse indicador (ver Tabela 9.4).

Tabela 9.4- Indicadores de resíduos sólidos urbanos – Coleta – Município do Rio de Janeiro – 2003-2017

Ano	Taxa de cobertura da coleta %	Taxa de terceirização da coleta %	Produtividade média de empregados Kg / (empreg. x dia)	Taxa de empregados por 1000 habitantes empreg./ 1 000hab.	Massa coletada per capita Kg / (hab. x dia)	Massa RDO coletada per capita Kg / (hab. x dia)	Custo unitário da coleta R\$ / tonelada	Relação: RCD coletada/RDO+RP %	Taxa de RPU por RDO %
2003	100	92,5	3 252,25	5,0	1,4	0,8	54,44	8,2	76,3
2004	100	96,4	2 190,33	6,4	1,2	0,7	62,45	8,1	82,7
2005	100	97,1	2 612,93	5,4	1,2	0,7	63,14	3,8	84,0
2006	100	97,5	2 672,83	5,5	1,3	0,7	64,91	3,8	84,8
2007	100	97,9	2 880,60	5,2	1,4	0,8	70,29	2,5	78,3
2008	100	98,2	2 646,92	0,6	1,6	0,9	68,38	3,5	80,8
2009	100	15,7	1 496,53	0,6	...	0,9	125,42	5,6	69,7
2010	100	16,3	1 366,55	0,7	1,0	0,9	123,12	5,7	99,1
2011	100	15,5	1 342,62	0,7	1,0	0,9	132,99	4,5	90,8
2012	100	11,2	1 990,86	0,8	1,5	1,0	101,53	2,7	55,1
2013	100	11,4	1 568,17	1,0	1,5	1,0	112,04	2,5	51,7
2014	100	10,2	1 385,17	1,1	1,4	0,9	141,41	2,1	52,5
2015	100	3,0	1 800,42	0,9	1,4	0,9	146,35	2,1	58,4
2016	100	3,1	1 557,42	1,0	1,3	0,8	164,38	2,1	59,5
2017	100	7,7	1 700,34	0,8	1,3	0,8	179,9	1,9	51,63
2018	100	12,2	1 340,11	1,0	1,3	0,9	200,5	1,6	43,8

Fonte : Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS -

O custo unitário da coleta também vem aumentando ano a ano. Entre 2012 e 2018 o custo unitário da coleta subiu 12,21% ao ano enquanto a inflação média do período foi de 6%. Comparativamente à média dos 5 municípios escolhidos, o Rio de Janeiro fica acima da média no custo unitário da coleta, respectivamente R\$ 200,5 vs R\$ 198,7.

A análise da composição do lixo no município do Rio de Janeiro, segundo Quintaes et al (2018), indica que a matéria orgânica foi o maior componente do fluxo de resíduos (49,2%), seguido por materiais recicláveis (44,3%) e outros componentes (6,5%). Ou seja, o potencial de reciclagem no município é considerável, dada a composição de recicláveis nos resíduos.

A coleta seletiva no Rio é realizada porta a porta pela Comlurb, por sucateiros, aparistas ou empresas do ramo e em postos de entrega voluntária. A Comlurb atende com coleta seletiva uma população de 2.986.803 habitantes, ou cerca de 45% da população do Rio de Janeiro. Entre 2014 e 2016 esse percentual era muito superior, pouco mais de 63% da população do município era atendido pelo serviço de coleta seletiva porta a porta. Essa queda da população atendida, bem como da frequência do recolhimento da coleta seletiva influenciaram na quantidade de lixo reciclado conforme apresentado na Tabela 9.5. Curitiba, Porto Alegre e São Paulo possuem um percentual de população atendida pela coleta seletiva muito superior ao Rio de Janeiro. Respectivamente 100% para Curitiba e Porto Alegre e 80% para São Paulo.

Tabela 9.5- Total do lixo recolhido através de coleta seletiva e total recuperado por tipo – município do Rio de Janeiro – 2002-2018

ANO	LIXO RECOLHIDO POR COLETA SELETIVA (T)	LIXO RECECUPERADO (T)					
		TOTAL (1)	TIPO				
			PAPEL E PAPELÃO	PLÁSTICOS	METÁIS	VIDRO	OUTROS
2002	6 480	...	3 047	2 460	821	152	...
2003	4 371	34 750	20 931	5 143	6 433	2 060	183
2004	4 596	17 241	7 893	4 941	2 479	1 645	284
2005	15 495	6 597	2 335	2 435	666	894	267
2006	6 093	3 629	1 107	1 602	420	245	255
2007	6 527	3 357	1 114	847	510	181	705
2008	10 748	8 406	2 618	4 608	636	338	207
2009	7 268	4 032	1 579	1 536	445	233	239
2010	9 452	7 797	2 372	4 162	719	309	235
2011	8 677	2 581	961	978	254	178	210
2012	10 111	2 858	1 390	1 046	326	78	19
2013	12 806	7 245	2 157	1 696	339	2 940	113

ANO	LIXO RE-COLHI-DO POR COLETA SELETI-VA (T)	LIXO RECECUPERADO (T)					
		TOTAL (1)	TIPO				
			PAPEL E PA-PELÃO	PLÁS-TICOS	ME-TAIS	VIDRO	OU-TROS
2014	20 431	1 261	955	144	142	-	20
2015	29 806	2 994	1 520	1 225	220	-	21
2016	32 546	29 145	11 066	16 273	976	830	-
2017	47 748	38 198	13 751	19 099	1 910	3 438	-
2018	15 556	10 889	2 941	5 829	327	558	-

Fonte: Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Snis

Da Tabela 9.6 observa-se que a coleta seletiva é muito pouco representativa nos resíduos domiciliares totais coletados, representando menos de 1% da quantidade total no ano de 2018. E a reciclagem é praticamente irrigária com relação à quantidade total de resíduos domiciliares coletados e resíduos de limpeza urbana, 0,4%, enquanto a média nacional no ano de 2018, segundo o Diagnóstico do SNIS de resíduos sólidos urbanos, foi de 2,2%. O percentual brasileiro é muito baixo, mas mesmo assim o percentual do Rio de Janeiro é 5,5 vezes menor que a média nacional. Municípios de pequeno porte no Brasil conseguem reciclar 8% do total de resíduos domiciliares coletados e resíduos de limpeza urbana. A título de comparação com as 5 capitais escolhidas (São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Vitória), a média desse indicador foi de 1,3%.

Tabela 9.6- Quantidade de resíduos coletados e reciclados no município do Rio de Janeiro86

Año de Referência	Quantidade total de RDO coletada por todos os agentes (t)	Quantidade de RPU coletada pelo agente público (t)	Quantidade total de RDO e RPU coletada por todos os agentes (t)	Quantidade total de RDO e RPU coletada por todos os agentes (t)	coleta seletiva e executada total (t)	coleta seletiva/total RDO (%)	Quantidade total de materiais recicláveis recuperados (t)	reciclados/total RDO e RPU (%)
2018	2.141.363,00	937.870,00	3.079.233,00	3.079.233,00	15.556,00	0,73%	10.888,50	0,4%
2017	1.989.413,40	1.027.142,70	3.016.556,10	3.016.556,10	47.747,60	2,40%	38.198,00	1,3%
2016	1.972.998,80	1.173.851,70	3.146.850,50	3.146.850,50	32.546,10	1,65%	29.144,90	0,9%
2015	2.066.382,20	1.206.873,80	3.273.256,00	3.273.256,00	29.806,00	1,44%	2.993,50	0,1%
2014	2.180.439,80	1.144.086,10	3.324.525,90	3.324.525,90	20.431,00	0,94%	1.261,20	0,0%
2013	2.285.014,60	1.180.172,00	3.465.186,60	3.465.186,60	12.806,10	0,56%	7.245,20	0,2%
2012	2.224.345,10	1.225.690,10	3.450.035,20	3.450.035,20	10.111,40	0,45%	2.858,00	0,1%
2011	2.087.793,20	189.533,10	2.277.346,30	2.277.346,30	8.677,00	0,42%	2.580,70	0,1%
2010	1.989.902,00	169.627,20	2.187.026,00	2.187.026,00	9.451,90	0,47%	7.795,50	0,4%
2009	1.884.321,20	107.039,70	2.015.730,90	2.015.730,90	7.268,40	0,39%	4.032,10	0,2%
2008	1.952.486,70	56.986,40	3.530.783,20	3.530.783,20	10.747,50	0,55%	8.406,30	0,2%
2007	1.772.384,00	59.151,00	3.159.623,00	3.159.623,00	6.527,00	0,37%	3.357,00	0,1%
2006	1.790.421,50	62.181,00	3.202.612,50	3.202.612,50	6.092,50	0,34%	3.629,00	0,1%
2005	1.736.329,00	64.642,00	3.056.580,00	3.056.580,00	15.495,00	0,89%	6.597,00	0,2%

Fonte: Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Snis

86. RDO – resíduos domiciliares; RPU – resíduos públicos de limpeza urbana.

A regulação da prestação dos serviços relativos ao manejo dos resíduos sólidos é realizada também pela Agenersa, mencionada anteriormente nos serviços de água e esgoto. De acordo com a lei, cabe à Agenersa, entre outras atribuições, regular os serviços relativos ao manejo de resíduos sólidos, incluindo a operação dos aterros sanitários no Estado do Rio de Janeiro, em atendimento à Lei Federal n. 11.445/2007.

3. PROPOSTAS

3.1 ÁGUA E ESGOTO

Considerando que a licitação dos serviços de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto provavelmente já estará realizada até 2021, são elencadas as propostas 1 a 3 a seguir. Caso contrário, é elencada a Proposta 4. As demais propostas se adaptam às duas hipóteses.

Proposta 1: criação de um Fundo de Saneamento Básico (água, esgoto, RSU e drenagem) no âmbito municipal e direcionamento dos recursos do Instituto Rio Metrópole para o saneamento básico. Nessa proposta, o *funding* do Fundo de Saneamento teria origem nos recursos arrecadados pelo município do Rio de Janeiro nas Concessões dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto no Estado do Rio de Janeiro. Tais recursos teriam destinação específica para ações de saneamento (água, esgoto, RSU e drenagem). Além disso, propomos direcionar os recursos do Instituto Rio Metrópole, provenientes da outorga fixa e receita mensal dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto no Estado do Rio de Janeiro, para investimentos em saneamento. Todos esses recursos estariam vinculados a investimentos em saneamento admitindo-se sua destinação a outros fins apenas quando do atingimento dos objetivos de universalização dos serviços no município. A nova administração do município deve ser incansável na tentativa de universalizar os serviços de saneamento básico, tendo como foco localidades mais carentes e desatendidas.

Proposta 2: avaliar quais são as obrigações do município do Rio de Janeiro de investimento em áreas irregulares nos contratos de concessão dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto no Estado do Rio de Janeiro e buscar a efetivação dessas obrigações a todo momento como prioridade de gestão.

Proposta 3: identificação das áreas irregulares com atendimento não previsto pelos novos concessionários e desenvolvimento de projetos de saneamento com receitas oriundas das outorgas e com a utilização do fato de que o marco do saneamento torna ilimitada a participação da União em fundos de apoio à estruturação de Parcerias Público-Privadas (PPPs), para facilitar a modalidade para os estados e municípios (atualmente, o limite de participação do dinheiro federal nesses fundos é de R\$ 180 milhões).

Proposta 4: proceder às seguintes avaliações: (i) impactos para o município do Rio de Janeiro do projeto de concessão dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgotos; (ii) se os recursos previstos para o projeto são suficientes para a universalização dos serviços de água e coleta e tratamento de esgoto nas áreas irregulares do Rio de Janeiro; (iii) se os percentuais alocados (da outorga fixa e da receita mensal) ao município do Rio de Janeiro estariam adequados; (iv) os valores referentes a investimentos nas áreas irregulares se referem somente a Capex, tendo em vista que os serviços englobam, também, manutenção e operação, o que pode reduzir os investimentos a serem realizados.

Em particular, buscar respostas para as seguintes questões:

- - Quais são os indicadores de atendimento de serviço e redução de perdas ano a ano para o município do Rio de Janeiro nos diferentes blocos?
- - Qual é a tarifa projetada para cada um dos blocos?
- - Com relação aos investimentos previstos para áreas irregulares, eles são suficientes para atender o índice de universalização de 90% de atendimento em esgoto? Como esses investimentos estão divididos nos Blocos?
- - Com relação aos condicionantes para a aplicação dos recursos em áreas irregulares, o que seria urbanização ou plano de urba-

nização existente? E com relação à segurança, objetivamente qual é o parâmetro deverá ser observado?

- - Quais seriam as penalidades pelo não atendimento ao investimento em áreas irregulares?
- - Da Outorga e do Faturamento, quais são os valores projetados que iriam para o município do Rio de Janeiro?
- - Há previsão de soluções alternativas, como trituradores de resíduos orgânicos, para serem tratados nas Estações de Tratamento de Esgoto que serão construídas?
- - Há previsão de algum tipo de desenvolvimento tecnológico ou necessidade de aproveitamento de biogás, por exemplo? Biodigestores?
- - Estação de Alegria estaria com biodigestores ociosos e poderia ser usada para processar parte do lixo que vai para a estação de transbordo do Caju. Existe alguma previsão de aproveitamento energético dos resíduos?
- - O esgoto também pode possuir um alto teor de gordura, está previsto o aproveitamento desse resíduo para produção de biodiesel?
- - Existe no contrato algum incentivo à busca de aproveitamento energético dos resíduos do esgoto? Alguma meta atrelada a desenvolvimento tecnológico e aproveitamento energético de resíduos?

Proposta 5: trabalhar para indicações técnicas no Instituto Rio Metrópole e no Conselho Consultivo e participar ativamente no planejamento das metas e dos trabalhos desenvolvidos pelo Instituto e na governança da Câmara Metropolitana. Dado que parte dos recursos do projeto de concessão dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgotos será destinado a um Fundo que será gerido pelo Instituto Rio Metrópole o fortalecimento da gestão dos mesmos são cruciais, assim como a participação na Câmara Metropolitana através das atividades do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

Proposta 6: trabalhar, junto ao Estado do Rio, para indicações técnicas e fortalecimento da governança da Agenersa. Como todo serviço de água e esgoto do município do Rio de Janeiro já terá sido concedido, o fortalecimento da agência reguladora, tanto em termos técnicos e orçamentários quanto com relação à blindagem de sua governança de influências políticas, é essencial para o sucesso do modelo de concessão de serviços.

Proposta 7: incentivar o aproveitamento energético dos resíduos do esgoto. Fazer um inventário energético do esgoto no município. Incentivar o uso de biometano e biodiesel de esgoto pelas frotas municipais, avaliar os custos, frente aos evidentes benefícios ambientais advindos da iniciativa. A prefeitura poderia oferecer contrato para compra dos biocombustíveis gerados. A lei municipal n. 4.991/2009, estabelece a limpeza de caixas de gordura residenciais e a ETE Alegria possui capacidade técnica para receber e processar este subproduto. Tais iniciativas podem ser organizadas para criação de um fluxo de reaproveitamento compatível com os objetivos ambientais e financeiramente atraente.

3.2 RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Proposta 1: avaliar e reformular o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), conforme a Lei n. 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovada em novembro de 2016.

Proposta 2: fazer um inventário energético dos resíduos sólidos urbanos no município; avaliar as tecnologias de recuperação de energia, compostagem e reciclagem já utilizadas no município do Rio de Janeiro e formular um plano de aumento da recuperação energética e compostagem e reciclagem; avaliar o Programa de Coleta Seletiva de forma a aumentar o percentual de aproveitamento de reciclados no município; avaliar o quanto viável seria a substituição de parte dos combustíveis fósseis e energia não renováveis consumidos pela prefeitura por energia e combustíveis gerados a partir dos resíduos sólidos urbanos e do esgoto sanitário.

Os percentuais de material reciclável (44,3%) e de matéria orgânica (49,2%), identificados pela composição física de 2017 do lixo

do município do Rio de Janeiro e a quantidade de lixo reciclado nos dados apresentados anteriormente, apresentam-se como oportunidade para o planejamento de gerenciamento de resíduos no município através de tecnologias de recuperação de energia, geração de biogás, compostagem e reciclagem, propostas do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade.

Apesar de passados nove anos da vigência da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o Rio de Janeiro ainda apresenta alguns déficits consideráveis, principalmente no tocante à coleta seletiva, recuperação de materiais e disposição final dos resíduos coletados. A coleta seletiva está distante de ser universalizada, os índices de reciclagem são bastante incipientes e apresentam tendência de estagnação. Seria importante que a Comlurb trabalhasse com o estabelecimento de metas de coleta seletiva anuais e crescentes.

Proposta 3: revisitar e avaliar a instalação de unidade lixo-energia no município do Rio de Janeiro, conforme estabelecido no Plano Municipal 2017-2020. Existe um estudo de 2002⁸⁷ sobre a instalação de usina de incineração de lixo no município, bem como está previsto no Plano Municipal 2017-2020. Tal unidade poderia ser instalada por ocasião da concessão dos serviços de manejo de resíduos sólidos.

Há condicionante ambiental do Inea para o CTR Santa Rosa (aterro de Seropédica) que 10% do RSU tenha tratamento térmico, no Caju, empreendimento que já conta com LI do Inea. A questão, até agora, está nas restrições para remuneração da eletricidade. Avaliar a questão econômico-financeira do projeto e de qual órgão seria a obrigação de construir essa unidade.

Proposta 4: melhoria de governança e transparência na Comlurb e definição de indicadores de eficiência e eficácia para a sua operação. Como apresentado no diagnóstico, é importante uma avaliação do orçamento anual da Comlurb e de suas despesas de forma a reduzir os custos do serviço prestado, buscando quais são os *benchmarks* na prestação desse serviço no Brasil e no mundo.

87 Disponível em: <<http://www.data.rio/datasets/bf9b0cca935042b693680b439b4da21a>>.

Proposta 5: avaliar o contrato entre a Ciclus e a Comlurb. Deve-se avaliar uma alternativa ao aterro de Seropédica (cuja vida útil se encerra em 2042) e aos serviços prestados pela Ciclus, que possui contrato vigente até 2026 com a Comlurb e, concomitantemente, trabalhar na sua renovação, com ampliação da área do aterro sanitário e aumento da sua vida útil, dada a dificuldade de licenciamento ambiental desse tipo de empreendimento.

Proposta 6: implementar iniciativas de Economia Circular no município do Rio de Janeiro, de forma a reduzir a quantidade de resíduos gerados a serem encaminhados ao aterro de Seropédica. Fazer o levantamento dos estudos acadêmicos existentes e avaliar a contratação de um estudo para a cidade do Rio de Janeiro. Avaliar a possibilidade de custeio de tal estudo via patrocínio, sem despesas fiscais.

4. CONCLUSÃO

Gilberto Gil já dizia que “*o Rio de Janeiro continua lindo*”, contudo, infelizmente, a capital fluminense enfrenta dificuldades sérias em relação ao saneamento básico, com indicadores ruins em comparação a outros municípios brasileiros, alguns com renda *per capita* inferior ao Rio de Janeiro.

A busca pela universalização de água e esgoto não deveria ser uma opção, mas um imperativo político, econômico e social. Infelizmente, essa não tem sido a realidade do Rio de Janeiro, que por muitos anos deixou o saneamento básico de lado, priorizando investimentos em assuntos com retorno social inferior.

Como a concessão dos serviços de água e esgoto terá sido licitada em 2020, caberá ao próximo prefeito exigir o cumprimento efetivo das cláusulas existentes no contrato de concessão, bem como trabalhar para fazer os investimentos complementares necessários em áreas mais carentes, retirando o máximo contingente possível de pessoas do século 19 e colocando-as com a dignidade que o século 21 é capaz de dar.

Em relação aos resíduos sólidos urbanos, uma gestão mais rigorosa dos recursos hoje alocados na Comlurb e das entregas

dessa importante empresa – que é, inclusive, uma das marcas da cidade. Em um contexto de forte restrição fiscal, a busca pela máxima eficiência é mais do que uma opção, é um dever social.

Saneamento básico é, antes de tudo, uma medida de saúde preventiva. Quando malfeito, quem morre não são apenas os diretamente afetados, mas a cidade como um todo – e não há cartão-postal que compense essa tragédia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BNDES – Minuta de Contrato de Concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios do bloco [¶].
- BNDES – ANEXO IV – Caderno de Encargos da Concessão
- Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>>.
- Quintaes, B. R., Amorim, V. R., Conde, A. L. F. M., Lourenço, A. F., & Hinojosa, M. A. G. Composição Física dos Resíduos Sólidos Domiciliares da Cidade do Rio de Janeiro. Apresentado no 1º Congresso Sul-Americano de Resíduos Sólidos e Sustentabilidade.

Capítulo 10

Políticas de Gênero

Autores: Helena Arruda, Maria Eduarda Couto,
Maria Oaquim e Renata Avila



1. INTRODUÇÃO

O planejamento, a implementação e o monitoramento de políticas de gênero se faz importante no âmbito institucional do município do Rio de Janeiro, diante do compromisso de eliminação das desigualdades de gênero e combate à violência contra a mulher, conforme as responsabilidades assumidas pelo Brasil na Convenção de Belém do Pará (1995) e pelas diretrizes dispostas na Lei Maria da Penha (n. 11.340/2006).

Através de políticas de gênero, o município fortalece também o seu comprometimento com o plano de ação internacional para o alcance dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pelas Nações Unidas e seus Estados-membros. Em específico, destaca-se o ODS n. 5, que preconiza ações institucionais que visem a erradicar todas as formas de discriminação contra mulheres e meninas ao redor do globo.

A Subsecretaria de Políticas para a Mulher é, desde 2017, parte da estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) e responsável por elaborar e implementar políticas públicas de gênero no município do Rio de Janeiro. Apesar de um extenso Plano Estratégico de Assistência Social, tal como visto no capítulo de Assistência Social, a desorganização e a falta de transparência da atual gestão limitam a eficácia das políticas de gênero. Ademais, o município não possui um Plano Municipal de Políticas para a Mulher.

Partindo do pressuposto de que as políticas para a mulher devem ser multidimensionais e transversais, o município do Rio de Janeiro necessita de uma maior integração entre as secretarias municipais no sentido de formular e coordenar políticas de enfrentamento às diversas desigualdades de gênero. A criação de um Plano Municipal de Políticas para a Mulher fortaleceria esse componente de integração, favorecendo ações coordenadas no âmbito da Segurança Pública, Educação, Saúde e Mercado de trabalho.

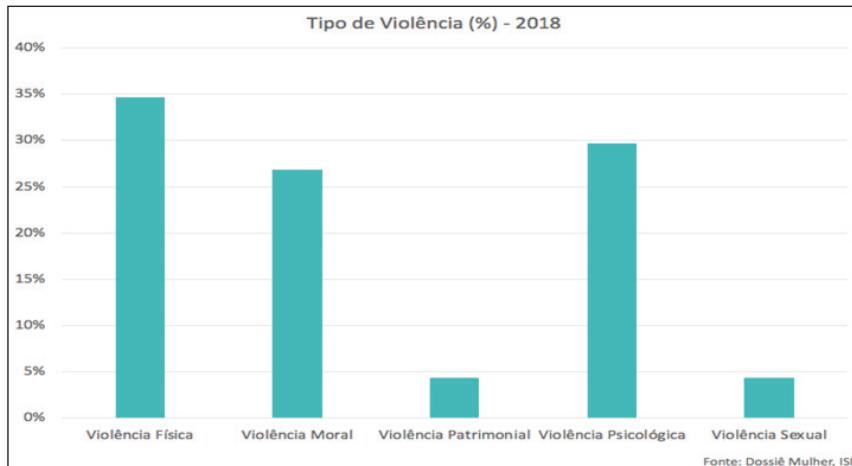
2. DIAGNÓSTICO

2.1 VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A violência de gênero é, reconhecidamente, um problema de prevalência global e, conforme relatório da OMS sobre violência e Saúde de 2013, resulta de uma interação complexa de fatores sociais, individuais, culturais e de relacionamento (WHO, 2013). A Organização dos Estados Americanos, mediante a Convenção de Belém do Pará – ratificada pelo Brasil em 1995 – reconhece a violência contra a mulher como uma violação de Direitos Humanos. Nesse contexto, esse tipo de violência foi definida como “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause dano físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”.

De acordo com os dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) para o município do Rio de Janeiro, um total de 45.494 mulheres vítimas de violência realizaram Registros de Ocorrência (RO) nas Delegacias da Polícia Civil em 2018 (ver Dossiê Mulher, 2019). Destes, 39,1% dos crimes configuraram violência física ou sexual (Figura 10.1). Os dados contabilizam um total de 115 mulheres assassinadas no município em 2018. Somados os casos de tentativa de homicídio e feminicídio, o total é de 335 mulheres. Além disso, um total de 15.429 mulheres sofreram lesão corporal dolosa e 1.400 foram vítimas de estupro. É essencial o reconhecimento de como as desigualdades raciais e socioeconômicas se relacionam com a violência de gênero. As mulheres pretas ou pardas são sobrerepresentadas nas vítimas de violência: no Estado do Rio de Janeiro, em 2018, esse grupo constitui 59,1% das mulheres vítimas de homicídio doloso, 55% daquelas que sofreram tentativa de homicídio e 55,8% das vítimas de estupro.

Figura 10.1- Tipos de violência contra a mulher (%) – 2018



Os dados relativos aos números de ocorrência, assim como seu decrescimento na série histórica reproduzidos na Figura 10.2, devem ser interpretados com cautela. A subnotificação dos crimes de violência contra a mulher constitui um dos maiores problemas ao enfrentamento desse tipo de delito. Ainda assim, destacam-se as altas taxas de violência de gênero na cidade. Há evidências empíricas de que a presença de infraestrutura e unidades policiais específicas para atuação sobre a violência contra a mulher, bem como a incorporação de mulheres à força policial dessas unidades, aumenta a probabilidade de denúncia dos crimes (Amaral et al 2018; Kavanaugh et al 2017).

É necessário pensar em estruturas de acolhimento, proteção e capacitação profissional para as mulheres a fim de, sobretudo, diminuir os índices de violência e contribuir para o pleno exercício da cidadania das mulheres cariocas.

Figura 10.2- Registros de Ocorrência (RO) de violência contra a mulher – Rio de Janeiro



No que tange à subnotificação da violência de gênero nos dados oficiais, acredita-se que existe uma lacuna quanto à mensuração desse problema no âmbito do município. A pesquisa Images, realizada no Rio de Janeiro pelo Instituto Promundo em parceria com o International Center for Research on Women, encontrou altas taxas de homens que relataram ter perpetrado Violência contra Parceiras Íntimas (VPI): 46,3% para a zona norte e 38,7% para a zona sul (Taylor et al, 2016). Os relatos de mulheres que afirmaram terem sido vítimas de VPI foram semelhantes aos dos homens para a zona norte (43,5%) e mais elevados na zona sul (51,6%). O questionário também encontrou associação positiva entre opiniões de gênero mais equitativas, medidas pela Escala GEM, e menor probabilidade de perpetrar violência por parte dos homens.

A realização de uma pesquisa abrangente permitiria mensurar vitimização e identificar grupos mais vulneráveis, por região geográfica, faixa etária e condição socioeconômica, contribuindo para a focalização de políticas municipais de gênero. A análise da localização geográfica dos crimes é essencial para estudar a expansão da prestação de serviços emergenciais e de acolhimento.

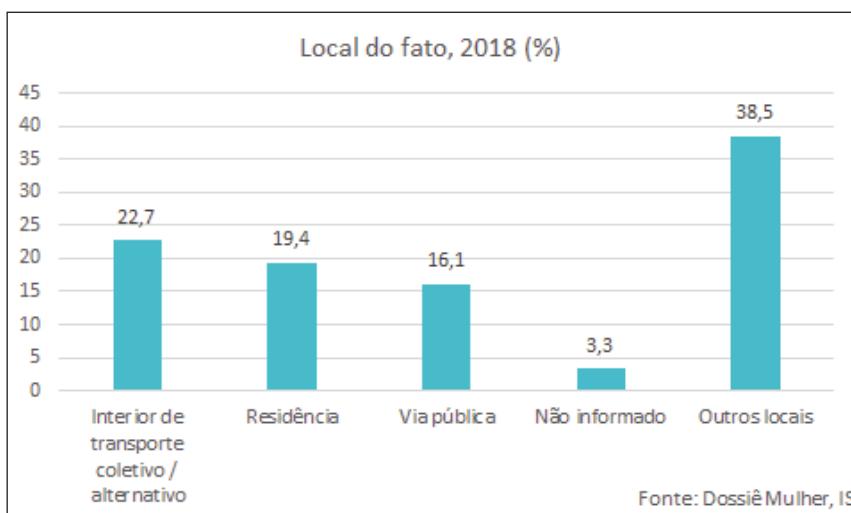
Um exemplo de pesquisa com metodologia rigorosa aplicada nas capitais do Nordeste do Brasil é a PCSVDF-Mulher. O questionário aborda questões de saúde geral e reprodutiva das mulheres, normas sociais e conhecimentos sobre a Lei Maria da Penha, poder de barganha e experiência de violência (Carvalho e Oliveira, 2018). Além dessa metodologia já aplicada no Brasil, a literatura internacional aponta métodos inovadores para lidar com subnotificação em questionários de violência doméstica, garantindo a anonimidade das vítimas (ver Field et al, 2019).

Outra dimensão preocupante do problema da violência de gênero é que a maior parte das iniciativas de prevenção e proteção à mulher em curso no Brasil não apresenta relatórios de avaliação (98,57%, segundo dados do Instituto Igarapé). Sem a coleta de dados e realização de diagnósticos, não é possível fazer avaliações robustas de programas e constatar quais medidas são capazes de gerar resultados positivos. Consequentemente, prejudica-se a efetividade das intervenções.

2.2 VIOLÊNCIA: ASSÉDIO EM TRANSPORTE PÚBLICO

Segundo dados do Dossiê Mulher (ISP), em 2018 foram registrados 335 casos de importunação ofensiva ao pudor no município do Rio de Janeiro, dos quais 22,7% foram perpetrados no interior de transportes coletivos (Figura 10.3). A esse respeito, estudo recente do Banco Mundial estimou, através de um experimento aleatorizado no Rio de Janeiro, os custos para mulheres do assédio sofrido em transportes públicos no município (ver Kondylis et al, 2020). O estudo mostrou que mulheres em espaços públicos sofrem assédio aproximadamente uma vez na semana, e o custo por incidente foi estimado em \$ 1,45 dólar.

Figura 10.3- Locais dos casos de importunação ofensiva ao pudor – Rio de Janeiro (2018)

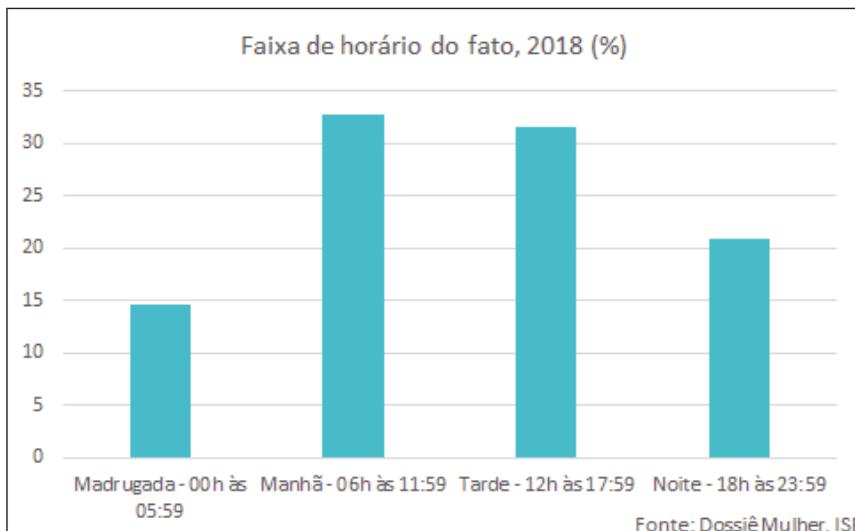


O enfrentamento do assédio em transportes públicos apresenta-se, dessa forma, como uma medida necessária para o bem-estar da cidade, principalmente quando se considera que nem todas as vítimas denunciam esse tipo de delito, de modo que o número de ocorrências estimados subestima o real número de casos.

Através dos dados do ISP, observa-se também que a maior parte dos casos de importunação ofensiva ao pudor ocorre no período da manhã (32,8%, de 6h às 12h) e à tarde (31,6%, de 12h às 18h) – Figura 10.4. A esse respeito, existe hoje a regra do uso exclusivo de vagões para mulheres – criada em 2006 no estado do Rio valendo nas redes de trem e metrô durante horários de pico em dias úteis. Em caso de descumprimento, de acordo com o Decreto n. 46.072/17, infratores devem ser notificados na primeira infração e, em caso de reincidência, tornam-se sujeitos ao pagamento de uma multa cujo valor pode chegar à faixa de R\$ 1.152, a depender do número de ocorrências. A Lei também dispõe sobre campanhas educativas, que devem ser realizadas tanto entre os funcionários das concessionárias, instruindo-os a lidar com situações de descumprimento da Lei, como também através de avisos dentro dos trens e das estações. Contudo, os dados recentes do ISP mostram que essas medidas não têm se mostrado efetivas para inibir a ocorrência desse tipo de delito dentro

dos meios de transporte. Afinal, a Lei em questão data de três anos antes dos últimos dados do Dossiê da Mulher e, além disso, vale tão somente para trens e metrô, quando os meios de transporte usados por mulheres na cidade compreendem outros importantes modais, como ônibus e barcas.

Figura 10.4- Faixa de horário dos casos de importunação ofensiva ao pudor – 2018



Nos últimos anos, surgiram novos Projetos de Lei a esse respeito, como, por exemplo, o PL 417/2017 (“#AssédioNãoÉPassageiro”). Autorado pela vereadora Marielle Franco e aprovado em 2018, ele determina a criação de campanhas permanentes de conscientização e enfrentamento de assédio e violência sexual no Rio de Janeiro como forma de, entre outros, enfrentar os casos ocorridos em transportes coletivos no município do Rio.

No âmbito do Estado, a Lei n. 7.856/2018 também instituiu o Programa de Prevenção ao Assédio no Transporte Público e a Campanha “Meu Corpo Não é Público”. Pela Lei, as empresas concessionárias de transporte ficam obrigadas a colocar cartazes que incentivam a denúncia do assédio. Em São Paulo, a iniciativa “Juntos podemos parar o abuso sexual nos transportes”, da Juíza Tatiane Moreira Lima do TJSP, contou com a adesão do Governo do Estado,

da Prefeitura e de diversas empresas de transporte. Além do material de divulgação, o programa contou com treinamento e capacitação de funcionários das empresas.

Apesar da existência dessas iniciativas, a permanência do quadro de assédio em transportes, como mencionado anteriormente, torna necessária uma iniciativa voltada para avaliar como anda a execução das medidas previstas por Lei na cidade. Ademais, iniciativas semelhantes implementadas em outras localidades – como, por exemplo, a iniciativa da Juíza Tatiane Moreira Lima – podem servir de inspiração para a (re)formulação dos programas adotados no Rio.

2.3 GÊNERO E EDUCAÇÃO

A interseção das políticas de gênero com o eixo da Educação, sobretudo com as políticas voltadas à primeira infância, não pode ser subestimada. A ampliação da oferta de vagas em creches, tal como colocado no capítulo de Educação deste livro, constitui uma das principais políticas públicas com viés de gênero, sendo fundamental para a independência econômica e inserção das mulheres no mercado de trabalho. No Brasil, a proporção de trabalhadores empregados em tempo parcial é de 28% para mulheres contra 14,1% para os homens (Estatísticas de Gênero, IBGE 2018).

Da literatura internacional, sabe-se que as desigualdades de gênero no mercado de trabalho aumentam significativamente quando as mulheres têm filhos, com efeitos persistentes sobre o número de horas trabalhadas e salários durante muitos anos (Bertrand et al 2010; Kleven et al 2019). De acordo com dados da Pnad, as mulheres desempenham o dobro do número de horas de tarefas domésticas/ cuidado com filhos que os homens. Ocorre que muitas mulheres, a fim de conciliar o trabalho remunerado e o doméstico, buscam empregos mais flexíveis, mas somente os encontram no mercado informal (Maloney, 2004; Mattar, 2018). Dados do Censo do IBGE de 2010 mostraram que, no Brasil, a taxa de ocupação das mulheres com filhos de 0-3 anos de idade era de 65,4% para aquelas cujos filhos frequentavam creche e de apenas 41,5% nos casos em que nenhum filho frequentava a creche.

Nesse sentido, a suboferta de creches no Rio de Janeiro é altamente preocupante sob a ótica das políticas de gênero, na medida em que sugere uma alta fricção no município quanto à reinserção das mulheres no mercado de trabalho após a gravidez. No Rio de Janeiro, apenas 28% das crianças de 0-3 anos estão matriculadas na rede pública de ensino, e o total chega a apenas 40% contando-se as matrículas da rede privada. Segundo dados das Cress, atualmente existem 34.500 crianças de 0-3 anos na fila de espera em creches municipais. Além disso, evidências na literatura internacional e nacional mostram que participação no mercado de trabalho e empoderamento econômico, em alguns contextos, estão associados à menor probabilidade de exposição das mulheres à violência doméstica (Aizer 2010; Ipea 2015).

Além disso, a discussão de gênero no âmbito escolar se projeta como fundamental estratégia de médio e longo prazo no que tange à mudança de normas sociais acerca dos papéis de gênero e da violência contra a mulher. Há evidência na literatura de que a discussão sobre normas sociais nas escolas pode formar opiniões de gênero mais equitativas entre adolescentes, faixa etária crítica para a formação de identidade (Dhar e outros, 2018).

A Coordenadoria de Projetos de Extensão Curricular (Cpec), pertencente à Secretaria Municipal da Educação (SME), possui em seu âmbito o Comitê de Gênero da Educação desde 2007. A discussão sobre violência doméstica nas escolas se tornou objeto da Lei Municipal n. 6.427/2018, que instituiu o programa Maria da Penha Vai à Escola, estimulando ações educativas na rede pública de ensino. A Lei também prevê a intensificação das atividades na última semana do mês de novembro, mediante palestras, debates e seminários. Em anos anteriores, atividades foram implementadas mediante parcerias entre a Cpec e a Subsecretaria de Políticas para a Mulher e também o Ministério Público.

A inclusão da discussão sobre a violência doméstica e papéis de gênero na matriz curricular escolar carioca para o Ensino Fundamental permitiria um direcionamento importante no que tange ao cumprimento da Lei n. 6.427/2018, objetivando a ampliação das atividades previstas efetivamente para todas as escolas da rede pú-

blica de ensino. Outra dimensão importante no âmbito educacional é a revisão e eliminação de material pedagógico com estereótipos de gênero e que reforcem o papel da mulher como restrito à esfera doméstica, assim como treinamento e capacitação de professores para a discussão dessas temáticas.

Para além da discussão nas escolas, uma série de programas voltados para a promoção de normas de gênero mais igualitárias foi implementada no Rio de Janeiro nos últimos anos. Dentre esses programas, destacam-se aqueles voltados para o empoderamento feminino, visando a informar e conscientizar acerca de direitos sexuais e reprodutivos, debater sobre o papel da mulher na sociedade, liderança, sexualidade, corpo e maternidade. Além do trabalho com mulheres, diversos programas voltados aos homens têm ganhado relevância. Destacam-se aqueles voltados ao estímulo do envolvimento paterno no cuidados com os filhos e os grupos de discussão acerca de novas masculinidades. Diversos desses programas foram implementados por meio de parcerias da prefeitura com OnGs especializadas em programas de gênero e contavam com os funcionários dos Craas e Creas, e Agentes de Saúde para implementação.

2.4 GESTÃO MARCELO CRIVELLA (2017-2020)

O Plano de Ação da gestão Marcelo Crivella prevê, no documento referente à Assistência Social do Rio de Janeiro (2018-2021), dois eixos de atuação para políticas públicas de gênero: implementação de serviços voltados à garantia de igualdade de direitos e o atendimento às mulheres vítimas de violência. No que tange ao primeiro, a ação central é o projeto Casa da Mulher da Carioca, espaços que oferecem diversas atividades de atendimento integral da mulher e exercício de sua cidadania. Já as ações de enfrentamento da violência são predominantemente implementadas pelos Centros de Atendimento Especializados à Mulher Chiquinha Gonzaga, localizado no Centro, e da Casa abrigo Cora Coralina, que oferece acolhimento sigiloso.

O Plano Plurianual (PPA) 2018-2022 da gestão Crivella incluiu a política de gênero no programa estratégico “Atenção à Mulher”, na área de Resultado 003 – Saúde preventiva e Emergência Social. O programa prevê as ações da Figura 10.5:

Figura 10.5- Iniciativas de Atenção à Mulher no PPA 2018-2022

Programa: Atenção à Mulher	Descrição Iniciativa
A "Atenção à Mulher" prevê as seguintes ações:	
<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar as atividades do Centro de Atendimento à Mulher - CEAM para a Zona Oeste e Zona Norte, utilizando as estruturas das Casas Dinah Coutinho e Tia Doca, integrantes do projeto Casa da Mulher Carioca, com o objetivo de promover ações de prevenção e combate à violência contra a Mulher; • Implantar o atendimento especializado à Mulher em 24 CRAS e 21 CREAS/Abrigos; • Realizar reuniões com o I.Juizado de Violência Doméstica e familiar contra a Mulher.; • Celebrar parceria com a Sociedade Civil na modalidade de Colaboração para a implantação de 3 Casas da Mulher Carioca; • Implantar os serviços itinerantes nas unidades públicas de assistência social. 	
Resultados Esperados	

Redução da violência contra à Mulher e difusão de conhecimentos visando o empoderamento e o fortalecimento da cidadania das Mulheres.

Fonte: PPA (2018-2022)

Como indicadores estratégicos de avaliação, a gestão estabeleceu o número de mulheres atendidas nas ações para a garantia de direitos e oportunidades, e o número de mulheres vítimas de violência acompanhadas nas unidades especializadas da Subsecretaria de Políticas para a Mulher (Subpm).

Quando da atualização do PPA para o exercício de 2018, apenas 33.754 mulheres participaram de atividades de promoção de direitos e cidadania, e 1.229 mulheres vítimas de violência foram atendidas, correspondentes, respectivamente, a 50% e 32% dos índices esperados. Na atualização referente ao exercício de 2019, houve alcance superior à meta para número de mulheres atendidas em ações de cidadania, mas o índice de atendimento às mulheres vítimas de violência seguiu abaixo do esperado, correspondendo a 68% da meta. Ressalta-se que no documento há pouca informação sobre a capacidade de expansão dos serviços emergenciais na cidade. O atendimento às vítimas de violência se restringe ao único Ceam localizado no centro da cidade.

Sob outro prisma, o boletim estatístico do pessoal do município do Rio de Janeiro de dezembro de 2019 traz informações importantes acerca da composição do corpo de servidores públicos no município. Na Tabela 10.1, reproduzida abaixo, observamos que as mulheres são maioria em todas as categorias funcionais discriminadas, chegando a alcançar 97,8% de participação na categoria de Professor II, que possui como principais atribuições atividades de planejamento, orientação, acompanhamento e avaliação do pessoal discente.

Tabela 10.1- Distribuição de cargos na
Prefeitura por sexo – Rio de Janeiro

CATEGORIA FUNCIONAL	SEXO FEMININO	AMBOS OS SEXOS	PART. % FEMININA
Professor II	13.234	13.526	97,8%
Professor I	7.800	11.861	65,8%
Professor de Educação Infantil	5.608	5.742	97,7%
Prof. de Ensino Fundamental	5.292	7.023	75,4%
Agente de Educação Infantil	4.420	4.742	93,4%
Auxiliar de Enfermagem (Enq. Formação)	3.950	4.628	85,4%
Merendeira	3.124	3.262	95,8%
Enfermeiro	1.835	2.090	87,8%
Agente de Administração	1.834	2.952	62,1%
Médico	1.796	2.904	61,8%
Demais Categorias	12.582	20.937	60,1%
Total	61.484	79.667	77,2%

TABELA 14: DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS POR SEXO FEMININO – APENAS EFETIVO – ADM. DIRETA

Fonte: TCM-RJ

3. PROPOSTAS

3.1. CONSTRUIR, DENTRO DOS LIMITES DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO, NOVAS UNIDADES DOS CENTROS DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FIM DE QUE SE CRIEM POLOS REGIONAIS IRRADIADORES DAS POLÍTICAS DE GÊNERO E DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES VÍTIMAS.

A proposta visa ampliar o acesso a equipamentos de acolhimento e proteção através de uma política descentralizada e com vinculação territorial, já que o único centro existente fica no centro da cidade.

Os centros de atendimento funcionariam oferecendo apoio social, psicológico, pedagógico e orientação jurídica às mulheres em situação de violência de gênero, com o intuito de promover a autonomia das mulheres e protegê-las de riscos futuros. Dessa forma, além da unidade central, a presente proposta visa implementar unidades regionais, com base na lógica territorial do Creas de construir lócus de atendimento e encaminhamento para os casos mais graves. Destacam-se, como ações importantes dessa proposta, os seguintes itens:

- construir um fluxo, junto às casas de abrigamento, para institucionalizar e padronizar o atendimento às mulheres vítimas;

- promover cursos de formação e sensibilização para preparar a equipe de profissionais que fornecerá o atendimento às mulheres;
- capacitar gestores/as e profissionais da Assistência Social para um atendimento humanizado e que tenha como premissa o combate a todo tipo de discriminação;
- oferecer cursos, palestras e campanhas institucionais a fim de gerar sensibilização no território acerca das temáticas que envolvem as desigualdades de gênero;
- realizar campanhas voltadas às mulheres negras, dando visibilidade ao recorte racial que envolve a violência de gênero;
- realizar campanhas educativas que deem visibilidade à violência sofrida por mulheres LBTs.

3.2. AMPLIAR A CAPACIDADE DE ABRIGAMENTO DAS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA

A Lei Maria da Penha prevê o acolhimento de mulheres ameaçadas de morte em Casas Abrigo. Essas casas precisam ser sigilosas e oferecer suporte social, psicológico e jurídico às vítimas. Para que seja possível o real cumprimento do previsto em Lei, a presente proposta visa ampliar a capacidade de acolhimento através da construção de casas abrigos descentralizadas na cidade do Rio de Janeiro. Além da ampliação, o projeto aqui presente visa qualificar e criar instrumentos que tornem possível acompanhar a situação jurídica das mulheres abrigadas. Dessa forma, entendem-se como propostas complementares os seguintes itens:

- promover cursos de formação e sensibilização para preparar a equipe de profissionais que fornecerá o atendimento às mulheres;
- construir um comitê gestor capaz de pensar ferramentas de acompanhamento dos casos das mulheres vítimas e de compilar as informações sobre os processos jurídicos, a fim de construir referências de atuação, possibilitar um atendimento mais efetivo e que consiga respostas importantes no âmbito jurídico;

- construir parcerias entre os abrigos, os centros de atendimentos especializados e a rede estadual, incluindo as polícias que atendem mulheres vítimas, a fim de agilizar o processo de acolhida.

3.3. POTENCIALIZAR O ATENDIMENTO NO CAMPO ATRAVÉS DE AGENTES DA LEI MARIA DA PENHA

A presente proposta se espelha no programa já oferecido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro chamado Patrulha Maria da Penha. O programa citado usa o aparato da Polícia Militar para evitar o descumprimento de medidas protetivas, realizando visitas periódicas às mulheres vítimas e aos agressores.

Para o município, serão pensados modelos que envolvam agentes de campo voltados para um trabalho de conscientização nos territórios e uma parceria com a guarda municipal, a fim de capilarizar a proteção e combater todos os tipos de violência contra a mulher. Para tanto, consideram-se os seguintes itens:

- formar profissionais mulheres oriundas das comunidades para realizar o trabalho de conscientização no campo, através de rodas de conversa, ações culturais no território e aproximação das famílias;
- propor parceria da Guarda Municipal com a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, a fim fortalecer as ações do Patrulha Maria da Penha e capilarizar os atendimentos na capital.

3.4. OFERECER CONDIÇÕES PRODUTIVAS PARA MULHERES EM VULNERABILIDADE SOCIAL

Estudo realizado pelo Núcleo de Violência Doméstica da Promotoria de Justiça de Taboão da Serra (SP) aponta que cerca de 30% das mulheres que sofrem violência doméstica não denunciam seus parceiros por dependerem financeiramente deles. Assim sendo, mostra-se de extrema importância ampliar a oferta de cursos de formação profissional nos equipamentos de acolhimento, a fim de gerar autonomia financeira e igualdade de condições no mundo do trabalho. A proposta tem por objetivo ampliar o acesso das mulheres ao mercado laboral; por isso, é fundamental oferecer oportunidades

diversificadas, que incluem áreas que sejam predominantemente ocupadas por homens. Como subitens, destacam-se:

- firmar parcerias que visem à inclusão de mulheres trans no mercado de trabalho;
- construir oficinas e cursos de formação para mulheres com privação de liberdade ou egressas do sistema prisional;
- fazer levantamento de cursos ofertados por outras secretarias e firmar parcerias com outras instituições a fim de ampliar o acesso de mulheres aos cursos de formação;
- realizar campanha sobre equidade de gênero e desigualdades raciais no mercado de trabalho.

3.5. COORDENAR, JUNTO À SME, AÇÕES EDUCATIVAS GÊNERO, COM ÊNFASE NA DISCUSSÃO SOBRE VIOLENCIA CONTRA A MULHER E MUDANÇA DE NORMAS SOCIAIS DE GÊNERO NAS ESCOLAS

A proposta visa fortalecer a parceria entre a Subpm e a Secretaria Municipal de Educação, através da Coordenadoria de Projetos de Extensão Curricular e do Comitê de Gênero na Educação. No âmbito do fortalecimento das atividades em curso, destacam-se medidas importantes:

- garantir que todas as escolas da rede pública de ensino realizem as atividades previstas na Lei n. 6.427/2018, referentes ao programa Maria da Penha Vai à Escola;
- revisar e eliminar material pedagógico estereotipado;
- capacitar professores e profissionais da Educação quanto à temática de gênero;
- intensificar parcerias da prefeitura com OnGs especializadas em programas de gênero voltados para a promoção de normas de gênero mais igualitárias.

3.6 ELABORAR O I PLANO MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA A MULHER DO RIO DE JANEIRO

O referido documento, além da consolidação das propostas discutidas acima, teria como objetivo servir de mecanismo de integração entre as diversas Secretarias da Prefeitura no que tange à elaboração, implementação e monitoramento das Políticas de Gênero. A articulação de políticas transversais é necessária quando se pensa na busca de igualdade para as mulheres e pleno exercício de sua cidadania.

O instrumento seria elaborado a partir do diálogo com movimentos da sociedade civil, procurando compreender diferentes raças, idades, orientações sexuais e identidades, privilegiando a construção de políticas públicas multidimensionais. O estabelecimento do plano viabiliza a formação de uma estratégia de médio e longo prazos para o combate à desigualdade de gênero no município e, a partir da consolidação de objetivos, metas e ações, contribui para maior transparência na administração pública.

4. CONCLUSÃO

Existem diversos aspectos e esferas de ação que devem ser considerados quando se pensa em políticas de gênero que atendam à mulher carioca. Aqueles levantados no diagnóstico aqui realizado e nas propostas apresentadas, contudo, apresentam-se como prioridades. É de máxima importância a descentralização e capilarização da prestação de serviços protetivos e de acolhimento às mulheres vítimas de violência no território da cidade, assim como a ampliação da capacidade de abrigamento. Há que se pensar em uma maior aproximação entre as unidades que compõem a infraestrutura de proteção contra as vítimas de violência, agilizando o atendimento, o abrigamento e o acompanhamento de processos jurídicos. A execução cuidadosa dessas iniciativas, com base em evidências empíricas rigorosas, tem o potencial de melhorar significativamente a qualidade de vida da mulher, o que, por sua vez, trará benefícios para a sociedade como um todo.

Ademais, é necessário que haja uma gestão transparente, diferentemente da atual, de modo que seja possível consultar dados

e estatísticas referentes a programas e iniciativas realizadas. Desse modo, a execução das políticas propostas, aliada a uma gestão transparente, apresenta-se como o caminho ideal para guiar políticas de gênero no Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aizer, Anna. 2010. The Gender Wage Gap and Domestic Violence. *American Economic Review*, 100 (4): 1847-59.
- Amaral, S., Bhalotra, S., Prakash, N. 2018. Gender, Crime and Punishment: Evidence from Women Police Stations in India.
- Bertrand, Marianne, Claudia Goldin, and Lawrence F. Katz. 2010. Dynamics of the Gender Gap for Young Professionals in the Financial and Corporate Sectors. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2 (3): 228-55.
- Carvalho, José Raimundo, Oliveira, Victor Hugo and Abel Ramos. 2018. The PCSVDF Mulher Study: New Data, Prevalence and Correlates of Domestic Violence in Brazil. Série Estudos Econômicos – CAEN n. 30. Universidade Federal do Ceará, 2018.
- Cerqueira, Daniel, Mariana Vieira Martins Matos, Ana Paula Antunes Martins, Jony Pinto Junior. Avaliando a Efetividade da Lei Maria da Penha. 2015. Texto para Discussão 2048. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Dhar, Diva, Tarun Jain, and Seema Jayachandran. 2018. Reshaping Adolescents' Gender Attitudes: Evidence from a School-Based Experiment in India. NBER Working Paper n. 25331.
- Dossiê Mulher, 2019. 14. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública.
- Field, E., Aguero, J., Aldana, U., Frisancho, V. and Javier Romero Haaker. 2019. Measurement Error in Self-Reported Data and Solutions: The Case of Intimate Partner Violence Against Women. (Work in progress). Presented in AEA Paper Session, 2020.
- Kavanaugh, G., Sviatschi, M., Trako, I., 2017. Intergenerational benefits of improving access to justice for women: Evidence from Peru.
- Kleven, Henrik, Camille Landais, and Jakob Egholt Søgaard. 2019. Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11 (4): 181-209.

- Kondylis, Florence, et al. Demand for Safe Spaces: Avoiding Harassment and Stigma. World Bank Policy Research Working Paper 9269 (2020).
- Maloney, W. F.. Informality Revisited. *World Development*, 32:1159-1178, 2004.
- Mattar, F; Ulyssea, G (Orientador). Essays on female labor supply. Tese (Doutorado em Economia) – Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Economia, 2018.
- Taylor, A.Y., Moura, T., Scabio, J.L., Borde, E., Afonso, J.S., e Barker, G. Isso aqui não é vida para você: masculinidades e não violência no Rio de Janeiro, Brasil. Resultados do Estudo Internacional sobre Homens e Igualdade de Gênero (Images) com foco na violência urbana. Washington, DC e Rio de Janeiro, Brasil: Promundo, 2016.
- WHO. 2013. Department of Reproductive Health and Research, London School of Hygiene and Tropical Medicine, South African Medical Research Council.

Capítulo 11

Mobilidade Urbana

Autora: Anie Amicci



1. INTRODUÇÃO

As pessoas que moram na Região Metropolitana no Rio de Janeiro (RMRJ) levam em média 49 minutos no deslocamento casa-trabalho. É a média mais elevada do Brasil. A RMRJ também se destaca por ser a que tem maior percentual de pessoas que gastam mais de uma hora para chegar ao trabalho (24,7%).

Na RMRJ, a capital é o grande polo de atração de viagens, pois concentra 65,8% dos empregos e 52,16% da população. Na cidade, esse papel de polo é desempenhado pelo centro e pela zona sul, que juntas concentram 53% dos empregos formais.

Tal concentração motiva diariamente grande movimento de viagens pendulares no início da manhã com destino ao centro e no fim da tarde com origem no centro e destino às zonas sul, norte, oeste e demais município da RMRJ. As viagens pendulares sobre-carregam o sistema de Transporte Público Coletivo (TPC) e as vias nos horários de pico, havendo ociosidade nos horários de vale. As viagens pendulares tendem a gerar investimentos para aumento da capacidade do sistema, que poderia ser utilizado de maneira mais eficiente se as viagens fossem mais bem distribuídas ao longo do dia.

A matriz modal da cidade do Rio de Janeiro indica que 47,33% das viagens são realizadas via TPC. Este número é positivo já que as externalidades positivas do TPC, em comparação com o transporte individual motorizado, são muitas: redução do número de acidentes, melhor uso do espaço viário, eficiência energética e menor emissão de poluentes.

A cidade é servida por diversas modalidades de transporte, algumas geridas pelo Estado e de abrangência metropolitana, mas o acesso da população aos meios de transporte é baixo. Na RMRJ apenas 30% da população vive em um raio de até 1 km de estações de transporte de alta e média capacidade, percentual que é ainda mais baixo para as pessoas com menor renda.

Nesse cenário, fica clara a necessidade de que as iniciativas de mobilidade urbana sejam coordenadas entre o município do Rio de Janeiro, o estado e outros municípios da RMRJ. A realidade da mobilidade da cidade demanda também ações de integração física,

tarifária e operacional entre modalidades do TPC e destas com outros modos, especialmente os ativos (a pé e bicicleta).

Dado o cenário de restrição orçamentária, são apresentadas propostas preliminares com foco tanto na governança quanto na infraestrutura, mas sempre inspiradas na abordagem Evitar-Mudar-Melhorar a fim de prover melhorias sensíveis para a mobilidade da cidade.

2. DIAGNÓSTICO

2.1 O SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO (TPC) DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é, no Brasil, a que apresenta maior tempo de deslocamento casa-trabalho. Segundo a Pnad 2012, são gastos em média 47 minutos nesse trajeto.⁸⁸ Dados de 2015 indicam que esse valor chegou a 49 minutos.⁸⁹ O Rio de Janeiro também está em primeiro lugar no *ranking* das RMs em que a população leva mais de 1 hora para chegar ao trabalho: 24,7%, de acordo com a Pnad 2012.

Apesar de os números se referirem à RM, dados do Plano Diretor do Transporte Urbano (PDTU) de 2015⁹⁰ indicam por que também são representativos para a capital. Da estimativa de 22 milhões de viagens realizadas na RMRJ num dia típico, a cidade do Rio de Janeiro contribui com mais de 61,3% das viagens originadas em cada município (Figura 11.1).

88 Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=artigo&id=20330>.

89 Disponível em: <<https://www.mobilize.org.br/midias/estatisticas/tempo-de-deslocamento-nas-regioes-metropolitanas.png>>.

90 Disponível em: <<http://www.central.rj.gov.br/pdtu2015.html>>.

Figura 11.1- Viagens originadas por município para a RMRJ

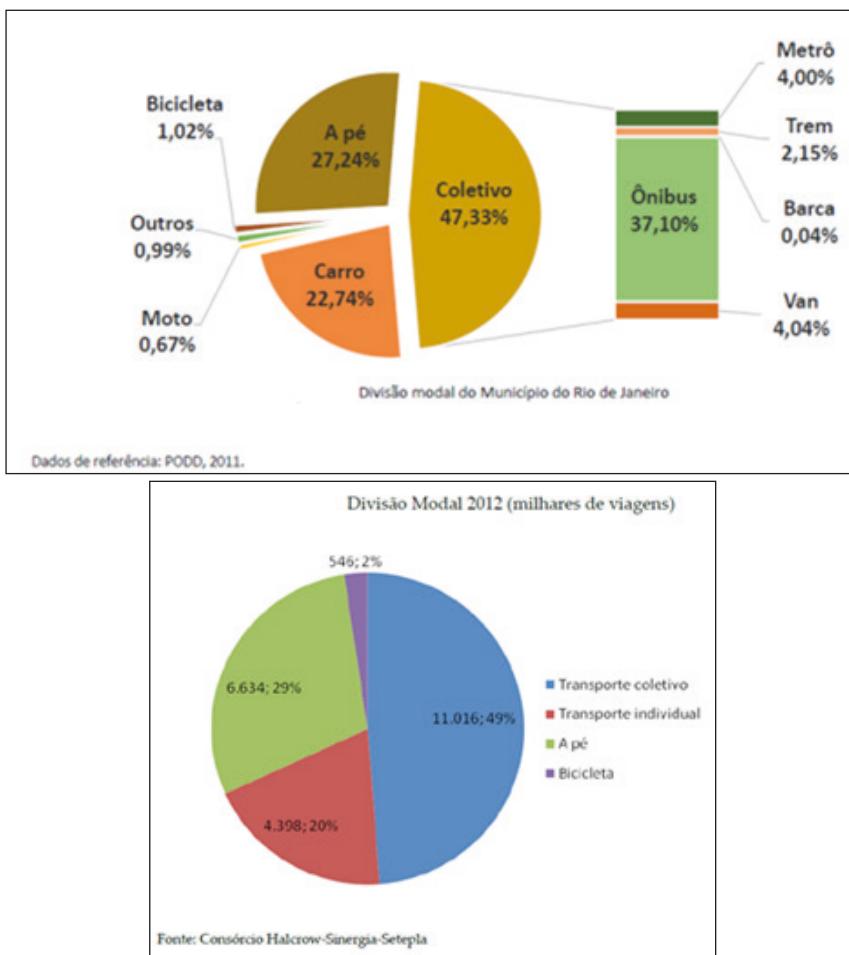
Município da RMRJ	Viagens diárias em milhares	%
Belford Roxo	730	3,2
Duque de Caxias	1.363	6,0
Guapimirim	44	0,2
Itaboraí	250	1,1
Itaguaí	242	1,1
Japeri	121	0,5
Magé	221	1,0
Mangaratiba	75	0,3
Maricá	172	0,8
Mesquita	197	0,9
Nilópolis	282	1,2
Niterói	1.254	5,6
Nova Iguaçu	1.437	6,4
Paracambi	86	0,4
Queimados	230	1,0
Rio de Janeiro	13.853	61,3
São Gonçalo	1.012	4,5
São João de Meriti	837	3,7
Seropédica	126	0,6
Tanguá	36	0,2
Fora RMRJ	27	0,1
TOTAL GERAL	22.595	100

Fonte: Consórcio Halcrow-Sinergia-Setepa

Na cidade do Rio de Janeiro a distribuição modal é bastante semelhante à da RMRJ: quase a metade (47,33%) dos deslocamentos é realizado por TPC,⁹¹ de acordo com dados do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro (PMUS). No caso da RMRJ, 49% das viagens são feitas por transporte coletivo – ver Figura 11.2.

91 Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/documents/5450795/c3674f60-4b6f-475d-929c-7c152e23cf5c>>.

Figura 11.2- Divisão modal das viagens –
cidade do Rio de Janeiro vs RMRJ



Os mapas abaixo, das Figuras 11.3 e 11.4, foram extraídos do PDTU 2015 e demonstram os fluxos intermunicipais, bem como os internos ao município.

Figura 11.3- Viagens de transporte público coletivo de e para AP1 – PDTU 2015

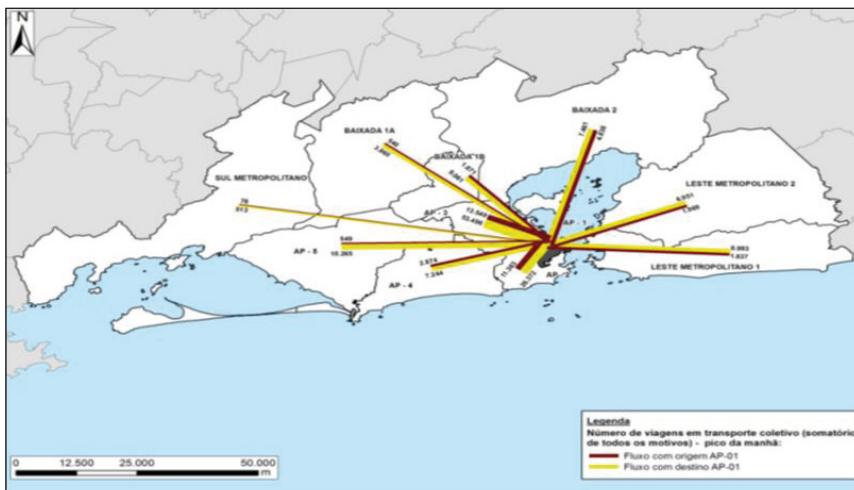
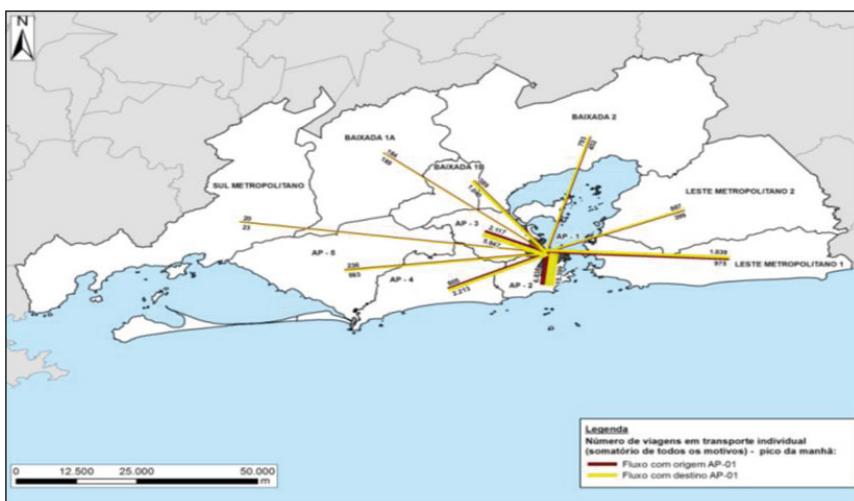


Figura 11.4- Viagens de transporte individual motorizado de e para AP1 – PDTU 2015



Tais fluxos são decorrentes da concentração de empregos no centro da cidade. Dados do Painel do Observatório Sebrae RJ,⁹² publicado em 2016, indicam que quase 53% dos empregos formais estão concentrados no centro e na zona sul do Rio de Janeiro (Tabela 11.1).

92 Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae-Painel_CidadeRioDeJaneiro.pdf>.

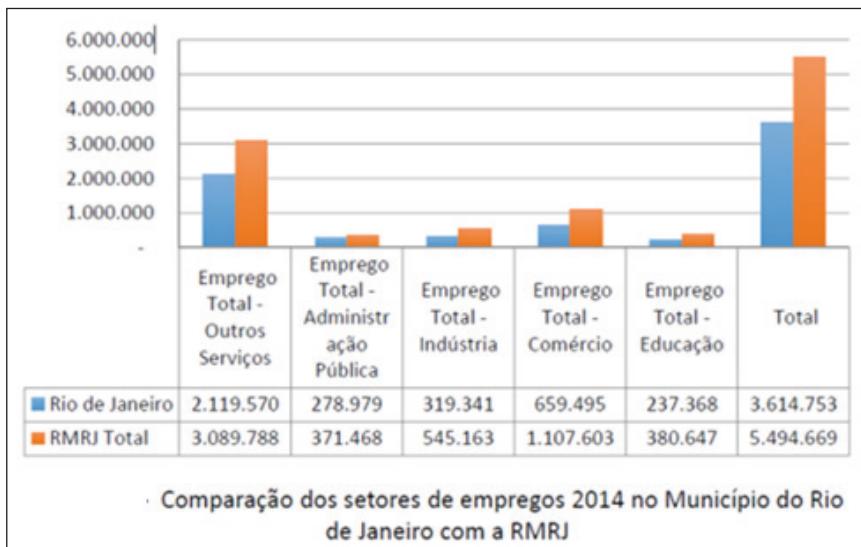
Tabela 11.1 Número de funcionários públicos e de empregos formais no estado do Rio, na cidade do Rio e regiões – 2014

	TOTAL DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS (1)	TOTAL DE EMPREGOS FORMAIS (2)	(1)/(2)%
ERJ	848.115	4.641.380	18,3
Cidade do Rio de Janeiro	500.376	2.654.076	18,9
Cidade do Rio I (Zona Sul e Centro)	438.495	1.403.614	31,2
Cidade do Rio II (Zona Norte)	44.723	616.106	7,3
Cidade do Rio III (Zona Oeste)	2.016	506.878	0,4

Fonte: IETS, com base nos dados da RAIS/MTPS.

Em linha com os dados da Tabela 11.1, o PMUS registra que o município concentra 52,16% da população da RMRJ, mas 65,8% dos empregos, o que o torna um polo de atração de viagens – ver Figura 11.5.

Figura 11.5- Concentração de empregos da RMRJ no Rio de Janeiro (PMUS)

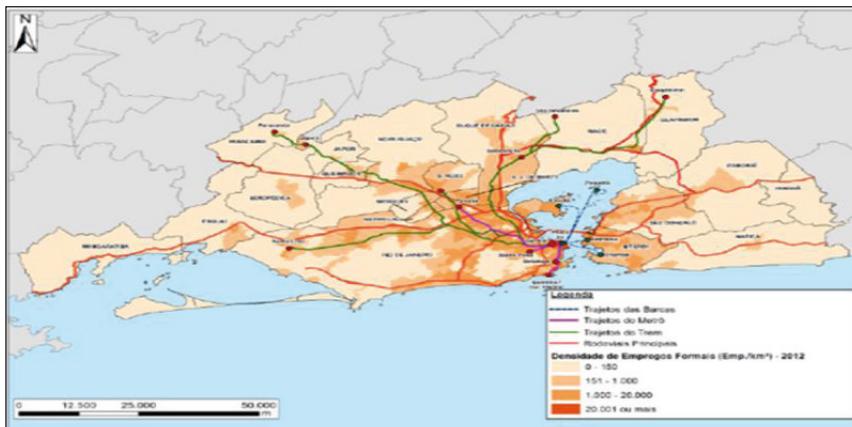


O desequilíbrio é ainda maior nas regiões do porto e central. A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDUR-

P)⁹³ afirma que nessas áreas há aproximadamente 900 mil postos de empregos, mas menos de 30 mil moradores.

Assim, há diariamente um grande movimento pendular nos picos da manhã e da tarde, seja no transporte público coletivo, que atende aproximadamente 50% das viagens, seja nas vias em função do transporte individual motorizado. A rede de transporte abaixo apresentada, extraída do PDTU 2015, foi desenhada e implementada para atender a esse momento pendular. Entretanto, há ociosidade no sistema durante os horários de vale (entre picos).

Figura 11.6 Redes de transporte de massa, principais eixos rodoviários e densidade de empregos (PDTU 2015)



As modalidades de transporte presentes no Rio de Janeiro são: (1) o trem de subúrbio (Supervia); (2) o metrô; (3) as barcas; (4) o bonde de Santa Tereza; (5) o VLT; (6) os ônibus intermunicipais; (7) os ônibus municipais; (8) as vans e kombis (“cabritinhos” em comunidades); (9) os mototáxis; (10) os serviços de transporte individual por aplicativo; (11) os teleféricos (Alemão e Providência); (12) as bicicletas (Bike Rio); (13) a caminhada. Embora presentes na cidade, nem todos são geridos pela administração municipal.

São concedidos pelo Estado do Rio de Janeiro os trens (tarifa R\$ 4,70), o metrô (R\$ 4,60), as barcas (R\$ 6,50 ou R\$ 18,20) e o tele-

93 Disponível em: <<https://www.portomaravilha.com.br/noticiasdetalhe/4877-crivella-anuncia-retomada-da-ppp-do-porto-maravilha->>. Crivella anuncia retomada da PPP do Porto Maravilha - Porto Maravilha Rio de Janeiro.

férico do Alemão (não operacional há mais de três anos e meio). Os ônibus intermunicipais operam em regime de permissão. Há uma iniciativa de licitação em curso.

As modalidades geridas pelo município são listadas abaixo.

O VLT Carioca, regrado pelo Contrato de PPP CVL 010008/2013, de 14.06.2013, tem como objeto a construção, a operação e a manutenção do sistema de veículos leves sobre trilhos na região central e portuária da cidade pelo prazo de 25 anos. A remuneração é decorrente de arrecadação de tarifa pela prestação de serviço, de receitas acessórias e de contraprestações pecuniárias do poder concedente (parcela A – fixa mensal no valor de R\$ 5,9 milhões na data base jun/2012 e parcela B – paga quando a arrecadação é inferior à remuneração da concessionária que se baseia em tarifa técnica e para mitigação do risco de demanda).⁹⁴ Tarifa: R\$ 3,80. O VLT é composto por aproximadamente 14 km de via dupla e 3 linhas:⁹⁵:

- Linha 1 – conecta o Terminal de Ônibus Pe. Henrique Otte (Estação Praia Formosa), ao lado da Rodoviária Novo Rio, até o Aeroporto Santos Dumont (SDU);
- Linha 2 – com o mesmo ponto de partida da Linha 1, alcança a Praça XV (Barcas);
- Linha 3 – conecta a Central do Brasil até o Aeroporto Santos Dumont, passando pela Av. Mal. Floriano.

Trata-se de uma modalidade integradora, pois conecta os ônibus (locais, intermunicipais e de longa distância), a Supervia, o metrô Rio, as barcas, o Aeroporto SDU e os navios de cruzeiro (terminal de cruzeiros no Pier Mauá). Antes da pandemia da Covid-19, transportava, em média, 120 mil passageiros/dia útil (pax/du), número que sofreu uma queda de até 90% em função da necessidade de distanciamento social.

O VLT tem alto índice de aprovação junto à população (usuários e não usuários): 92%, conforme pesquisa Datafolha de dez/2017.⁹⁶

94 Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/vlt/DOCUMENTOS/Contrato.pdf>>.

95 Disponível em: <<https://www.vltripo.com.br/#/mapa-rede>>.

96 Disponível em: <<https://anptrilhos.org.br/vlt-carioca-e-aprovado-por-92-dos-usuarios-aponta>>.

Em pesquisa realizada pelo Ibope no ano anterior, haviam sido indicados como pontos a melhorar: as máquinas de aquisição e recarga de bilhetes e o sistema de informação ao usuário (integração com outros modos e informações sobre os arredores).

Não houve ações municipais de promoção da integração e da racionalização do transporte público e individual motorizado na área de influência do projeto, conforme previam o Edital e o Contrato de PPP. Adicionalmente, o desenvolvimento da região portuária (escritórios, residências e hotéis) não se deu conforme o previsto, em boa medida em função da crise nacional, ainda maior na cidade. Ambas as situações conduzem para a utilização abaixo do nível esperado quando da concessão e o consequente desequilíbrio do contrato de PPP.

O Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus (SPPO), responsável pelos ônibus municipais, tem um contrato de concessão que foi assinado em 17.09.2010, pelo prazo de 20 anos, prorrogáveis por mais 20 anos. O serviço é prestado por 4 consórcios: Transcarioca, Santa Cruz, Intersul e Internorte (41 empresas) – ver Figura 11.7. Há ainda um acordo operacional para a operação dos BRTs (TransOeste, TransCarioca e TransOlímpica).⁹⁷ Tarifa: R\$ 4,05.

Figura 11.7 Áreas de concessão e resumo de dados por consórcio



Fonte:SMTR

Consórcio:
LOGIT OFICINA

O SSPO do município do Rio de Janeiro, de acordo com dados do PDTU 2015, comprehende 706 linhas com extensão média de 25,8 km, com uma frota superior a 10 mil ônibus.

[datafolha/](#).

97 Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/transpareciadamobilidade>>.

O PMUS registra uma frota de 8,8 mil ônibus que, segundo informações disponíveis no Data.Rio, transportou em 2019, em média, 2,8 milhões de pax/du.

De acordo com o PMUS, em 2015 eram 776 linhas divididas em troncais (principais e secundárias), alimentadoras e interbairros, respectivamente, 201 (54 + 147), 78 e 497 linhas.

Há em operação hoje três serviços de BRT⁹⁸ na cidade:

- TransOeste (Jd. Oceânico/Metrô linha 4 até Santa Cruz) 60 km;
- TransCarioca (Terminal Alvorada até Aeroporto Galeão) 39 km e integração com Supervia em Madureira e Olaria, e com o Metrô em Vicente de Carvalho;
- TransOlímpica (Recreio até Deodoro) 26 km. Manutenção da pista e socorro sob a responsabilidade da Concessionária ViaRio S/A.

O BRT sofreu intervenção durante a atual gestão, mas não houve melhora perceptível dos serviços. Parte relevante do problema decorre de falta de segurança na área de influência do sistema. O BRT TransBrasil (Deodoro até Centro) com 27 km de extensão tinha previsão de inauguração em ago/2020, mas as obras não foram concluídas e não há plano operacional.⁹⁹ Divulga-se que o sistema beneficiará 900 mil usuários/dia;¹⁰⁰ no entanto, a capacidade está claramente superestimada. Inicialmente calculava-se 56 mil passageiros na hora pico, mas já se admite uma redução de 60% (33 mil pax/hora pico), o que levaria a capacidade para um número entre 300 e 350 mil passageiros/dia. Tal capacidade é compatível com um BRT com ultrapassagem nos pontos de paradas, com serviços expressos e veículos articulados, conforme parâmetros do Guia TPC.¹⁰¹ Pelo menos inicialmente não se antevê uma operação com essas características no BRT TransBrasil.

98 Disponível em: <<http://brt.rio/conheca-o-brt/>>.

99 Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-vai-elaborar-novo-plano-operacional-do-brt-transbrasil-operacao-em-2020-esta-ameacada-23922674>>.

100 Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/documents/5450795/c3674f60-4b6f-475d-929c-7c152e23cf5c>>. p. 53

101 Disponível em: <<https://www.guiatpc.com.br/>>.

Na cidade há ainda outra forma de priorização do transporte por ônibus, o BRS, conhecido em outras localidades como faixa exclusiva. Em 2015, de acordo com o PMUS, eram 20 corredores de BRS com extensão total de 61 km.

Os terminais de passageiros também fazem parte do sistema. São 23 de diversos tipos. Exemplos: Alvorada (fechado e exclusivo); Cosme Velho e PUC (abertos e em via exclusiva); República do Chile (em via pública compartilhada).

O transporte público por ônibus no Brasil já vinha perdendo passageiros desde 2013 (queda de 25%), conforme dados da NTU.¹⁰² Como resultado da pandemia da Covid-19, no Rio de Janeiro, o sistema chegou a sofrer queda aproximada de 70% da demanda.

Os dados do BRT indicam que, antes da pandemia, o sistema transportava, em média, 310 mil pax; conforme dados dos consórcios, a queda da demanda durante a pandemia da Covid-19 foi superior a 70%.

O sistema de transporte por ônibus oferece baixa qualidade tanto da infraestrutura física quanto dos serviços: veículos (frota envelhecendo – média de 5,6 anos,¹⁰³ ausência de ar-condicionado, qualidade e manutenção dos veículos); terminais, pontos de parada, integração e vias; qualidade da condução, regularidade do serviço, transparência de dados, informação aos usuários e segurança.

As vans se dividem em regularizadas e não regularizadas. Há mais de 2 mil permissionários¹⁰⁴ autorizados pelo município a realizar o transporte complementar. As vans regulares têm tarifa igual à dos ônibus municipais. Formalmente são classificadas como Sistema de Transporte Público Local (STPL), sistema que atende localmente os bairros da cidade e opera com vans para até 20 passageiros.

Há ainda o Sistema de Transporte Público Comunitário (STPC), baseado em kombis, conhecido como “cabritinhos”, que atendem as

102 Disponível em: <<https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idNoticia=1005&idArea=10&idSegund>>.

103 Disponível em: <http://www.fettranspordocs.com.br/downloads/setor_em_numeros_tabela5_idade_media_frota_1996-2019.pdf>.

104 Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/multa-para-quem-faz-transporte-irregular-de-passageiros-no-rio-sobe-para-mais-de-5-mil-23951052.html>>.

comunidades localizadas em terrenos íngremes e não conseguem ser atingidas pelo sistema regular. Esse serviço é regrado pelo Decreto n. 37.802/2013 e está autorizado a operar 23 linhas na área central, Tijuca e zona sul, que circulam em comunidades/favelas.¹⁰⁵

O transporte irregular, além de retirar recursos do sistema, é inseguro em diversos aspectos (milícias, manutenção dos veículos, crimes).

O Mototaxi.Rio é regrado pelo Decreto n. 46.754, de 05.11.2019. Em 2014 estimava-se a existência de quase 1.000 pontos de mototáxi espalhados pela cidade, não apenas nas comunidades carentes, e 4.500 mototaxistas.¹⁰⁶

O serviço de transporte individual por aplicativos (Serviço de Transporte Individual e Remunerado de Passageiros em Veículos Descaracterizados por meio de plataformas digitais gerenciadas por Provedoras de Redes de Compartilhamento – Prover) é regulamentado pelo Decreto Rio n. 46.417, de 29.08.2019. O escopo do decreto não trata da cobrança pelo uso do sistema viário, especialmente desejável em áreas bem servidas por transporte público coletivo.

O teleférico da Providência está paralisado, mas foi operado de jul/2014 a dez/2016 pela Concessionária Porto Novo. O sistema tem capacidade para transportar mil passageiros/hora para atender uma comunidade de 5 mil moradores.

As bicicletas compartilhadas possuem um contrato de concessão que foi renovado em 2017 e tem vigência de 5 anos.¹⁰⁷ Passe diário: R\$ 8,80. Plano mensal: R\$ 29,90.

O sistema de bicicletas compartilhadas é composto por 260 estações e 2.600 bicicletas. As estações estão presentes no centro (48 estações), centro-sul (53 estações), zona sul (80 estações), zona norte (44 estações) e Barra-Recreio (35 estações). Antes da pandemia, eram realizadas, em média, 220 mil viagens/semana. Durante a pandemia da Covid-19, o sistema registrou queda de 60% na demanda.

105 Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/documents/5450795/c3674f60-4b6f-475d-929c-7c152e23cf5c>>, p. 68

106 Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/servico-de-mototaxi-cresce-velozmente-na-cidade-do-rio-inclusive-fora-de-comunidades-carentes-14393666>>.

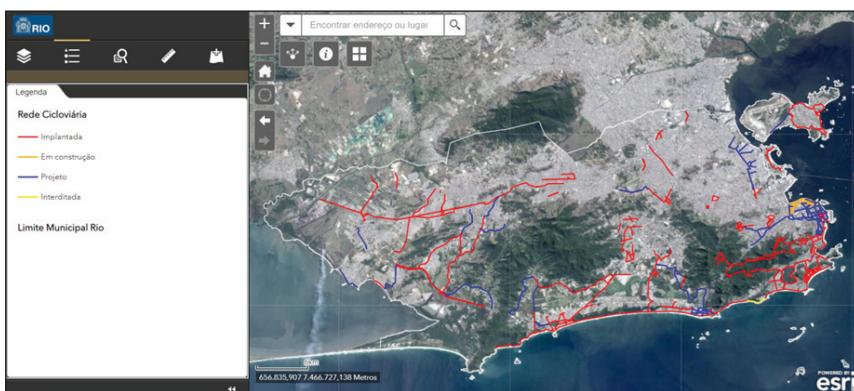
107 Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7367168>>.

A infraestrutura para os transportes ativos, ciclovias e ciclofaixas e calçadas também é da competência do município.

O Decreto n. 32.073, de 31.03.2010, dispõe sobre a conservação das calçadas atribuindo ao proprietário do imóvel a obrigação de conservar a calçada do seu imóvel. A NBR 9.050/2015 estabelece uma largura mínima de 1,5 metro, que não é respeitada em boa parte da cidade. Outros pontos fracos são a ausência de padronização, sinalização que estimule o caminhar, de acessibilidade universal e a deficiência de iluminação e sombreamento.

O município dispõe de 450 km de infraestrutura cicloviária. Em 17.01.2019, a Lei n. 199/2019 instituiu e regulamentou o Plano Municipal Cicloviário, que deveria ter sido publicado até jan/2020. Verifica-se, no Mapa Digital do Rio de Janeiro – Ciclovias, na Figura 11.8, que há diversas ciclovias em fase de projeto.

Figura 11.8 Áreas de concessão e resumo de dados por consórcio



A rede viária da cidade do Rio de Janeiro é estimada em 11 mil quilômetros, dos quais 22% são utilizados pelo sistema de ônibus e apenas 4% pelas ciclovias.¹⁰⁸ Há restrição para circulação de veículos de carga e de operações de carga e descarga em determinados horários dos dias úteis, no polígono chamado de centro expandido, conforme Decreto n. 42.272, de 20/09/2016, mas há pouca fiscalização. Há uma clara priorização dos carros em detimentos dos pedestres,

108 Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/documents/5450795/c3674f60-4b6f-475d-929c-7c152e23cf5c>>. p. 93

ciclistas e do transporte público, em oposição às orientações da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei n. 12.587/2012.

O acesso da população aos meios de transporte de alta e média capacidade é baixo. Na RM do Rio de Janeiro, segundo dados de out/2019 do ITDP, apenas 30% da população vive num raio de até 1 km de estações de transporte de alta e média capacidade,¹⁰⁹ percentual que é ainda mais baixo para as pessoas com menor renda.

Esse número reforça a importância da aplicação do conceito de integração. O sistema de TPC é composto de modos de alta e média capacidade e de modos de baixa capacidade que devem alimentar os primeiros em prol da eficiência de um sistema que visa prover um direito social assegurado pela Constituição Federal (art. 6º) que tem a modicidade tarifária como uma de suas diretrizes (Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei n. 12.587/2012).

As deficiências na integração se iniciam no planejamento do sistema, ou na falta dele, que, considerando as características da RMRJ, deveria ser integrado com o estado e demais municípios da RM. A deficiência no planejamento possibilita e até estimula a concorrência entre modos que deveriam ser complementares. Há, por exemplo, inúmeras linhas de ônibus paralelas aos modos de alta e média capacidade (metroferroviários, BRTs e barcas), gerando ineficiência.

A deficiência da integração intermodal se aplica também aos quesitos físico, operacional e tarifário.

A integração física depende de infraestrutura que favoreça o transbordo/a baldeação entre modos, de forma a reduzir a impedância da troca (redução de distâncias, acessibilidade universal, sinalização, por exemplo), e se aplica também aos modos ativos, especialmente importantes na primeira e última milha, a caminhada (calçadas e travessias acessíveis e seguras) e as bicicletas (ciclovias e ciclofaixas, paraciclos e bicicletários).

A integração operacional depende de ajustes nos intervalos e grades horárias dos serviços dos diferentes modos e da disponibilidade de informação para facilitar o uso do sistema, de forma que

¹⁰⁹ Disponível em: <https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2019/10/Boletim4_MobiliDADOS.pdf>. p. 5

o usuário possa planejar suas viagens e minimizar os tempos de espera nos transbordos.

A integração tarifária, que visa reduzir o impacto do gasto com transporte no orçamento familiar, consiste no benefício de utilizar mais de um meio de transporte pagando apenas uma tarifa. O Bilhete Único Carioca (Lei Municipal n. 5.211/2010) permite ao usuário pagar, duas vezes ao dia, uma única tarifa para fazer uma viagem utilizando, no intervalo de 2h30min, as combinações ônibus+ônibus, ônibus+BRT, ônibus+complementar (van), ônibus+VLT, VLT+VLT, BRT+BRT. Há ainda o benefício da integração do BRT + metrô nas estações Jardim Oceânico e Vicente de Carvalho, que pode ser usufruído duas vezes por dia, respeitando o intervalo para a integração de até 2 horas.¹¹⁰

No município do Rio de Janeiro o sistema de TPC é totalmente mantido com recursos da arrecadação de tarifas. O custo das gratuidades para estudantes e idosos, por exemplo, é dividido entre demais usuários do sistema. De acordo com dados da Fetranspor, as gratuidades representam 20% dos passageiros.

Há sistemas que possuem seu próprio sistema de bilhetagem, como o metrô e a Supervia, mas o grande operador da bilhetagem é a RioCard, por delegação da Fetranspor.

A Fetranspor, por meio da Resolução n. 215/1987 da Secretaria de Estado de Transporte, foi credenciada em caráter exclusivo para a emissão do vale-transporte, criado por lei federal em 1985. Na sequência, a Lei Estadual n. 4.291, de 22.03.2004, estabeleceu que o vale-transporte seria emitido exclusivamente sob a forma de bilhete eletrônico, e as delegatárias dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus seriam responsáveis pelo custeio, implantação e gerenciamento do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), sendo permitida a subdelegação das atividades de implantação e gerenciamento do sistema exclusivamente a entidades sindicais representativas de delegatárias. Todos os modos de transporte possuem um contrato de delegação com a Fetranspor para quem delegam a emissão, comercialização e distribuição dos créditos de passagem, tendo em vista o monopólio do SBE.

110 Disponível em: <<https://site.riobilheteunico.com.br/bilhete-unico-carioca/>>.

A integração da política de mobilidade com a política de uso do solo e de planejamento urbano também é deficiente na cidade, embora seja essencial para a implementação da abordagem Evitar – Mudar – Melhorar, que visa não apenas a sustentabilidade ambiental, mas a social e econômica do transporte.

O incentivo ao uso misto do solo e a criação de novas centralidades que ofereçam oportunidade de emprego, educação, saúde e lazer podem evitar deslocamentos desnecessários, especialmente os motorizados (eixo Evitar).

A migração do transporte individual motorizado para os TPC, mais eficientes em termos de ocupação do espaço da via e de consumo de combustível, gera impactos positivos também no número de acidentes e na poluição. Ainda no eixo Mudar, medidas podem ser tomadas para uma melhor distribuição das viagens durante o dia, para que a infraestrutura seja utilizada de forma mais eficiente e ofereça melhor qualidade de serviço ao cidadão.

O eixo Melhorar é muito mais amplo do que apenas atuar na infraestrutura física (veículos, vias e terminais), trata-se também de melhorar o serviço prestado com a implantação de novas ferramentas tecnológicas e de alterações na operação (integração entre modos complementares), revisão regulatória e do modelo de financiamento do setor.

A propósito do assunto tecnologia, atualmente o município tem acesso aos dados de GPS dos ônibus. Embora haja interrupções nos dados, iniciativas como o 2º Desafio COR têm contribuído para a fiscalização da regularidade da transmissão dos dados. As informações sobre arrecadação tarifária também estão acessíveis ao município. Tais dados podem e devem ser utilizados para fiscalização e planejamento do sistema, o que demanda infraestrutura física e pessoal capacitado.

Há, no município, funcionários qualificados, porém mal alocados e subaproveitados, pouca coordenação entre os órgãos municipais, grandes esforços e pouco estímulo para manter iniciativas bem-sucedidas, como o Centro Integrado de Mobilidade Urbana (Cimu), criado para os Jogos Olímpicos. O Cimu era composto por representantes das concessionárias de transporte e representes

das agências públicas que atuam na mobilidade urbana. A iniciativa foi liderada pelas secretarias de Transportes municipal e estadual, com o objetivo obter uma operação integrada dos diversos modos de transporte durante o período e acionar planos de contingência para assegurar a mobilidade.

2.2. PLANOS DE GESTORES ANTERIORES

O Plano da Gestão Marcelo Crivella – 2017-2020 se chamava “Plano Estratégico Rio 2020: mais solidário e mais humano”. O plano cita conceitos amplamente aceitos como diálogo (interno e externo com especialistas, população e vereadores), integração (ODS) e justiça social. O plano foi dividido em quatro dimensões: economia, social, urbano ambiental e governança. As questões relativas à mobilidade urbana foram endereçadas na dimensão urbano ambiental, subdividida em duas áreas de resultado:

- 1) Rio Verde, Límpio e Saudável;
- 2) Território Descentralizado, Inclusivo e Conectado.

As diretrizes para a mobilidade urbana foram descritas, e as metas estabelecidas na segunda área de resultado. A exemplo dos conceitos que guiaram a elaboração do plano, as diretrizes apresentadas também são consensuais, dentre elas:

- estimular a Cidade Compacta, promovendo a reestruturação do uso do solo ao longo das áreas de influência dos corredores de transporte;

- valorizar e promover o uso do espaço público, preservando sua integridade e revendo o desenho urbano de forma a privilegiar o pedestre e garantir a acessibilidade;

- promover o desenvolvimento e a qualificação de centralidades nas zonas norte e oeste;

- assegurar a implantação de infraestrutura urbana especialmente nas áreas desprovidas;

- garantir o uso misto e a diversidade de usos e funções no espaço urbano de forma a promover seu dinamismo, revitalização e descentralização;

- priorizar a ocupação dos imóveis vazios ou subutilizados em áreas dotadas de infraestrutura;
- estimular a moradia em áreas de alta empregabilidade em especial na área central;
- garantir a mobilidade urbana dando prioridade ao transporte público, que obedeça a hierarquia e integração dos modais, com prioridade para o transporte de alta capacidade;
- garantir a melhoria do nível de serviço do transporte público coletivo e de massas, assegurando conforto, confiabilidade, regulabilidade, ocupação, segurança, acessibilidade universal e atualidade tecnológica, além de adotar fonte de energia limpa, definindo políticas de transporte de baixo impacto poluente;
- promover a integração físico-operacional e tarifária, diminuindo o tempo de deslocamento e dando capilaridade à rede de transportes;
- requalificar a rede estrutural de transportes, considerando as ligações e infraestruturas previstas no Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS) da cidade;
- assegurar a ampliação e consolidação dos sistemas de transporte/tráfego inteligente;
- desenvolver políticas de circulação e segurança de pedestres, estimulando o uso e dando melhor qualidade às calçadas;
- promover a implantação de políticas de redução de acidentes de tráfego;
- incentivar a utilização de transporte cicloviário.

Com base nas diretrizes, foram estabelecidas metas, dentre as quais algumas diretamente relacionadas à mobilidade urbana. Não foi criado instrumento público para acompanhamento dos indicadores, mas em alguns casos já é possível afirmar que as metas não foram (nem serão) cumpridas. Nestes casos, deixa-se claro abaixo seu não cumprimento:

- executar 185.000 m² de intervenções de qualificação urbana com foco no pedestre em locais de conexão de transportes, até final de 2020;

- modernizar, até o fim de 2020, 100% dos pontos de iluminação pública, priorizando as áreas da cidade com maiores taxas de violência registradas, conforme levantamento realizado em 2017;
- implementar 12 km de rotas acessíveis até 2020;
- implementar um Sistema de Gerência de Pavimentos – SGP, de acordo com as normas do Dnit, a partir da análise do estado de conservação de toda a malha viária da cidade até 2020;
- implantar e iniciar as operações do Corredor Transbrasil até 2020 – não cumprida!
- desenvolver os estudos para implantação de 40,4 km de novas ligações da Rede Estrutural de Transportes, implantando e operando, no mínimo, 15% destes novos corredores até 2020;
- reduzir em, pelo menos, 50% o tempo de deslocamento nos serviços expressos de todos os corredores BRT implantados até 2017, no horário de pico; – não cumprida!
- reduzir o nível médio de ocupação dos ônibus articulados, considerando os serviços mais carregados do BRT, através da promoção de melhorias no sistema até 2020; – não cumprida!
- reduzir a taxa de homicídios culposos no trânsito em, pelo menos, 15% até 2020, em relação ao ano de 2016;
- elaborar e implantar o Plano Diretor Cicloviário até 2020. – não cumprida!

O Plano da 2^a Gestão Eduardo Paes – 2013-2016 se chamava “Pós-2016: o Rio mais integrado e competitivo”. O plano estratégico foi elaborado com a participação da McKinsey & Company e envolveu entrevista com especialistas, mais de cem servidores públicos, pesquisa com mais de mil cidadãos do município e a criação do Conselho da Cidade.

O plano foi estruturado em áreas de resultado: saúde; educação; transportes; habitação e urbanização; ordem pública e conservação; gestão e finanças públicas; meio ambiente e sustentabilidade; desenvolvimento econômico; cultura; desenvolvimento social. O plano trata, inclusive, do orçamento previsto para sua implantação, mostrando

ainda a distribuição do orçamento por área de resultado e Área de Planejamento (AP).

Na área de transporte foram estabelecidas 7 metas de 11 iniciativas. As metas foram:

1. reduzir pela metade o tempo médio de deslocamento dos ônibus nos principais percursos da cidade em sistemas Ligeirão e em pelo menos 20% em sistemas BRS no ano de inauguração de cada sistema, mantendo a redução nos anos subsequentes;
2. reduzir a taxa de acidentes com vítima no trânsito em, pelo menos, 15% até 2016, tendo como referência o ano de 2008;
3. integrar todos os meios de transporte público ao sistema tarifário do Bilhete Único Carioca, até 2016;
4. alcançar 60% dos usuários de transporte público no município do Rio de Janeiro que usam pelo menos um meio de transporte de alta capacidade (trem, metrô, ou Ligeirão) até 2016;
5. concluir as obras e iniciar as operações da TransOeste, TransCarioca, TransOlímpica e TransBrasil;
6. modernizar 100% da frota de ônibus até 2016, adotando ônibus modernos com ar-condicionado, motor traseiro, combustível verde e recursos de acessibilidade;
7. garantir que 100% dos táxis estarão dentro dos padrões de qualidade exigidos pelo Rio Boa Praça até 2016.

As iniciativas estão abaixo. A administração não criou nenhum instrumento público para acompanhamento dos indicadores, mas em alguns casos é possível afirmar que as iniciativas e metas não foram cumpridas, assim, foram identificadas abaixo.

- 1) racionalização/integração físico-tarifária do Bilhete Único Carioca (BUC) – foco na racionalização das linhas de ônibus e vans de modo que se tornassem alimentadoras do sistema de alta capacidade e na ampliação do escopo do BUC para todos os modos de transporte presente no município, inclusive os administrados pelo Estado; – não cumprida!

- 2) modernização da frota de ônibus – novos veículos com motor traseiro, ar-condicionado, GPS, motor padrão Euro 5 e combustível S10 (menos poluente) e câmeras de segurança; melhoria das paradas de ônibus (abrigos); treinamento de condutores; – não cumprida!
- 3) TransOeste;
- 4) TransCarioca;
- 5) TransOlímpica;
- 6) TransBrasil; – não cumprida!
- 7) VLT do Centro;
- 8) Projeto de Transporte Aquaviário – estudos de viabilidade do transporte aquaviário no complexo de lagoas da Barra;
- 9) Tráfego inteligente – automação do sistema de semaforização e monitoramento de tráfego;
- 10) Plano de Mobilidade Sustentável – elaboração do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável;
- 11) Rio Boa Praça – padronização das características dos veículos e capacitação de condutores.

O Plano da primeira Gestão Eduardo Paes – 2009-2012 teve um processo de elaboração dividido em duas etapas. A primeira, estratégica, compreendeu **workshops** com o prefeito, secretários e a Unidade Estratégica da Casa Civil para definir os objetivos centrais do governo, as metas setoriais e as iniciativas estratégicas, além das diretrizes setoriais que foram definidas com outros órgãos do governo.

Na segunda, tática, houve o detalhamento das 37 iniciativas estratégicas para 10 áreas de resultado (1. Saúde; 2. Educação; 3. Ordem Pública; 4. Emprego e Renda; 5. Infraestrutura Urbana; 6. Meio Ambiente; 7. Transportes; 8. Cultura, Esporte e Lazer; 9. Assistência Social; 10. Gestão e Finanças Públicas), com o objetivo de definir indicadores de desempenho, cronogramas e orçamentos. As iniciativas estratégicas relativas à área de Transporte foram:

- racionalização e integração físico-tarifária: Bilhete Único;
- TransCarioca;

- Ligação C (posteriormente denominada TransOlímpica);
- TransOeste – Túnel da Grota Funda.

As metas, por sua vez, foram:

- reduzir o tempo médio de viagem dos 20 principais percursos da cidade em, pelo menos, 10% entre 2009 e 2012;
- reduzir o gasto médio diário dos usuários de transporte público em, pelo menos, 10% entre 2009 e 2012;
- reduzir a taxa de acidentes com vítima no trânsito em, pelo menos, 10% entre 2008 e 2012 – não cumprida!
- implantar até o fim de 2012, em toda a cidade, um sistema tarifário que permita ao cidadão pegar até três transportes públicos (metrô, trem, ônibus ou vans) num prazo de duas horas com um único bilhete – não cumprida!
- implantar o trecho Barra/Madureira do TransCarioca e o trecho Barra/Santa Cruz do TransOeste até o fim de 2012.

Nas gestões Eduardo Paes, que foram beneficiadas com recursos para obras preparatórias para a Copa e os Jogos Olímpicos, das iniciativas previstas, foram implementadas:

- o Bilhete Único Carioca, regulamentado pelo Decreto n. 32.842, de 1º.10.2010. No entanto, seu escopo não abrange todos os modos de transporte presentes na cidade, mas apenas os ônibus, as vans e o VLT, além da integração do BRT com o metrô;
- BRT TransCarioca e BRT TransOeste. Ambos os corredores são alvo de reclamação em função da infraestrutura e do serviço. As pistas, de responsabilidade do município, são mal mantidas, o que impacta a prestação dos serviços. O mesmo acontece com as estações de embarque e desembarque, que inclusive sofrem com a falta de segurança e vandalismo;
- TransOlímpica, uma via pedagiada concedida e um corredor de BRT, cuja pista é mantida pela concessionária ViaRio;
- VLT do centro.

Tratando da meta relativa a acidentes, de acordo com informações disponíveis no Data.Rio,¹¹¹ o número de óbitos decorrentes de acidentes de trânsito cresceu de 807 em 2008 para 1.073 em 2012 e sofreu um leve decréscimo em 2016 (755 óbitos). Assim, houve um crescimento de 33% de 2008 para 2012 e uma redução de 7% comparando os dados de 2016 com os de 2008.

Isto posto, cabem alguns comentários sobre os planos mencionados: há, em ambos os planos, iniciativas corroboradas por especialistas e também pela comunidade. A implementação, contudo, foi falha e não há transparência para que a população conheça o andamento das iniciativas e possa monitorar os indicadores.

Adicionalmente a abordagem dos problemas é tradicional, busca-se resolver o problema basicamente provendo mais infraestrutura, abordagem que demanda abundância de recursos para investimento e na maioria das vezes não traz resultados sustentáveis. Uma abordagem alternativa baseada nos princípios Evitar – Mudar – Melhorar tende a ser menos custosa e oferecer resultados de longo prazo.

3. PROPOSTAS PRELIMINARES

As propostas aqui reunidas, além de contemplarem recomendações presentes no PMUS, no PDTU 2015 e no documento produzido pelo Movimento Rio 2020, com propostas para os candidatos às eleições municipais de 2020,¹¹² são inspiradas em soluções que já foram implementadas e testadas em outras localidades.

Considerando a situação de queda de arrecadação e escassez de recursos, optou-se por priorizar iniciativas de baixo custo, mas de alto impacto na mobilidade, tendo como inspiração a abordagem Evitar – Mudar – Melhorar.

Evitar viagens ineficientes e desnecessárias, seja por meio de ações de planejamento urbano integrado, promovendo o conceito de cidade compacta, onde possível, e criando centralidades em que

111 Disponível em: <<http://www.data.rio/datasets/%C3%B3bitos-residentes-por-anos-de-estudo-segundo-causas-externas-no-munic%C3%ADpio-do-rio-de-janeiro-entre-1999-2017>>.

112 Celidônio, M; Serra, B. *Mobilidade no Rio de Janeiro*. Movimento Rio 2020. Rio de Janeiro, 2020.

sejam criadas oportunidades de acesso a emprego, educação, saúde e lazer; seja incentivando trabalho remoto.

Mudar para promover o uso de modos de transporte mais eficientes (com mais externalidades positivas) e deslocar as viagens para fora dos horários de pico.

Melhorar a qualidade do transporte com iniciativas de infraestrutura (veículos mais eficientes e menos poluentes, criação de corredores prioritários, pontos de parada e terminais) e de serviços (uso de tecnologia, planos operacionais, revisão regulatória e do modelo de financiamento do setor).

3.1 INICIATIVAS DE GOVERNANÇA E REGULAMENTAÇÃO

- integração entre mobilidade urbana e a política de uso do solo do visando promover novas centralidades com oportunidades de empregos, educação, saúde e lazer via adensamento de atividades nos eixos providos de infraestrutura de TPC;
- coordenação entre o município do Rio de Janeiro, o estado do Rio de Janeiro e outras cidades da RM, por meio de reuniões regulares entre secretarias municipais e com representantes dos demais entes da RM, para discussão de problemas comuns e proposição de soluções (liderar a iniciativa de uma autoridade de transporte);
- racionalização do transporte público (organização para alimentação das linhas troncais e seccionamento e eliminação de linhas sobrepostas), trabalho que deve ser coordenado na RM, com impacto nos terminais que hoje representam um gargalo, por exemplo, o Américo Fontenelle e o Menezes Cortes;
- revisão de contratos de serviços concedidos, prevendo acesso a informações operacionais para fiscalização e planejamento e melhoria da qualidade dos serviços;
- instituição de fontes alternativas para financiamento do sistema, por exemplo, com recursos provenientes (1) da cobrança de estacionamento em áreas bem servidas por TPC, nas quais o transporte individual motorizado deve ser desestimulado; ou (2) da cobrança pela circulação dos aplicativos também em áreas bem servidas pelo TPC. Serão recursos insuficientes para o financiamento do

- sistema, mas estimularão o maior uso do TPC e complementarão os recursos da arrecadação;
- estabelecimento de limite de utilização das gratuidades. Hoje os estudantes podem realizar até 156 viagens gratuitas por mês (Lei Municipal n. 3.167/2000). Não há limite para idosos. No caso dos idosos a gratuidade poderia ser exclusiva para os de baixa renda (isentos de pagamento do IR, por exemplo);
 - medidas de estímulo ao trabalho remoto e à criação de diferentes horários de entrada e saída de trabalho a fim de distribuir as viagens durante o dia, evitando os horários de pico;
 - medidas para eliminar o pagamento em dinheiro, que hoje representa aproximadamente 20% das receitas, percentual sobre o qual o controle é baixo;
 - transparência das informações do TPC, em linguagem acessível ao cidadão médio. Atualmente o cidadão sequer conhece a responsabilidade de cada parte;
 - simplificação do sistema de bilhetagem (há diferentes tarifas, cartões e benefícios) e concessão de descontos para usuários frequentes ou para compra antecipada de grande quantidade;
 - participar/contribuir com o Estado no processo de licitação do SBE, em função de TAC firmado com a Defensoria Pública e o Ministério Público do Rio de Janeiro.

3.2 INICIATIVAS DE INFRAESTRUTURA

- promoção da integração física e operacional dos sistemas. Tratar dos sistemas concedidos pelo Estado demandará ação coordenada entre os dois entes. A integração física trata de reduzir distâncias e obstáculos físicos para o transbordo de um modo para outro. A integração operacional trata de coordenação entre os modos que se alimentam ou complementam, como exemplo, a integração entre o VLT e as barcas; quando os passageiros das barcas chegam à Praça XV, o VLT deve estar preparado para atender a demanda de passageiros com destino ao centro;
- ações de urbanismo tático, ruas completas e *traffic calming* especialmente nas áreas de influência das estações de TPC e demais pontos

- de atração de pedestres. Em caso de empreendimentos privados, prever tais intervenções quando do licenciamento, alvará etc.;
- redução das áreas reservadas para o estacionamento em via pública com sistema de cobrança efetivo (concessão);
 - priorização do transporte ativo em detrimento do transporte individual motorizado, com ampliação de calçadas (iluminação e sobreamento), espaços públicos e ampliação da infraestrutura cicloviária (PMUS apresenta novas ciclovias planejadas);
 - priorização do TPC nas vias (BRS) e melhoria dos pontos de parada e terminais (concessão). PMUS apresenta planejamento de novos eixos de BRS;
 - manutenção das vias dos BRTs TransCarioca e TransOeste e coordenação com o Estado e as concessionárias para provimento de segurança para o uso do serviço.

4. CONCLUSÃO

Nem o diagnóstico nem as propostas aqui apresentados pretendem ser definitivos. O documento tem a intenção de ser um insumo para o debate com a sociedade, pois os problemas de mobilidade urbana da cidade não podem ser resolvidos sem muito diálogo entre todos os atores envolvidos (**stakeholders**). O debate deve contemplar desde o cidadão até o chefe do Executivo municipal, passando pelas concessionárias de TPC, representantes do Estado do Rio de Janeiro e de outros municípios da RMRJ, além das diversas secretarias responsáveis por assuntos que impactam a mobilidade urbana.

O documento, contudo, busca trazer informações que nem sempre são colocadas no debate público. Visa estimular reflexões que são particularmente necessárias neste momento em que a crise de saúde pública derivada da pandemia da Covid-19 expõe e potencializa problemas, inclusive aqueles relacionados à mobilidade urbana:

- carência de infraestrutura da qualidade para o transporte ativo (a pé e por bicicletas);
- lotação do sistema de transporte nos horários de pico;

- fontes de recursos para a operação do sistema e remuneração dos concessionários do sistema.

A lista, não exaustiva de problemas, tem causas pouco questionadas pela sociedade, mas merecem ser debatidas:

1. Prioridade do transporte individual motorizado nas vias da cidade, fato que não é exclusividade Rio de Janeiro, e resulta em baixo espaço destinado ao transporte ativo e ao TPC.

Infraestrutura para o transporte ativo é essencial para o início e o fim das viagens (primeira e última milha). Neste momento poderia ser uma alternativa para evitar aglomerações e reduzir a exposição ao novo Coronavírus.

O TPC, que tem diversas externalidades positivas (eficiência no consumo de energia e no uso do espaço público, menor emissão de poluentes e redução no número de acidentes), sem a priorização nas vias públicas, torna-se uma opção menos atrativa em função, por exemplo, de congestionamentos que tornam as viagens mais longas.

O uso das vias públicas prioritariamente para o transporte individual motorizado tem um custo não quantificado pela sociedade, desde a manutenção das vias e de operações especiais nos horários de pico (pista reversíveis, por exemplo), uso das vias para estacionamento, na maioria das vezes sem cobrança, maior número de acidentes e de poluentes emitidos, o que impacta no sistema de saúde.

2. A concentração de emprego especialmente no centro e na zona sul da cidade.

Daí a necessidade de promover novas centralidades na cidade onde existam oportunidades de empregos, educação, saúde e lazer por meio do adensamento de atividades nos eixos já providos de infraestrutura de TPC, contribuindo para reduzir a necessidade de viagens.

Adicionalmente, o estímulo à implementação de horários de trabalho flexíveis também auxiliaria a distribuir melhor as viagens ao longo do dia, contribuindo para reduzir a lotação do sistema de transporte.

3. O custeio da operação do sistema de transporte exclusivamente pela tarifa paga pelo cidadão usuário do sistema. Até as gratuidades são pagas pelos usuários do sistema, pois não há verba no orçamento público municipal para pagar por esse benefício social.

Como resultado dessa forma de financiamento do sistema, verifica-se, durante a pandemia, uma queda abrupta das receitas tarifárias, decorrente da queda na utilização do serviço e do necessário distanciamento social. A queda de arrecadação, por sua vez, inviabiliza a operação no nível (frequência) exigido do poder público.

Em diversas cidades do mundo, o transporte coletivo conta com recursos oriundos de fontes que não apenas a tarifa paga pelo usuário, tais como a cobrança de estacionamento em via pública, taxa de congestionamento/pedágio urbano, tributos sobre combustíveis e folha de pagamentos, entre outros (subsídio cruzado). Receitas acessórias, como as decorrentes de exploração imobiliária e comercial, têm papel importante na manutenção do sistema.

Muitos se opõem ao conceito de subsídio ao TPC, mas poucos se dão conta do montante de recursos públicos gastos para viabilizar a circulação de carros nas vias.

Por fim, o debate precisa levar em conta que o transporte não é apenas um direito social, assegurado pela Constituição Federal, como também um serviço essencial. É, ainda, uma atividade meio, que viabiliza outras atividades, acesso a emprego, saúde, educação e lazer, e contribui para a competitividade das cidades.

Capítulo 12

Meio Ambiente e Sustentabilidade

Autores: André Sant'Anna, Arthur Bragança, Beto Mesquita,
Carlos Henrique Painel, Francine Xavier, June Lessa Freire,
Márcio Macedo Costa, Marco Aurélio Cabral, Ricardo Nehrer



1. INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro possui, em seu território, um patrimônio natural de extraordinário valor para a qualidade de vida cotidiana dos cariocas e para o desfrute dos visitantes. Mas a exuberância não esconde os sérios problemas ambientais da metrópole, ocupações irregulares, poluição do ar e a insistente degradação de praias, rios, baías e lagoas. Apesar dos investimentos na última década, são visíveis as deficiências na coleta e no tratamento de esgotos e resíduos sólidos que tanto prejudicam a população. Ocupações irregulares em encostas e desmatamentos nas bordas dos maciços florestais são outros problemas crônicos.

Sede da emblemática Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), a cidade tentou responder às pressões ambientais advindas de seu crescimento desordenado com iniciativas como o reflorestamento de encostas, a criação de unidades de conservação e o controle da poluição industrial. O município foi uma das capitais pioneiras na implementação de uma Secretaria de Meio Ambiente, e foi montada na Prefeitura uma estrutura de planejamento e gestão ambiental com equipe técnica gabaritada. A partir das diretrizes democráticas da Constituição de 1988, a sociedade civil conseguiu construir canais de participação na formulação de políticas e na gestão ambiental.

Com a iminência da realização de grandes eventos esportivos, a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016, a estrutura ambiental foi fortalecida, mais para garantir a realização das obras de infraestrutura planejadas do que uma decisão vigorosa de fazer do Rio uma cidade sustentável. Infelizmente, o que restou do sonho de um legado olímpico foi a continuidade dos mesmos problemas. Para piorar a situação, a gestão municipal de 2017-2020 enfraqueceu ainda mais a estrutura ambiental da Prefeitura.

Neste momento de sérias divergências políticas e ideológicas no arcabouço ambiental brasileiro, o Rio de Janeiro e o Brasil precisam de lideranças que possam se contrapor à política de destruição. O prefeito do Rio de Janeiro deve ser uma dessas lideranças, com papel de destaque para fazer da sustentabilidade uma das marcas da cidade.

Ao enfrentar a grave crise econômica do município e os trágicos efeitos da pandemia na saúde pública, a Prefeitura tem a oportunidade de ter uma gestão que promova um desenvolvimento social e ambiental que melhore de fato a vida da população. Uma Prefeitura que integre atividades com outras prefeituras da região metropolitana e aproveite os bons programas existentes.

Neste documento são apresentados um diagnóstico e propostas sobre áreas verdes, saneamento, praças, iluminação pública, mobilidade, licenciamento, gestão de resíduos, alimentação, direitos dos animais e monitoramento ambiental. Os assuntos abordados mostram que uma cidade mais sustentável traz receitas e gera oportunidades de trabalho, negócios e renda associadas às economias verde, circular e colaborativa. A gestão municipal deve fazer com que suas ações no tema meio ambiente sejam provedoras de saúde e bem-estar da população.

2. DIAGNÓSTICO

As áreas naturais são, para os cariocas, espaços de lazer, convivência e manifestações esportivas e culturais. Encontram-se integradas com o espaço urbano, definindo-o. O litoral, extenso e recortado, as montanhas e as florestas exuberantes permitem o lazer da população e a convivência democrática dos diferentes estratos sociais.

Entretanto, o Rio também enfrenta sérios problemas ambientais, que afetam o dia a dia da sua população. Rios e lagoas degradadas e poluição do ar são resultados não apenas das históricas deficiências no saneamento e no sistema de transporte, mas também do descaso e da falta de prioridade na gestão do meio ambiente e da sustentabilidade no município, impactando a qualidade de vida do cidadão carioca.

Na esteira da Rio 92, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro (Smac), pioneira em uma série de iniciativas e projetos, com destaque para o Mutirão Reflorestamento, Guardiões dos Rios, Patrulha Ambiental e Plano Municipal de Resiliência Climática.

Em 2017, no início da gestão de Marcelo Crivella, a Smac foi fundida com a então Secretaria Municipal de Conservação, que cuidava dos reparos nos buracos das ruas e calçadas, e também das concessões dos cemitérios municipais da cidade. Em 2019, com a decisão de abrir vagas de secretários na sua gestão, no esforço de recompor sua base na Câmara de Vereadores e evitar um possível processo de *impeachment*, Crivella recriou a Smac.

A esperança de termos um legado olímpico para a cidade esvaiu-se rapidamente com o fim dos Jogos. Um dos muitos sinais dessa decepção para os cariocas foi o lastimável episódio da chamada “Floresta dos Atletas”. Anunciada com pompa na cerimônia de abertura, os atletas receberam sementes de 207 espécies diferentes da Mata Atlântica, que representavam todas as delegações participantes. As sementes foram depositadas em um grande totem com os arcos olímpicos para a criação de mudas que, posteriormente, seriam plantadas para formar uma floresta. Era de fato um belo símbolo de confiança num futuro melhor para a humanidade, visto pela TV por cerca de dois bilhões de pessoas no mundo inteiro. Mas infelizmente a promessa anunciada foi levada ao fracasso. Uma vergonha internacional que escancarou nossa incompetência. As mudas foram armazenadas e tiveram que esperar por quase três anos até ser anunciado, em evento da Prefeitura no fim de 2019, que as mudas seriam plantadas com recursos de compensação ambiental. Em 2020 a restauração foi iniciada, e os primeiros relatos de acompanhamento revelam que evolui satisfatoriamente.

A próxima gestão municipal deverá defender explicitamente a proposta de fazer do meio ambiente e da sustentabilidade um forte eixo de atuação para promover a melhoria da qualidade de vida dos moradores do Rio. O planejamento e a execução das ações devem aproveitar trabalhos e estudos já realizados pela excelente equipe técnica da Prefeitura, incluindo seus órgãos e suas empresas.

Os principais pontos de um programa ambiental para a Prefeitura são diagnosticados em seguida, reunidos em quatro grandes tópicos:

- Espaços Públicos Urbanos e Naturais, que agrega os temas de reflorestamento, praças públicas, adoção de áreas verdes, direitos dos animais e gestão de unidades de conservação;

- Qualidade Ambiental do ar, solo e águas, que oferece um quadro da situação das praias, rios, lagoas e baías, diante dos desafios de saneamento, gestão de resíduos e monitoramento ambiental;
- Economia da Sustentabilidade, que sumariza os esforços e perspectivas relacionados à iluminação pública, mobilidade cicloviária, captação de recursos financeiros, sistemas alimentares, empregos verdes, licenciamento e mudanças climáticas;
- A Gestão Ambiental na Prefeitura, que propõe mudanças no organograma e arranjos de governança nos órgãos ligados ao meio ambiente.

2.1 ESPAÇOS URBANOS E NATURAIS

O Rio de Janeiro recebeu da Unesco, em 2012, o título de Paisagem Cultural Patrimônio da Humanidade. Com sua extraordinária e incomum combinação de montanhas, florestas, planícies, lagoas e praias, entremeadas por uma malha urbana adensada, a geografia da cidade se apresenta, simultaneamente, como oportunidade e como desafio. Abrigar a quarta maior população da América do Sul e ter no seu território as duas maiores áreas de floresta urbana do mundo demanda do gestor e das políticas públicas a mediação dos conflitos e a compatibilização entre o urbano e o natural, entre as infraestruturas verdes e cinzas.

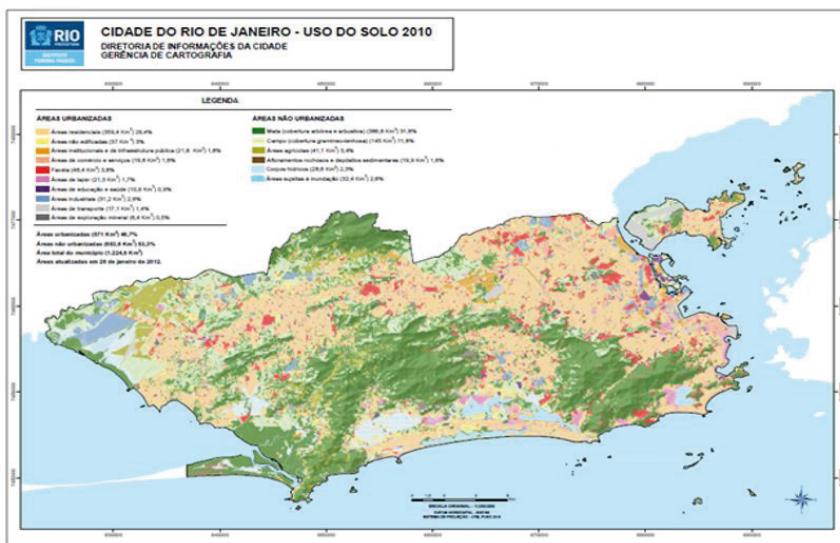
Estudos têm evidenciado a importância dos espaços naturais e das áreas verdes para a saúde física e mental das populações metropolitanas. Resgatar e alimentar a conexão com a natureza é essencial para contrapor os altos níveis de estresse e agitação das grandes cidades. A possibilidade de contato com a natureza, em espaços qualificados ao ar livre, será ainda mais relevante nestes tempos de pandemia da Covid-19. As áreas verdes são essenciais também para a resiliência climática da cidade, sendo estruturas essenciais para os esforços de adaptação a eventos climáticos extremos. Essas áreas prestam serviços valiosíssimos para as cidades, e o Rio de Janeiro reúne os atributos naturais ideais para se tornar um exemplo para o Brasil e para o mundo.

2.1.1 Unidades de Conservação

As áreas verdes caracterizam a cidade do Rio de Janeiro como nenhuma outra. O município possui importantes fragmentos do bioma Mata Atlântica e seus ecossistemas associados, como restingas e manguezais (Figura 12.1). Uma parte importante desses fragmentos é protegida na forma de Unidades de Conservação (UC), conforme estabelecido na Lei Federal n. 9.985/2000 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc).

No fim da década de 1980, foram implantadas as primeiras UC municipais, observando critérios ecológicos e de planejamento relacionados à função ambiental desses fragmentos em ambiente urbano, buscando compatibilizar conservação de biodiversidade local e controle das pressões antrópicas.

Figura 12.1- Classificação das áreas conforme o uso do solo no município do Rio de Janeiro



Fonte: Diretoria de Informações da Cidade – Gerência de Cartografia

Um avanço para a gestão das unidades de conservação foi a criação do Mosaico Carioca de Áreas Protegidas, através da Portaria MMA n. 245/2011. Este mosaico é composto por 2 UCs federais, 4 UCs estaduais e 17 UCs municipais. Sua gestão é conduzida de modo

a compatibilizar, integrar e otimizar as atividades desenvolvidas em cada unidade. Conta ainda com um Conselho com forte participação da sociedade civil e pesquisadores.

As UCs cariocas¹¹³ constituem importantes áreas de lazer para moradores e turistas, garantem a preservação da paisagem e oferecem diversos serviços ecossistêmicos essenciais para a cidade, tais como proteção da biodiversidade e de mananciais hídricos, controle de erosão, estabilidade geológica de maciços e morros, e regulação do microclima, especialmente umidade e temperatura.

Existem hoje 20 UCs municipais (ou com gestão municipal) de proteção integral – que não permitem ocupações humanas e são mais restritas em termos de acesso aos recursos naturais – totalizando 3.277 hectares. Essas UCs são fontes de importantes recursos para a cidade do Rio de Janeiro. De acordo com Young e Medeiros (2018), apenas o Parque Nacional da Tijuca (PARNA Tijuca) recebe 2,7 milhões de visitantes por ano, com impactos monetários estimados entre R\$ 750 mil e R\$ 1,6 milhão/ano¹¹⁴. Além disso, as áreas protegidas permitem que a cidade receba repasses de ICMS Ecológico. O valor recebido pelo município do Rio de Janeiro referente a repasses de ICMS Ecológico foi de cerca de R\$ 16 milhões (Coelho, 2016). Além disso, essas áreas oferecem proteção contra erosão do solo, de modo a mitigar efeitos de desastres naturais, tais como enchentes e deslizamentos (Sant'Anna, 2018). Assim, de acordo com Coelho (2016), a soma de todos os serviços ambientais prestados pelas UCs monta a R\$ 1,5 bilhão, quando se consideram efeitos diversos, como turismo, repasse de recursos, controle de erosão do solo, carbono evitado.

A cidade conta, ainda, com 16 parques naturais municipais: Darke de Mattos; **Catacumba; Penhasco Dois Irmãos; José Guiherme Merquior; Fonte da Saudade; Cidade; Paisagem Carioca; Marapendi; Bosque da Barra; Chico Mendes; Freguesia; Prainha; Grumari; Mendenha;** Serra da Capoeira Grande; Barra da Tijuca – Nelson Mandela. Os 11 em negrito são os que possuem hoje um mínimo de gestão e implementação.

113 Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smac/unidades-de-conservacao>>.

114 Disponível em: <<https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Quanto-vale-o-verde.pdf>>.

Há também um Monumento Natural Municipal nos morros do Pão de Açúcar e da Urca e dois parques estaduais com gestão municipal: Grajaú e Chacrinha.

Existem hoje 33 UCs municipais de uso sustentável, a maior parte com baixíssimo grau de implementação e sobrepondo UCs de proteção integral federal, estadual e municipal. Juntas, estas unidades somam 27.751 hectares.

São 28 APAs (Áreas de Proteção Ambiental), 4 APARUs (APA e Recuperação Urbana) – uma categoria não prevista no Snuc e adotada apenas pela cidade do Rio de Janeiro – e 1 Área de Relevante Interesse Ecológico.

Mesmo com uma rede tão ampla de proteção ambiental, a cidade ainda possui algumas áreas importantes que deveriam ser reconhecidas como UCs. As duas mais importantes são a Floresta do Camboatá – ameaçada pelo projeto do novo autódromo – e a Serra de Paciência.

No caso da Floresta do Camboatá,¹¹⁵ tanto o Plano Diretor da Cidade quanto o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica recomendam sua proteção como UC. Há um parecer técnico da Smac recomendando a criação de uma UC municipal na área e dois projetos de lei tramitando na Câmara de Vereadores, sendo um deles com a proposta de criação do Refúgio de Vida Silvestre da Floresta do Camboatá.

Segundo o Tribunal de Contas do Município, houve perda de área arbórea e arbustiva nos PNMs da Prainha e Paisagem Carioca, bem como aumento de área construída nos parques do Mendanha, Marapendi e Penhasco Dois Irmãos, entre os anos de 2012 e 2017. Também não foram elaborados os Planos de Manejo¹¹⁶ do PNM da Serra da Capoeira, bem como das APAs da Prainha, Grumari, Brisas,

115 Disponível em: <<http://florestadocamboata.blogspot.com>>.

116 Conforme a Lei Federal que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, o Plano de Manejo é o documento técnico que estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (inciso XVII do art. 2º da Lei n. 9.985/2000).

Morro do Silvério, Serra da Capoeira Grande, Morros da Babilônia e São João.

2.1.2 Reflorestamento de encostas

Em 1986, durante a gestão de Roberto Saturnino Braga, foi criado o projeto Mutirão Reflorestamento, como parte da estratégia de atuação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. O objetivo principal era reflorestar as encostas acima das favelas, com os propósitos de conter a erosão e prevenir desmoronamentos, ao mesmo tempo em que se geravam oportunidade de trabalho e renda na própria comunidade, especialmente para desempregados e vulneráveis ao assédio do tráfico de drogas.

Dois anos depois, a cidade enfrentou uma das piores tragédias climáticas da sua história, quando um temporal resultou em inúmeras enchentes, desmoronamentos e soterramento de casas e estruturas, resultando em vítimas fatais e desabrigados. Por ter se iniciado há menos de dois anos e estar ainda atuando em poucas comunidades, as ações do Mutirão Reflorestamento não tiveram nenhum impacto amenizador. Mas, diante dos fatos ocorridos e da certeza de que a cobertura florestal é uma aliada fundamental na prevenção de erosão e desmoronamentos, o projeto foi fortalecido e se tornou o carro-chefe da ação ambiental da cidade.

Ao longo dos anos seguintes, porém, foi notório o impacto positivo do crescimento das árvores na parte superior das comunidades. Além de conter a sua expansão, essa nova floresta em crescimento já assegura um cobertor verde sobre o solo, antes desnudo ou coberto por gramíneas. Pouco mais de cinco anos depois do início do reflorestamento no morro do São José Operário, na zona norte (próximo à Praça Seca) a quantidade de solo que era retirada do sopé do morro após chuvas fortes reduziu de dezenas de caçambas para algumas unidades, comprovando o efeito do programa no controle das erosões.

Desde 1992, quando da criação da Smac, passou a fazer parte da estrutura desta secretaria. Não é exagero dizer que o Mutirão Reflorestamento mudou a paisagem carioca em vários bairros – com destaques para o Leblon (base do Morro Dois Irmão, atualmente um parque natural municipal), Leme (topo do Morro da Babilônia,

hoje também um parque natural municipal), Alemão (a floresta que ficou famosa nas imagens aéreas da fuga dos traficantes durante a ocupação militar, em 2010, é resultado do programa), Realengo (especialmente na região do Jardim Novo) e Guaratiba (no acesso às “praias selvagens”, na interseção entre o Parque Estadual da Pedra Branca e o Parque Natural Municipal do Grumari).

Desde o seu início o programa Mutirão Reflorestamento já plantou mais de dez milhões de mudas em 3.400 hectares de área de morros e encostas em 92 bairros. Ao longo de todos esses anos, 15 mil moradores de comunidades aderiram voluntariamente à iniciativa. Eles recebem bolsa-auxílio, sendo que para cerca de 60% dos participantes esta é a única fonte de renda da família.

Em 2020, após ter passado por altos e baixos ao longo das diferentes gestões municipais, sem nunca ter sido interrompido, a equipe técnica da Smac dedicada aos programas de reflorestamento (Mutirão Reflorestamento e medidas compensatórias) conta com 14 profissionais. Além destes, há cerca de 500 “mutirantes” – moradores das comunidades onde há frentes de reflorestamento e que atuam hoje no projeto, recebendo a bolsa-auxílio, de acordo com sua dedicação. Atualmente, são 70 frentes de reflorestamento, espalhadas por todas as regiões da cidade.

2.1.3 Fundação Parques e Jardins

A Fundação Parques e Jardins (FPJ) é uma das instituições mais antigas da Prefeitura. Sua criação nos remete ao fim do século XIX, com a então denominação de “Inspectoria de Mattas, Florestas, Jardins Públicos, Arborização e Caça”, criada em 1893. Em 1940, sob a tutela da Secretaria Estadual da Viação e Obras, essa inspetoria recebeu a designação de Departamento de Parques. Por intermédio da Lei Municipal n. 1.419/1989, foi criada então a Fundação Parques e Jardins. A FPJ permaneceu como órgão da Secretaria Municipal de Obras até 1993, ano de criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a qual se vinculou naquele mesmo ano e permaneceu até 2016.

Em 2008, durante a gestão César Maia, a FPJ deixou de ser responsável pelas podas e pelo manejo da arborização urbana, sen-

do estas atribuições delegadas à Comlurb. Permanece, no entanto, responsável pelo planejamento, orientação e monitoramento da arborização urbana. Porém, cada vez com menos estrutura e menos capacidade de atuar.

Desde janeiro de 2017 – início da gestão Marcelo Crivella – foi transferida para a Secretaria Municipal de Conservação, juntamente com toda a estrutura da Smac, que deixou de existir. Em 2019, no entanto, por ocasião da recriação da Smac, em vez de retornar para a Smac, passou a ser subordinada à Secretaria Municipal de Envelhecimento Saudável, Qualidade de Vida e Eventos. É importante frisar que a lei que criou a Smac definiu a FPJ como parte dessa estrutura. Ainda que a Smac tenha sido extinta e recriada por Crivella, esta lei não foi revogada.

Dessa forma, aquela que já foi uma das instituições públicas de parques e arborização mais prestigiada e elogiada da América Latina segue sendo sucateada, como ao longo dos últimos 20 anos. Há décadas não há concursos, e sua presidência e suas diretorias servem como moeda de troca nas negociações político-partidárias.

Fato relevante a destacar é que, através do Decreto n. 28.981/2008, foram transferidas da Fundação Parque e Jardins para a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb), as atribuições de conservação, manutenção e reformas de todos os canteiros, praças e parques, bem como o manejo e a poda das árvores. As podas têm sido tradicionalmente orientadas, em grande medida, pelas necessidades de preservação da rede aérea de energia. Portanto, desviam-se muitas vezes de objetivos públicos, tais como composição com iluminação pública ou sombreamento de ruas.

2.1.4 Arborização urbana

Viver em torno de árvores melhora a saúde e o bem-estar físico e mental das pessoas. A arborização urbana proporciona benefícios que vão muito além da função paisagística:

- ✓ regulação térmica das altas temperaturas;
- ✓ redução da exposição solar;
- ✓ melhoria da qualidade do ar;

- ✓ redução da poluição sonora e visual;
- ✓ auxílio na conservação do ambiente.

O Plano Diretor de Arborização Urbana da Cidade do Rio de Janeiro (Pdau-Rio)¹¹⁷ foi criado pelo Decreto n. 42.685/2016. É o principal instrumento para planejamento e gerenciamento do arboreto urbano. Define as diretrizes para a implantação, monitoramento, avaliação, conservação e expansão da arborização urbana.

O Pdau-Rio foi elaborado por equipe multidisciplinar da própria Prefeitura, com a participação da sociedade através de oficinas e consulta pública. No entanto, permanece no papel, sobretudo devido à situação da FPJ descrita acima. As ações previstas no cronograma de execução não foram cumpridas e ainda não está em operação o Comitê Técnico Permanente de Implantação e Acompanhamento. Em resumo, o plano deve ser retomado e implementado.

2.1.5 Praças públicas

As três mil praças públicas são consideradas parte integrante do meio ambiente urbano do Rio. É enorme sua importância como plataforma para convivência, atividades de lazer, educação, saúde, esportes e cultura. Deve-se transformar a realidade de abandono da maioria das praças da cidade, que devem ser cuidadas para que possibilitem ações transversais junto às populações nos bairros, principalmente em áreas mais desassistidas pelo poder público.

A experiência “Praça do Futuro”, ocorrida na Praça Eurico Alen- castro Massot, na comunidade do Terreirão, no bairro Recreio dos Bandeirantes, oferece um bom exemplo. Em 2012, tinha baixíssima ocupação, praticamente sem atividades sociais, muitas histórias de medo no local, duas barracas de comida operando irregularmente, equipamentos e áreas verdes degradados, um cenário lamentável de abandono. A partir de iniciativas da sociedade civil, a praça foi recuperada, com intenso engajamento da juventude, e transformada em polo de cultura, esporte, educação e lazer.

Os princípios das Praças do Futuro incluem a ocupação permanente, a gestão compartilhada entre uma associação civil comunitária

¹¹⁷ Disponível em: <<http://prefeitura.rio/web/fpj/arborizacao-urbana>>.

(que pode atuar como “adotante da praça”) e a Fundação Parques e Jardins, a autonomia financeira e o compromisso com a ética pública. Há diversas possibilidades de mobilização de recursos: negócios sociais, prêmios, patrocínios, *crowdfunding*, doação simples, clube de associados, publicidade e convênios.

2.1.6 Parques municipais urbanos

Atualmente, há 22 parques urbanos que somam 518 hectares (Tabela 12.1). De acordo com a classificação proposta pela FPJ, os parques municipais urbanos são espaços públicos, estruturados por vegetação, dedicados ao usufruto da população e inseridos na malha urbana, com área igual ou superior a 10.000 m². Apresentam predominância de superfície natural permeável e capacidade de atender, no mínimo, em uso e acesso, tanto a população do entorno imediato quanto a do bairro em que estão inseridos.

O correto diagnóstico e planejamento dos parques urbanos são essenciais para desencadear ações programadas e compatíveis com esses espaços verdes, visando não só à preservação histórico-cultural e ambiental, mas também dinamizar potencial para fins educativos, recreativos, contemplativos etc.

Tabela 12.1- Parques municipais urbanos

ÁREA DE PLANEJAMENTO 1		
Denominação	Bairro	Área (m ²)
Quinta da Boa Vista	São Cristóvão	560.500
Parque Machado de Assis	Santo Cristo	21.260
Campo de Santana	Centro	155.000
Campo de São Cristóvão	São Cristóvão	13.510
Passeio Público	Centro	33.600
ÁREA DE PLANEJAMENTO 2		
Denominação	Bairro	Área (m ²)
Parque Brigadeiro Eduardo Gomes	Flamengo	1.219.700
Parque Eduardo Guinle	Laranjeiras	24.750
Parque Garota de Ipanema	Ipanema	28.270
Parque Recanto do Trovador	Vila Isabel	41.260
Parque Tom Jobim (Parque do Cantagalo, Parque das Taboas e Parque Brigadeiro Faria Lima)	Lagoa	100.000
Parque Yitzhak Rabin	Botafogo	43.800
ÁREA DE PLANEJAMENTO 3		
Denominação	Bairro	Área (m ²)
Parque Ari Barroso	Penha	40.703
Parque Corredor Esportivo da Ilha do Governador	Moneró	17.603
Parque Esportivo da Maré	Maré	100.000
Parque Ilha dos Pinheiros	Maré	43.337
Parque de Madureira	Madureira	113.000(*)
Parque Marcelo de Ipanema	Jardim Guanabara	12.000
Parque Municipal Urbano da Serra da Misericórdia	Bairros do Complexo do Alemão, Inhaúma, Engenho da Rainha, Tomás Coelho, Vila Kosmos, Penha Circular, Penha, Olaria e Ramos.	2.409.100
Parque Orlando Leite	Cascadura	13.000
Parque Poeta Manoel Bandeira	Cocotá	70.000
ÁREA DE PLANEJAMENTO 4		
Denominação	Bairro	Área (m ²)
Parque Pinto Telles	Praça Seca	30.000
ÁREA DE PLANEJAMENTO 5		
Denominação	Bairro	Área (m ²)
Parque Urbano Fazenda do Viegas	Senador Camará	95.000

Fonte: Pdau/2016

2.1.7 Adoção de áreas

A adoção de áreas verdes na cidade do Rio de Janeiro existe desde 1986. Em 2014 foi instituído o Programa Adote RIO para adoção de praças, parques, canteiros, monumentos, mirantes, entre outros equipamentos e espaços, por empresas, pessoas físicas, condomínios e associações de moradores. Atualmente há na cidade 290 espaços públicos adotados. A Prefeitura lista 71 áreas públicas disponíveis

para adoção, mas a cidade possui um número aproximado de 3.000 áreas verdes que podem ser adotadas.¹¹⁸

Contudo, ocorre que praças e espaços públicos da cidade permanecem abandonados e desprovidos de sentido comunitário. A atual política de adoção não promoveu a atuação sistêmica e coordenada das experiências de adoção, tampouco foi desenvolvida qualquer avaliação de eficácia e de efetividade do programa pela Prefeitura.

O fracasso relativo do projeto de adoção adotado se deve ao enfraquecimento da estrutura da Fundação Parques e Jardins, que adotou visão estritamente arquitetônica das praças e parques, constrangendo-se a organização das manifestações culturais, esportivas e educacionais com valor turístico e comercial no entorno. O Termo de Adoção que vem sendo utilizado não admite transformações que resultam da humanização e da presença permanente do p nas praças Públicas. É preciso investir na simplificação da adesão e participação no programa, revitalizar e fortalecer a instituição pública responsável por ele, a Fundação Parques e Jardins.

2.1.8 Trilha Transcarioca

A Trilha Transcarioca é uma trilha de longo curso, com 180 km de extensão, considerada a maior trilha urbana de longo curso da América Latina. É composta pela conexão entre diferentes trilhas, conectando Barra de Guaratiba à Urca, cruzando bairros das zonas oeste, norte e sul da didade (Figura 12.2). Em seu percurso, passa por seis unidades de conservação, sendo uma federal, uma estadual e quatro municipais.

118 Disponível em: <<http://prefeitura.rio/web/fpj/programa-adote-uma-area-verde>>.

Figura 12.2- Mapa da Trilha Transcarioca



Fonte : <https://trilhatranscarioca.com.br>

Implementada pelo esforço e pela dedicação de centenas de voluntários e dezenas de adotantes, capitaneados pelo Movimento Trilha Transcarioca e organizados pelo Mosaico Carioca de Áreas Protegidas, a Trilha Transcarioca tem sido inspiração para a implementação de trilhas de longo curso no Brasil. Integra a Rede Brasileira de Trilhas de Longo Curso e Conectividade, criada em 2019 por portaria interministerial, envolvendo os ministérios do Turismo e do Meio Ambiente.

Durante o seu trajeto, o visitante tem a oportunidade de apreciar atrativos naturais pouco conhecidos da cidade e descortinar a Cidade Maravilhosa de ângulos inusitados. A trilha pode ser percorrida na sua integralidade ou em seções, de acordo com o interesse, a aptidão e a disponibilidade de tempo de seus usuários.

Símbolo da união entre as três esferas do poder público, esta iniciativa visa também à integração e ao fortalecimento das áreas protegidas cariocas, no contexto da realização dos grandes eventos de abrangência internacional sediados pela cidade. Sua implantação é uma iniciativa do Mosaico Carioca de Áreas Protegidas, criado oficialmente pelo MMA em julho de 2011, e vem sendo intensamente planejada e implementada pelos gestores das unidades de conservação envolvidas, por meio de reuniões, oficinas e ações de manejo.

Além da geração de emprego e renda dentro dos princípios norteadores do desenvolvimento sustentável, é propósito do Mosaico Carioca que a Trilha Transcarioca siga o exemplo dessas trilhas, que geraram um incremento na visitação e diversas melhorias na gestão das áreas protegidas que cruzam. Pretende-se que o estabelecimento da Trilha Transcarioca proporcione melhorias ambientais para a cidade, como o tão sonhado corredor florestal entre os maciços da Tijuca e da Pedra Branca, e a racionalização das unidades de conservação do Mosaico Carioca.

A trilha servirá também de modelo de conservação de diversos ecossistemas da Mata Atlântica, servindo como uma ferramenta viva de educação ambiental em áreas de restinga, manguezal, praia, costão rochoso, floresta de baixada e floresta montana.¹¹⁹

De modo geral, as trilhas do Rio de Janeiro devem ser consideradas como um atrativo para moradores e visitantes nacionais e internacionais. Seria interessante que entrassem no circuito turístico da cidade de forma mais profissional, a exemplo da Trilha Transcarioca, com sinalização adequada, garantia de segurança e disponibilidade de aplicativo que ofereça informações detalhadas e permita inscrições de entrada, por exemplo.

2.1.9 Proteção, direitos e bem-estar dos animais

As normas e os procedimentos sobre a proteção e bem-estar dos animais foram estabelecidas pela Lei Municipal n. 6.435/2018 e regulamentadas pelo Decreto Rio n. 46.237/2019. Conforme o Decreto,¹²⁰ a Secretaria de Meio Ambiente da cidade, com o apoio da Guarda Municipal do Rio de Janeiro, é responsável pelas ações fiscalizatórias relativas à fauna silvestre.

Hoje o município do Rio do Janeiro conta com uma Subsecretaria de Bem-Estar Animal (Subem) sob a Secretaria da Casa Civil. Na esteira do reconhecimento dos animais como sujeitos de direitos despersonalizados, como seres sencientes, ou seja, dotados de natureza biológica e emocional, e passíveis de sofrimento, tal como discutido

119 Disponível em: <www.trilhatranscarioca.com.br>.

120 Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/590885/4210>.

no Congresso Nacional (Projeto de Lei Complementar – PLC 27/2018), a Prefeitura deve fortalecer o cuidado com o bem-estar animal.

A Subem deve integrar os esforços da sociedade em: (i) melhorar a qualidade de vida dos animais que vivem em abrigos; (ii) realizar projetos de educação, incentivando o combate aos maus-tratos, e amor e respeito aos animais; (iii) aumentar as ações de castração com melhoria e ampliação dos minicentros e mutirões de castração; (iv) realizar campanhas de adoção na cidade; (v) fazer vistorias técnicas relativas a denúncias de maus-tratos, higiene precária, pedidos de assistência veterinária; ofertar atendimento clínico e cirurgias eletivas.

Hoje são oferecidos contêineres itinerantes para castração e seis centros clínicos de atendimento gratuito aos animais em Bangu, Bonsucesso, Campo Grande, Engenho de Dentro, Flamengo e Guaratiba. Mantém-se ainda o Programa Escolas do Bem-Animal, que percorre escolas e creches oferecendo palestras e peças de teatro sobre cuidados com os animais.

2.2. QUALIDADE DO AR, SOLOS E ÁGUAS

O Rio de Janeiro possui, em seu território, duas baías, três ecossistemas lagunares e uma vasta rede hidrográfica. Todos esses corpos d’água, sem exceção, encontram-se com alto grau de poluição, alguns possivelmente em situação irreversível. Sobre a qualidade do ar, se o Rio não está entre as piores cidades do mundo – graças à combinação de meteorologia favorável e baixa densidade industrial –, é evidente que temos um sistema de transporte público de alta emissão e algumas áreas críticas, com destaque para a bacia aérea da região de Santa Cruz.

A questão do saneamento¹²¹ é crucial para a melhoria do bem-estar e qualidade de vida da população carioca. Também a gestão dos resíduos sólidos demanda inovação, empenho e assertividade. O volume de resíduos dispostos inadequadamente em logradouros urbanos e em áreas naturais e a baixa taxa de coleta seletiva na cidade são assuntos que dependem de priorização e decisão política, tanto quanto de investimentos. E, para os investimentos, há que se

121 O Capítulo de Saneamento trata desse tema em maior profundidade. Aqui o foco está principalmente nos seus impactos ambientais.

considerarem novos modelos e parcerias, que enxerguem resíduos como potencial ativo, como produto e como serviço, na lógica da economia circular.

2.2.1 Água e esgoto

O quadro de poluição de praias, rios, baías e lagoas do município é mais do que conhecido pelos moradores e visitantes da cidade do Rio de Janeiro. No que se refere ao saneamento, o Rio é como uma casa antiga que precisa de uma reforma geral com ampliação de seus encanamentos para dar conta da demanda de serviços de coleta e tratamento de esgotos.

Como visto no Capítulo de Saneamento, cerca de 97% da população do município é atendida com serviços de abastecimento de água, nível acima da média nacional. No entanto, 15% não recebem atendimento de coleta de esgotos e apenas 43% do esgoto é tratado. Um percentual lamentável para a cidade de maior importância turística do país. Entre 2010 e 2018, cerca de R\$ 2,5 bilhões foram investidos em serviços de água e esgotamento sanitário do Rio de Janeiro, valor à primeira vista expressivo, mas muito abaixo das necessidades no setor. A tarifa média de água no Rio é de R\$ 5,18/m³, entre as mais altas do país, mas os investimentos em água e esgoto totalizam apenas 11% da receita da receita da Cedae, entre os piores índices do país. Como resultado, o Rio se encontra em 52º lugar no *ranking* 2020 do Trata Brasil.

No momento as atenções se voltam para o processo, ainda incerto, de concessão dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto no Estado do Rio de Janeiro. A Prefeitura deve acompanhar atentamente os desdobramentos desse processo.

Na zona oeste foram desenvolvidos diversos programas na última década, como o Programa de Saneamento da Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá (PSBJ), com a construção pela Cedae de elevatórias, Estação de Tratamento de Esgotos (ETE) e o Emissário Submarino da Barra da Tijuca. O esgoto, depois de receber tratamento primário na ETE, é encaminhado para o emissário submarino.

O Complexo Lagunar de Jacarepaguá é formado por quatro lagoas, da Tijuca, de Jacarepaguá, de Marapendi e de Camorim. Apesar dos últimos investimentos, ainda sofre com o lançamento de efluentes domiciliares, industriais, hospitalares e de resíduos sólidos da construção civil. Para tornar a situação ainda mais grave, observa-se ao longo do tempo a redução do espelho- d'água, causada por aterros clandestinos, assoreamento e ocupação inadequada da faixa marginal de proteção (Souza e Azevedo, 2020).

Desde 2012, a coleta e o tratamento de esgoto da Área de Planejamento 5 (AP-5), que reúne 22 bairros da zona oeste, como Bangu, Campo Grande e Santa Cruz, estão sob a responsabilidade de empresa privada, mediante concessão municipal, com a Prefeitura recebendo outorga com base em percentual da receita. Mas a situação ainda é ruim.

Somente a aplicação maciça de recursos em saneamento poderá alterar o quadro de poluição nos corpos hídricos do município. Contudo, não é necessário esperar pelos novos investimentos em coleta e tratamento de esgotos para obter melhorias. Uma série de medidas operacionais e gerenciais já poderia ser tomada.

Não é novidade que existem pontos clandestinos de lançamento de esgoto na rede de águas pluviais, proveniente de condomínios residenciais e centros de comércio, seja nos arredores da Lagoa Rodrigo de Freitas, nas lagoas da Barra e Jacarepaguá ou nos rios que cortam a zona norte. Adicionalmente, há um lamentável “jogo de empurra” entre Cedae e Prefeitura em relação às respectivas responsabilidades. A Prefeitura deixa de honrar pagamentos de água e não exige devidamente o cumprimento dos serviços pela Cedae. A empresa, por sua vez, não faz as ligações de esgoto necessárias e até mesmo interrompe o funcionamento de elevatórias de esgoto para economizar energia, como acontece frequentemente na Praia de Botafogo.

2.2.2 Monitoramento da qualidade ambiental

A Prefeitura desenvolveu, ao longo dos anos, programas de monitoramento da qualidade ambiental. O monitoramento da qualidade do ar é feito pelo Monitorar Rio. São apresentados diariamente no

site da Prefeitura os boletins de qualidade do ar, a partir dos dados coletados nas estações de monitoramento localizadas no Centro, Irajá, Campo Grande, Copacabana, São Cristóvão e Bangu.

Há também o Programa de Monitoramento da Qualidade das Areias de Praias, mas o último Boletim é de maio de 2019, quando o programa foi interrompido.

O quadro apresentado pelos boletins é preocupante e desolador. Grande parte das praias, mesmo aquelas consideradas próprias para o banho, está com areias com níveis altos de coliformes fecais.

O monitoramento da qualidade das águas da Lagoa Rodrigo de Freitas é técnica e operacionalmente bem estabelecido, e permite tomar decisões em conjunto com as previsões meteorológicas do Centro de Operações Rio (COR), no sentido de adotar medidas corretivas ou mitigadoras.

Por intermédio do Projeto Lagoa Limpa foi possível identificar as ligações irregulares de esgoto nas galerias de águas pluviais. Foram investidos recursos em sistemas de recalque de esgoto, galerias de cintura e reforma de elevatórias. Ainda que a Lagoa se encontre sob a influência de águas residuárias com matéria orgânica, houve melhora da qualidade a partir do ano 2000 para os indicadores de poluição.

A continuidade e extensão dos programas de monitoramento da qualidade ambiental são fundamentais para a definição das ações de melhoria que podem beneficiar a população da cidade.

2.2.3 Gestão de resíduos

As políticas de coleta, processamento e disposição de resíduos sólidos residenciais e comerciais, limpeza pública (superfície, galerias pluviais, rios e mar) são parte importante da gestão ambiental para o Rio de Janeiro.

A Companhia de Limpeza Urbana (Comlurb), empresa responsável pela gestão dos resíduos, é considerada como prestadora de bons serviços de varrição e coleta do lixo domiciliar. Um grande problema é a dívida da Prefeitura com as prestadoras de serviços de tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos, que em maio de 2020 era de R\$ 51,7 milhões, sendo que o valor acrescentado

só em 2019 foi de R\$ 30,7 milhões. O sistema de coleta seletiva está longe de ser satisfatório, como visto no Capítulo de Saneamento. Certamente, esta deveria ser uma das principais frentes de atuação da Prefeitura, com o estabelecimento de metas de coleta seletiva anuais e crescentes. O contrato de coleta seletiva vigente desde julho de 2018 tem prazo de 5 anos e valor de R\$ 12 milhões por ano. Em 2019 foram coletadas 17,2 mil toneladas de forma seletiva, ou seja, 0,53% do total coletado de 3,25 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos (ver TCM-RJ, 2020).

A empresa já poderia estar mais aberta para se tornar uma empresa de serviços ambientais. Há quase três décadas, a Comlurb produzia, a partir da compostagem do lixo, adubo orgânico que era utilizado nas atividades de reflorestamento de encostas. Tal atividade pode ser retomada sem a necessidade de grandes investimentos. Os resíduos de biomassa derivados da poda de árvores e da varrição poderiam ser utilizados para a produção de equipamentos urbanos em praças, por exemplo, e para a produção de energia. Há possibilidade de investimentos relevantes na produção de biogás a partir dos resíduos sólidos orgânicos, com complementaridade de atividades com a Cedae, que tem o potencial de produzir biogás a partir do lodo das Estações de Tratamento de Esgotos utilizando os biodigestores existentes.

Outro ponto relevante é o fomento à adoção de mecanismos de mercado que permitam remunerar as cooperativas e os catadores pelo serviço ambiental prestado no âmbito das obrigações de logística reversa das empresas, de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

2.3. ECONOMIA DA SUSTENTABILIDADE

O século 20 foi o período que consolidou a Revolução Industrial, permitindo a multiplicação exponencial da capacidade de produção de bens de consumo. Por um lado, é inegável que os avanços tecnológicos e sociais permitiram o aumento da expectativa média de vida da população global, bem como a melhoria da qualidade de vida de uma parte considerável da humanidade. Por outro lado, tampouco se pode ignorar que o modelo de desenvolvimento que prosperou durante o período acarretou na degradação ambiental do planeta.

Recursos naturais não são infinitos e, mesmo quando renováveis, possuem restrições de uso e de regeneração. Promover seu aproveitamento de maneira permanente, no presente e no futuro, reduzindo a sua degradação, é a base da economia da sustentabilidade, incluindo nesta abordagem a economia circular, criativa e colaborativa.

As ações listadas abaixo estão ligadas ao que foi denominado como Economia da Sustentabilidade e complementam aquelas tradicionalmente classificadas como ambientais. Ao vislumbrar a viabilidade econômica e seus benefícios coletivos, tais ações podem ser mais facilmente incorporadas nas políticas públicas.

2.3.1 Iluminação pública e eficiência energética

A situação da iluminação pública no município do Rio de Janeiro é sofrível. Os postes são insuficientes e mal situados, com luminárias e lâmpadas ineficientes, danificadas e fora das especificações técnicas, sem priorização entre vias principais e secundárias e com a rede de distribuição aérea de energia compartilhada com postes de luz, o que enfeia a cidade.

O resultado é um serviço precário, indigno de uma cidade que quer se orgulhar de suas manifestações culturais e, com isso, situar-se entre os principais destinos de turismo no mundo. A principal consequência da iluminação precária das ruas, praças e parques é a insegurança da população, que simplesmente se abstém em grande escala de ocupar os espaços públicos à noite. A iluminação pública do Rio deve se tornar referência para as demais cidades do país, contribuindo para o resgate da qualidade de vida, segurança e sucesso nos negócios.

Como se sabe, no Rio de Janeiro, os consumidores de energia elétrica pagam em suas contas, de maneira inseparável, a Contribuição de Iluminação Pública (Cosip). Esses recursos são canalizados para o Fundo Especial de Iluminação Pública (Feip), com obrigatoriedade legal de aplicação exclusiva nesta atividade.

Finalmente tivemos uma boa notícia em 2020. O processo de estudo e licitação para uma Parceria Público-Privada (PPP) voltada para investimentos, operação e manutenção da iluminação pública, iniciado em 2017, foi finalizado em abril deste ano, com a assinatura

do contrato entre a Prefeitura e o consórcio vencedor. A modelagem da PPP estabeleceu contrato de 20 anos com remuneração oriunda do Feip, reduzindo-se risco de crédito e viabilizando-se o financiamento necessário.

Os investimentos previstos somam R\$ 1,4 bilhão, incluindo a modernização de 450 mil luminárias com tecnologia LED, cuja economia de energia é estimada em até 40%, ou seja, cerca de R\$ 120 milhões por ano. Haverá investimentos com impactos diretos em gestão da mobilidade e segurança, com a instalação de 6 mil sensores semafóricos inteligentes, 5 mil pontos de Wi-Fi e 10 mil câmeras, sendo 4 mil com reconhecimento facial e 4 mil sensores de resíduos para bueiros. O contrato estabelece ainda que deverão receber iluminação especial 101 parques e praças, 23 edificações e fachadas históricas, 12 espaços culturais e turísticos e 34 km na orla das praias.

A RioLuz, empresa municipal responsável pela iluminação pública da cidade, conta com quadros técnicos de elevada qualidade, o que lhe permitirá cumprir o papel de órgão regulador e fiscalizador dos níveis de cobertura e qualidade estabelecidos em contrato, sendo os pagamentos condicionados ao desempenho da gestão privada. O projeto de iluminação pública deve ser compatível com o projeto de arborização da cidade, sem conflitos que prejudiquem a qualidade dos serviços ambientais.

Em relação ao consumo de energia elétrica, a Prefeitura tem um histórico de atrasos nos pagamentos à Light. Em 2018 foi negociado o parcelamento dos débitos no valor total de R\$ 78 milhões (sem encargos financeiros), acumulados desde as gestões César Maia e Eduardo Paes, chegando até a gestão Marcelo Crivella.

Há também boas iniciativas em curso, ainda que tardias. No âmbito da obrigação legal das concessionárias de distribuição de energia elétrica de aplicar anualmente no mínimo 0,25% de sua receita operacional líquida em programas de eficiência energética no uso final, a Light Serviços de Eletricidade S. A. lançou edital para seleção de projetos, e a Prefeitura do Rio foi agraciada com R\$ 6 milhões, a serem aplicados no Centro Administrativo São Sebastião (Cass), sede do governo municipal. Anunciado em agosto de 2019, o Projeto de

Eficiência Energética do Cass inclui troca das lâmpadas fluorescentes por lâmpadas LED, instalação de painéis de energia solar e melhorias do sistema central de ar-condicionado. A economia prevista é de R\$ 2,2 milhões por ano.

Em janeiro de 2020, a Prefeitura lançou Chamada Pública para seleção de dez Empresas de Serviço de Conservação de Energia (Esco) e/ou empresas de engenharia para a elaboração e execução, não onerosa para a Prefeitura, de diagnósticos e projetos de eficiência energética em escolas municipais. O objetivo era permitir a participação da Secretaria Municipal de Educação em Chamadas Públicas de Projetos de Eficiência Energética promovidas pela Light.

É preciso determinar o potencial de economias de energia em prédios públicos do município do Rio de Janeiro. São projetos viáveis economicamente que devem ser implementados.

2.3.2 Captação de recursos financeiros

A principal fonte de recursos para os projetos ambientais da Prefeitura é o Fundo de Conservação Ambiental (FCA), criado em 1994, que tem como objetivo o financiamento de projetos de recuperação e restauração ambiental, de prevenção de danos ao meio ambiente e de educação ambiental. As receitas são provenientes de multas, tributos específicos, recursos captados em fontes específicas, dotações orçamentárias e rendimentos financeiros. Para o período 2010-2015, os valores de receita e aplicação de recursos (valores comprometidos) são mostrados na Tabela 12.2. Para os anos posteriores, a partir de 2016, a Prefeitura não disponibiliza as informações. Observa-se um enfraquecimento do FCA nas últimas duas gestões municipais, com exceção do ano de 2015, quando havia a urgência de realização dos projetos relacionados aos Jogos Olímpicos.

Tabela 12.2 Fundo de Conservação Ambiental –
Receitas e aplicação de recursos (R\$ milhões)

RECEITAS	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Royalties	5,0	7,4	0,0	0,7	6,7	0,6
Multas	2,5	4,4	3,8	5,0	5,2	5,6
Outras receitas e créditos	1,5	3,9	5,1	8,0	4,9	10,4
Incorporação do superávit anterior	9,9	23,2	24,2	5,8	2,4	10,9
Total das Receitas	18,9	38,9	33,1	19,5	19,2	27,5
APLICAÇÃO EM PROJETOS (VALORES COMPROMETIDOS)	10,4	27,8	16,4	16,5	16,5	23,3

Entre 2004 e 2007 as receitas oriundas dos *royalties* do petróleo eram mais expressivas, R\$ 44 milhões em média, do que no período 2008-2015. Os *royalties* poderiam ser a principal fonte de recursos do FCA, mas, como não existe em lei um percentual mínimo de aplicação, observa-se a irregularidade dos aportes, prejudicando as atividades e os projetos de meio ambiente da Prefeitura. Os recursos são aplicados em projetos de reflorestamento, monitoramento e controle ambiental, construção de ciclovias, educação ambiental, recuperação de parques municipais etc.

Há uma série de oportunidades de captação internacional com mecanismos como o mercado voluntário de carbono e projetos não reembolsáveis junto a agências de apoio internacionais, bancos multilaterais e Fundos Internacionais, como o Green Climate Fund (GCF), criado no âmbito das Nações Unidas. Atividades de melhoria da gestão municipal em meio ambiente, eficiência energética, energias renováveis e recuperação da vegetação têm sido apoiadas pelos projetos financiados pelo GCF em diversos países.

A Prefeitura deve se engajar mais fortemente no estudo de alternativas e negociação com potenciais parceiros e financiadores. Deveríamos aproveitar, em benefício da cidade, o título de Patrimônio Mundial como Paisagem Cultural Urbana, concedido pela Unesco. Apesar de ter sido montado um Conselho Gestor, a cidade nunca se apropriou e captou recursos em função desse título.

2.3.3 Meio ambiente e geração de empregos

Aplicando as informações da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) na metodologia apresentada pela Organização Mundial do Trabalho, calculou-se que, em 2018, no município do Rio de Janeiro,

5,4% dos empregos formais podiam ser denominados “empregos verdes”, ou seja, o equivalente a 122 mil postos de trabalho.

A título de comparação, a mesma metodologia aponta que São Paulo tinha 4,8% (2018), e o Brasil, em torno de 3,5% de empregos verdes (2015). Portanto, o Rio apresentou um percentual acima da média nacional. Predominavam no Rio as atividades ligadas a serviços de água, esgoto, resíduos urbanos e industriais, com 25%; serviços de limpeza com 32%; associações diversas de cunho social, com 41%; 2% em atividades vinculadas diretamente à natureza (áreas verdes); e apenas 0,2% de empregos relacionados a reciclagem.

Esses números indicam um potencial de estimular “empregos verdes” em atividades relacionadas à reciclagem. Os dados da Rais indicam um potencial de ampliar em quase sete vezes o número de empregos nessas atividades (gerando cerca de 2 mil postos de trabalho) simplesmente fazendo desse setor tão importante na cidade como é no país como um todo. Seguindo inúmeras experiências nacionais e internacionais de estímulo à economia solidária, o desenvolvimento de cooperativas parece um caminho importante para fomentar o crescimento desse setor (Singer, 2018).

Para além de discussões de empregos verdes, é preciso lembrar que os investimentos em conservação ambiental, gestão de resíduos sólidos, tratamento de água e esgoto e redução da poluição do ar são todos investimentos em melhorias de amenidades urbanas. Essas amenidades são fator importante de atração de investimentos e empregos. Isso é especialmente importante no Rio de Janeiro, uma vez que características naturais e climáticas são parte essencial do apelo da cidade tanto para visitantes quanto para investidores. Dessa forma, é preciso reconhecer os investimentos em meio ambiente como parte fundamental da estratégia de recuperação econômica do município após os inúmeros choques negativos ocorridos na segunda metade da década de 2010.

2.3.4 Sistemas alimentares

A pandemia deixou à mostra as fragilidades dos sistemas alimentares urbanos. Conforme destaca em publicação recente, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

(FAO, 2020), muitas das respostas à crise, como o suprimento local de alimentos, a melhoria dos canais de distribuição e as entregas diretas em domicílio, poderão ser apropriadas para transformar a maneira como os sistemas alimentares são gerenciados na conexão entre áreas urbanas e rurais.

O consumo local e a agroecologia precisam estar no centro da discussão sobre políticas públicas municipais. É meritório utilizar o poder de compra da Prefeitura para adquirir alimentos da agricultura familiar por conta do fortalecimento de uma fonte mais próxima de abastecimento e do necessário apoio a um segmento social que gera renda em pequenas propriedades nas áreas rurais dos municípios. Já existe, em primeiro lugar, a expressiva demanda da merenda escolar nas escolas municipais. Outra fonte de demanda, ainda que menor e hoje apenas potencial, são os restaurantes populares geridos pela Prefeitura. E a terceira fonte, potencialmente expressiva, são hotéis, restaurantes e feiras em que a produção é escoada. Há uma valorização crescente de alimentos orgânicos que sejam produzidos pela agricultura de pequeno porte, motivada por princípios socioambientais e de construção de resiliência alimentar para as cidades.

Em relação à primeira, o Programa de Alimentação Escolar (Pnae) recebe verba do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para apoiar as compras da merenda escolar. Pelo menos 30% desta verba deveria ser utilizada para compras de alimentos da agricultura familiar.

Quanto à segunda, um conjunto de oito inaugurados em 2000 pelo governo do Estado foi reduzido a três unidades, em Bangu, Bonsucesso e Campo Grande. Todos atualmente sob gestão do município, não fazem aquisição de alimentos de agricultura familiar. Constituem, portanto, mais uma potencial demanda dos alimentos de produtores familiares que poderia ser atendida pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Para a terceira fonte de demanda, além das vendas aos estabelecimentos comerciais, o Circuito Carioca de Feiras Orgânicas e as feiras da agricultura familiar são mercados importantes para escoamento da produção diretamente ao consumidor.

Além da agricultura familiar em zonas rurais do município, outra vertente de atuação ao alcance da Prefeitura é a agricultura urbana como parte da estratégia de segurança alimentar nas cidades. Desde 2006, a cidade do Rio de Janeiro conta com o Programa Hortas Cariocas, que possui centros de educação agroecológica e espaços de plantio em comunidades, que absorvem mão de obra local, treinada pelo programa, e abastecem escolas e comunidades vulneráveis. O programa tem o mérito de contribuir com a redução dos índices de ocupação irregular de terrenos ociosos e elevação dos níveis de inclusão social. Hoje existem 40 unidades produtivas, sendo 17 unidades em comunidades de baixa renda e 23 em escolas municipais. E ainda conta com o Centro Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica (Cemapo), inaugurado em 2018 e situado na expansão do Parque de Madureira, zona norte do Rio.

A agricultura urbana também se alia à sustentabilidade a partir de telhados verdes. Em estudo realizado por Dang e Sampaio (2020), foi realizado o mapeamento dos telhados da cidade do Rio de Janeiro, este aponta que 69% têm inclinação adequada à implantação de telhados verdes. Se forem implantadas hortas em 53% deles, seria possível alimentar todos os moradores de favelas da cidade (1,4 milhão de habitantes).

Em dezembro de 2019, o prefeito sancionou a Lei n. 6.691, que institui a Política de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana do Município do Rio de Janeiro como parte da política agrícola, integrada à política urbana e de segurança alimentar e nutricional da população, em bases sustentáveis. Esta lei contempla e embasa as proposições acima e é um caminho aberto para o Rio de Janeiro se tornar uma cidade comprometida com a sustentabilidade e a agroecologia. Posicionamento alinhado com respostas às urgências de nosso tempo, tais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, o Green New Deal Americano e Farm to Fork da Comissão Europeia.

Por fim, destaca-se que o Rio de Janeiro é uma das 163 cidades signatárias do Pacto de Milão, que trata de sistemas alimentares economicamente acessíveis e saudáveis, que minimizem o desperdício e conservem a biodiversidade, permitindo a adaptação e a mitigação

dos impactos das mudanças climáticas. Em maio de 2019, a cidade sediou o 1º Fórum Latino-Americano das Cidades Signatárias do Pacto de Milão.¹²²

2.3.5 *Economia circular na cidade*

Uma visão mais atual de sustentabilidade deve aplicar para as cidades e seus arredores o conceito de Economia Circular, em que são privilegiadas a redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia na sociedade, em conjunto com os ecossistemas que constituem a base física para o seu funcionamento.

Apesar da extensa produção acadêmica, redes dinâmicas no terceiro setor, diversas experiências exitosas no setor privado e planos municipais bem-sucedidos em várias cidades do mundo, principalmente na Europa, o tema da Economia Circular ainda é incipiente como política pública no Brasil, seja em âmbito federal, estadual ou municipal.

Em âmbito estadual, em dezembro de 2019, o Governo Estadual do Rio de Janeiro realizou seu primeiro seminário sobre Economia Circular que contou com diferentes atores públicos e privados. A Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) também já realizou uma série de seminários sobre o assunto, inclusive com a participação de atores internacionais.

Em âmbito municipal, o tema foi levantado durante o Programa Rio Resiliente com ampla participação da sociedade civil e atores diversos, porém a gestão do prefeito Crivella não deu continuidade ao estudo e aplicação do conceito de Economia Circular, resultando em pouco avanço, seja no setor produtivo carioca ou na gestão dos serviços públicos.

Impulsionar a economia circular é fundamental para simultaneamente diminuir a produção de resíduos e, ao mesmo tempo, fomentar empregos em setores como reciclagem e energias renováveis. Para isso, é fundamental pactuar um plano com o setor privado e a sociedade civil para fomentar esse tipo de iniciativas.

122 Disponível em: <<https://prefeitura.rio/rio-acontece-destaque/rio-recebe-forum-internacional-de-seguranca-alimentar-e-exibe-programas-de-alimentacao-escolar-e-restaurantes-populares/>>.

2.3.6 Licenciamento

Desde a criação da Smac, em 1992, a Prefeitura possui uma área de licenciamento ambiental. Até 2007, no entanto, a função dessa área era apenas emitir pareceres técnicos nos processos de licenciamento ambiental conduzidos pelo órgão estadual de meio ambiente.

Em 2007, a partir de um convênio firmado com o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), a Smac passou a cuidar na íntegra do licenciamento ambiental de empreendimentos, desde a fase de análise inicial até a concessão das licenças. No entanto, por força deste convênio – e opção política da Prefeitura, que se mantém até hoje –, o licenciamento ambiental municipal restringe-se aos empreendimentos que não estão obrigados a elaborar Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA-Rima). Esse tipo de empreendimento, mais complexo, continua sendo licenciado apenas pelo Inea.

Com a perspectiva da realização de grandes eventos esportivos, como os Jogos Mundiais Militares (2011), a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016), houve um fortalecimento de pessoal e equipamentos da Secretaria de Meio Ambiente, responsável pelos licenciamentos. Intensificaram-se para melhor as relações com outros órgãos da Prefeitura. Para não colocar em risco a realização dos eventos, toda a estrutura necessária foi providenciada.

Passados os Jogos, o licenciamento municipal foi enfraquecido e hoje, mais do que nunca, seu trabalho técnico está sujeito a pressões e interesses externos. O setor já chegou a contar com 60 servidores, entre nível superior e técnicos. Atualmente, conta apenas com cerca de 20 técnicos de nível superior. Faltam investimentos em digitalização de processos. O licenciamento e a fiscalização encontram-se apartados, e os recursos de compensação ambiental poderiam ser mais bem negociados e aplicados.

2.3.7 Adaptação da cidade às mudanças climáticas

No Rio de Janeiro já foram elaborados diversos estudos sobre os impactos das mudanças climáticas, como o “Rio, os próximos 100 anos”, de 2008, o “Plano de adaptação às mudanças climáticas”, desenvolvido pela Coppe/UFRJ, e o “Rio Resiliente”, do Centro de

Operações Rio (COR). Já foram montadas equipes dedicadas ao tema no Instituto Pereira Passos e na Secretaria de Meio Ambiente.

Mas esse conhecimento, conforme Sergio Besserman, embora seja fonte das ações da Defesa Civil e modelo para as ações nacionais, não está devidamente incorporado às ações e planejamento em todos os setores da Prefeitura (Frischtak, 2020). No caso do Rio de Janeiro, as inundações são um problema crítico e prioritário. Portanto, são relevantes os investimentos em drenagem e redução dos riscos de deslizamentos de encostas.

Apesar da criação do Programa Cidade pelo Clima (Decreto n. 46.079/2019) e do Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS) da Cidade (Decreto n. 46.078/2019), ainda se espera a definição de cronogramas de ações pela Prefeitura. Para o Programa Cidade pelo Clima deverá ser elaborado, em primeiro lugar, um Plano de Ação Climática, que visa atingir a neutralidade das emissões em 2050 e aumentar a adaptação do município aos efeitos das mudanças climáticas; em segundo lugar, um Sistema de Monitoramento Climático, que deverá realizar o monitoramento das emissões de gases de efeito estufa, dos impactos das mudanças climáticas e das ações de mitigação e adaptação implementadas. O PDS conterá a visão de longo prazo da cidade, objetivos e metas alinhados, conforme o caso, aos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2.4 GESTÃO AMBIENTAL NA PREFEITURA

A implementação de políticas públicas de sustentabilidade são diretamente influenciadas pelo arranjo da gestão ambiental da Prefeitura e pela disponibilidade de recursos financeiros e humanos mobilizados.

No período de 2005 a 2015 os gastos públicos ambientais dos municípios brasileiros, considerados os 303 com mais de 100 mil habitantes, cresceram 117% em valores absolutos (Pereira e Neto, 2020). Em termos relativos, isto é, medindo a participação dos gastos na função gestão ambiental diante dos gastos totais, mostra trajetória de crescimento a partir de 2005, com 0,80% até 1,05% em 2015, com média de 1,01% a valores constantes. Para o município do Rio de Janeiro os gastos teriam sido, conforme a metodologia adotada,

de R\$ 166,8 milhões em média no mesmo período, ou 0,81% em relação ao total, ocupando o 99º lugar.

Entre 2015 e 2019, conforme dados da Prefeitura do Rio de Janeiro (Município, 2020) e do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ, 2020), os valores das despesas empenhadas nos programas ligados à Gestão Ambiental na Prefeitura responderam em média por R\$ 109 milhões, o equivalente a 0,40% do total da Prefeitura (Tabela 12.3). Há um claro declínio nos anos mais recentes a partir de 2017.¹²³

Tabela 12.3- Despesas empenhadas em programas de gestão ambiental e no total da Prefeitura em valores correntes

DESPESAS EMPENHADAS	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Gestão Ambiental (R\$ milhões)	123	130	96	98	99	547
Prefeitura total (R\$ bilhões)	27	29	27	28	25	136
% da Gestão Ambiental	0,45%	0,45%	0,36%	0,35%	0,39%	0,40%

Na Tabela 12.4 são mostrados os valores de cada um dos Programas da Gestão Ambiental na Prefeitura em um recorte de 2019. As ações elencadas foram descritas nas seções anteriores.

Tabela 12.4- Demonstrativo de gastos por programa de governo em 2019

PROGRAMA	R\$ MILHÕES	%	ITENS
Gestão Administrativa	54,8	56%	Pagamento de pessoal da Prefeitura vinculado aos programas
Rio + Verde	13,1	13%	Programas Mutirão de Reflorestamento e Hortas Cariocas

123 Há que se tomar o cuidado para não comparar sem ressalvas os gastos relativos da gestão ambiental dos períodos 2005-2015 e 2015-2019 apresentados nas referências citadas, pois as metodologias de contabilização não necessariamente são as mesmas.

Conserva Rio	11,4	12%	Manejo de arborização urbana em áreas públicas e intervenções em praças e jardins
Rio no Controle Ambiental	8,0	8%	Boletins de qualidade de areia das praias e de qualidade do ar e documentos de controle ambiental. Apoio técnico operacional
Águas do Rio	6,1	6%	Monitoramento da Lagoa Rodrigo de Freitas e recuperação de margens de corpos hídricos
Diversos	5,3	5%	Sem informações
TOTAL	98,7	100%	

Segundo o TCMRJ, falta em primeiro lugar um órgão coordenador e atuante que integre as diversas políticas públicas, no que concerne à efetiva proteção e valorização do meio ambiente, e não há integração entre os órgãos que definem e aplicam as políticas públicas de gestão ambiental, com consequente falta de clareza sobre as competências e atribuições de cada uma das partes. Ainda conforme o TCMRJ, deixaram de ser desenvolvidos o Plano de Ação Municipal sobre Mudanças Climáticas e o Sistema de Monitoramento de Emissão de Gases.

Devido ao caráter transversal das demandas ambientais, não apenas a Secretaria de Meio Ambiente da Cidade (Smac) é responsável pela sustentabilidade no município. Como visto ao longo do capítulo, outros órgãos atuam em saneamento ambiental, áreas verdes, bem-estar animal, eficiência energética, sistemas alimentares, entre outros temas. No entanto, a Smac é crucial na estrutura de meio ambiente da Prefeitura.

A secretaria dispõe de 150 profissionais especializados e com reconhecida capacitação. São engenheiros florestais e agrônomos, biólogos, engenheiros civis e mecânicos, geógrafos e técnicos para coleta de sementes que atuam em seis viveiros, com capacidade para produção de mais de 1 milhão de mudas por ano. Desde a sua criação em 1992, a Smac já passou por períodos de fortalecimento e de redução. Na gestão Crivella foi desprestigiada, ao ser fundida com a Secretaria de Conservação por um período, e enfrenta o desestímulo

de seus funcionários com a atual situação, que precisa ser revertida para que o Rio de Janeiro possa de fato apresentar melhorias na sua gestão ambiental.

Com o intuito de remodelar a gestão ambiental em busca de novos investimentos que apresentem resultados efetivos na qualidade ambiental da cidade e na geração de empregos, novas e antigas ideias podem ser viabilizadas. Uma inédita Agência de Desenvolvimento Verde com estrutura enxuta e eficiente poderá atuar para que oportunidades de empreendedorismo, trabalho e renda em temas ambientais sejam geradas por iniciativas públicas e privadas na cidade do Rio de Janeiro. A gestão ambiental da Prefeitura como um todo poderá ser reforçada com a implantação de um Gabinete de Sustentabilidade ligado diretamente ao prefeito, com a participação de secretarias e órgãos municipais, com o objetivo de acompanhar a eficácia e efetividade das ações de relevante interesse ambiental.

Finalmente, deve-se recuperar a importante atuação transparente e democrática do Conselho de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro (Consemac) como principal fórum de debate e contribuição da sociedade para o desenho de propostas para a proteção do patrimônio ambiental, desenvolvimento sustentável e resiliência climática da cidade.

3. PROPOSTAS

3.1. ESPAÇOS PÚBLICOS URBANOS E NATURAIS

- ✓ Realizar inventário da arborização urbana da Cidade. Estima-se que haja cerca de 6 milhões de árvores nos logradouros públicos da cidade. Há tecnologia disponível para realizar um inventário colaborativo, com participação e engajamento dos cidadãos. Mas é preciso decisão política e recursos para fazê-lo.
- ✓ Criar (ou adotar) plataforma digital com sistema georreferenciado, que permita consultas em tempo real sobre a situação das árvores urbanas da cidade, incluindo um módulo de gerenciamento e monitoramento de pedidos, análises e ações de remoção e poda.

- ✓ Reestruturar e fortalecer a Fundação Parques e Jardins, devolvendo-lhe o papel e a relevância que tinha até a década de 1980. Sem uma instituição forte e bem estruturada, as árvores e áreas verdes cariocas permanecerão sob ameaça e, consequentemente, colocando vidas e patrimônios em risco.
- ✓ Transformar o Plano de Arborização Urbana (Pdau) em Lei Municipal, incluindo previsão legal de destinação de parte dos recursos dos *royalties* da exploração de óleo e gás para o gerenciamento das áreas verdes e arborização.
- ✓ Institucionalizar e ampliar a iniciativa Oficina de Madeira Sustentável, da Comlurb, que transforma resíduos de poda e remoção de árvores em mobiliário e equipamentos para praças e parques, e implantar um programa de destinação adequada para esses resíduos (geração de energia, compostagem, chapas de fibra etc.).
- ✓ Promover a efetiva implementação das unidades de conservação existentes, com designação de gestores qualificados, alocação de equipes, ações de controle e fiscalização, elaboração e implementação dos planos de manejo (principal ferramenta de planejamento, zoneamento e gestão das UCs, prevista no Snuc).
- ✓ Fortalecer o Mosaico Carioca como espaço privilegiado para a governança integrada, participativa e colaborativa das áreas protegidas da cidade. Um decreto que reconheça o Mosaico no nível municipal seria essencial, especialmente agora que seu Conselho se encontra ameaçado pelas decisões do Governo Federal sobre os colegiados e espaços de participação da sociedade civil.
- ✓ Criar o Sistema Municipal de Conservação da Natureza, por meio de uma lei específica. Esta Lei deve estabelecer diretrizes e propor instrumentos de gestão e proteção para as UCs municipais. Deve incluir também previsão legal de destinação de parte dos recursos dos *royalties* da exploração de óleo e gás para as UCs, bem como a criação de um mecanismo econômico que viabilize a destinação de recursos de compensação ambiental decorrentes de processos de licenciamento ambiental municipal, tal qual previsto no Snuc.

- ✓ Inserir parques e reservas cariocas na agenda de desenvolvimento econômico da cidade e reconhecer suas funções nas estratégias de mitigação e adaptação a mudanças climáticas.
- ✓ Fortalecer o manejo, a sinalização e o uso público da Trilha Transcarioca, incluindo esforços e investimentos para fomentar e apoiar o trabalho dos voluntários e adotantes e para viabilizar a implementação da conexão entre os parques da Pedra Branca e Tijuca.
- ✓ Criação do Conselho Municipal do Bem-Estar Animal, reunindo representantes do Executivo, Legislativo e sociedade civil.
- ✓ Intensificar a fiscalização e autuação sobre comércio de animais da fauna silvestre, bem como maus-tratos e abandono de animais.
- ✓ Criação de aplicativo para atendimento clínico de animais – atendimento e castração, visando otimizar os recursos de atendimento.
- ✓ Convênios com faculdades de medicina veterinária para estágio e oferecimento de procedimentos clínicos.
- ✓ Instalação de parques para animais em bairros da cidade (ParCão), definidos pelo Conselho do Bem-Estar Animal.

3.2. QUALIDADE DO AR, SOLOS E ÁGUAS

- ✓ Estabelecer um Plano de Ação da Prefeitura com a Cedae para identificação de ligações irregulares de esgoto nas redes pluviais e viabilizar os investimentos necessários, inclusive por parte de condomínios e centros comerciais. Cobrar da Cedae o cumprimento dos serviços operacionais de coleta, tratamento e lançamento de esgotos, a que já está submetido como prestador de serviços para a Prefeitura.
- ✓ Criar um programa de coleta e reúso de água da chuva em prédios públicos municipais, principalmente nas escolas.
- ✓ Ampliar o monitoramento da qualidade da água de corpos hídricos selecionados na cidade.
- ✓ Direcionar a empresa municipal Comlurb na busca de soluções para ampliação de serviços ambientais para além da logística de coleta dos resíduos sólidos, incluindo aproveitamento energético para produção de biogás, coleta seletiva e reciclagem.

- ✓ Elaborar o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, previsto na Política Nacional de Meio Ambiente (art. 9º da Lei n. 6.938/81) e na Lei Complementar 111/2011 (art. 173 da LC 111/2011).
- ✓ Elaborar o Caderno de Encargos Ambientais, contendo diretrizes e procedimentos correspondentes à sustentabilidade e à proteção ambiental que deverão ser observados na licitação e execução de obras públicas e na implantação do Código de Obras do Município.

3.3. ECONOMIA DA SUSTENTABILIDADE

- ✓ Viabilizar a ampliação de atividades de eficiência energética em prédios públicos municipais por intermédio de Escos (Empresas de Serviços de Economia de Energia), com o objetivo de melhorar as instalações e reduzir as despesas do município com energia elétrica.
- ✓ Fortalecer a área de licenciamento ambiental, investindo na digitalização integral dos procedimentos, assegurando agilidade, transparência e credibilidade ao licenciamento ambiental municipal.
- ✓ Criar o Sistema de Licenciamento Ambiental da Cidade (Silac), incluindo marco regulatório, manual de procedimentos, base de dados atualizada anualmente, protocolo de avaliação preliminar de impactos, diretrizes para integração entre órgãos e plataforma *on-line* com amplo acesso a empreendedores, gestores públicos, órgãos de controle e sociedade.
- ✓ Atribuir a Rio Luz funções de regulação e fiscalização da gestão da iluminação pública, incluindo a introdução de inovações para uso, por parte da Prefeitura, da infraestrutura de sensoriamento e comunicação disponível.
- ✓ Para o projeto de iluminação pública, a nova gestão municipal deve estabelecer critérios e selecionar os pontos iniciais prioritários de instalação dos vários equipamentos previstos (luminárias, pontos Wi-Fi, sensores semafóricos e de bueiros) e participar ativamente do processo de fiscalização dos investimentos.
- ✓ Elaborar um diagnóstico da situação da malha cicloviária do município e promover sua expansão e conservação. Aumentar a oferta de equipamentos auxiliares, como banheiros para ciclistas

e estacionamentos para bicicletas, nas estações de trem, metrô e BRT.

- ✓ Expandir o Programa das Hortas Urbanas e apoiar a produção agrícola urbana de orgânicos no município. Viabilizar a compra de produtos da agricultura familiar para as escolas da rede municipal e os restaurantes populares geridos pela Prefeitura.
- ✓ Realizar um estudo sobre agroecologia e consumo local no Rio de Janeiro, incluindo a avaliação dos investimentos necessários em assistência técnica, logística e ocupação de espaços estratégicos do ponto de vista socioambiental.
- ✓ Construir, em conjunto com a sociedade civil e o setor produtivo, um Plano de Economia Circular 2021-2030 em pelo menos três áreas prioritárias (exemplos: construção civil, mobilidade e lixo orgânico).
- ✓ Estabelecer parcerias, por intermédio de acordos de cooperação técnica, com cidades metropolitanas internacionais com experiências bem-sucedidas, em economia circular, como Amsterdam e Paris, para viabilizar trocas de experiências e estruturar investimentos estrangeiros diretos.
- ✓ Estimular a geração de emprego e renda para as populações mais carentes nas cadeias de coleta seletiva e reciclagem, com o fortalecimento das cooperativas e o empreendedorismo comunitário, como micronegócios circulares nos ramos da alimentação, têxtil e eletrônico.
- ✓ Elaborar e implementar o Plano de Desenvolvimento Sustentável, previsto no Decreto Rio n. 46.078, de 2019.
- ✓ Elaborar e implementar o Plano de Ação Climática e o Sistema de Monitoramento Climático, previstos no Programa Cidade pelo Clima.
- ✓ Viabilizar o aumento dos recursos do Fundo de Compensação Ambiental (FCA), principalmente dos *royalties* de petróleo, para aplicação nos projetos ambientais da Prefeitura.
- ✓ Mobilizar esforços das equipes da Prefeitura na captação de recursos nacionais e internacionais para atividades ambientais por

meio de mecanismos como o mercado de carbono e projetos junto a agências de apoio internacionais, bancos multilaterais e fundos, como o Green Climate Fund (GCF).

3.4. A GESTÃO AMBIENTAL NA PREFEITURA

- ✓ Revisar a estrutura e o organograma da Secretaria de Meio Ambiente da Cidade, reorganizando coordenadorias, gerências e autarquias associadas (incluindo a FPJ, que deverá voltar à Smac), com vistas a dar-lhes mais racionalidade e eficiência.
- ✓ Criar a Agência de Desenvolvimento Verde da Cidade do Rio de Janeiro, uma estrutura enxuta e eficiente, com a função de promover, coordenar e apoiar iniciativas públicas e privadas voltadas para a geração de oportunidades de empreendedorismo, trabalho e renda relacionadas às atividades de reflorestamento, paisagismo, arborização, recuperação de rios, coleta seletiva, ecoturismo, educação ambiental, reciclagem, compostagem, energias renováveis etc.
- ✓ Prestigiar o Conselho de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro (Consemac), garantindo-lhe suas prerrogativas deliberativas e como principal fórum de debate e contribuição da sociedade para o desenho de propostas para a proteção do patrimônio ambiental, desenvolvimento sustentável e resiliência climática da cidade.
- ✓ Estabelecer um Gabinete de Sustentabilidade ligado diretamente ao prefeito com a participação de secretarias e órgãos municipais, com o objetivo de acompanhar a eficácia e efetividade das ações de relevante interesse ambiental da Prefeitura.

4. CONCLUSÃO

Quem tem os olhos e o coração voltados para a Cidade Maravilhosa sabe que esse pedaço de terra e mar foi abençoado com belezas naturais e um povo alegre e criativo. Quando uma alma canta ao ver o Rio de Janeiro, não pensa em decadência e degradação. Ao contrário, imagina uma idílica urbe de praias e montanhas pitorescas, de festas e celebrações, de gente de todos os tipos misturada. E pensa num lugar de cultura vibrante, um ícone no Brasil.

No entanto, não há como, no emblemático ano de 2020, diagnosticar e propor políticas públicas de meio ambiente e sustentabilidade

para o Rio de Janeiro sem estar marcado pelo signo da recuperação¹²⁴. Os índices de desemprego, violência e poluição verificados no Rio exigem intensa mobilização, não para restaurar um passado, mas sim para adotar soluções à frente, visíveis tanto nos horizontes de um mandato de quatro anos quanto de períodos mais longos.

Além da Gestão Ambiental, todas as unidades da Prefeitura podem e devem contribuir de maneira integrada para a sustentabilidade no município. Será preciso reduzir drasticamente a poluição do ar e dos solos, das baías, dos rios e lagoas, proteger e recuperar áreas verdes e praças, gerar empregos, viabilizar proteção dos animais, aumentar a eficiência energética de prédios públicos, ampliar ciclovias, captar recursos, expandir as cadeias alimentares mais sustentáveis, implementar planos de economia circular e de adaptação das mudanças climáticas, entre tantas outras ações.

Transformar uma cidade já consolidada, inserida em uma das maiores metrópoles do mundo, em inclusiva e sustentável é um desafio que pode parecer utópico, em um primeiro momento. Mas há que se reconhecer que a sustentabilidade é muito mais uma trajetória que uma meta a ser alcançada.

Iniciar processos transformadores, adotar princípios e práticas que induzam à sustentabilidade das atividades econômicas no médio e longo prazos, e criar incentivos efetivos e eficientes para atividades de baixo impacto são caminhos a serem percorridos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Coelho, T.D.O. (2016). Valoração dos serviços ecossistêmicos do Parque Nacional da Tijuca.
- Dang, M., & Sampaio, M. (2020, January). The potential for rooftop agriculture in the city of Rio de Janeiro: Growing capacity, Food security and Green infrastructure. In IOP Conference Series: Earth and Environmental Science (Vol. 410, n. 1, p. 012016). IOP Publishing.

124 O recorte aqui realizado, apesar de amplo nos vários temas das áreas verdes, da qualidade ambiental, da economia e gestão da sustentabilidade, não abarcou no detalhe questões socioambientais relevantes de saneamento e de transportes.

- FAO. (2020). Urban food systems and COVID-19: The role of cities and local governments. Abril. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca8600en/CA8600EN.pdf>>.
- Frischtak et al. (2020). Movimento Rio 2020: um chamado a ação.
- Município do Rio de Janeiro (2020). Relatório de Gestão e Avaliação – Exercício 2019/PCRJ.
- Pereira, P.V.M. e Neto, L.F.F (2020). Evolução dos gastos públicos ambientais dos municípios brasileiros: uma análise no período de 2005 a 2015. Engenharia Sanitária e Ambiental, 25(2), 425-437. Epub April 17, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s1413-41522020178746>>.
- Sant'Anna, A.A. (2018). Not so natural; Unequal effects of public policies on the occurrence of disasters. Ecological Economics, 152, 273-281.
- Singer, P. (2008). Economia Solidária, Estudos Avançados, 2(62); Diniz, S. (2016). Do precário ao plural: realidades e possibilidades da economia popular no Brasil contemporâneo, Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Souza, F. e Azevedo, J. Panorama das lagoas urbanas no Rio de Janeiro: aspectos relevantes na gestão das Lagoas Rodrigo de Freitas, Araruama e Complexo Lagunar de Jacarepaguá. Eng. Sanit. Ambient. vol.25 n.1 Rio de Janeiro Jan./Feb. 2020.
- TCMRJ (2020). Gestão Ambiental, Resíduos Sólidos: Coleta e destinação final, Transportes. 65 slides. 6IGE/SGCE.
- Young, C.E.F. & Medeiros, R. (2018). Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras. Rio de Janeiro: Conservação Internacional 180.

Capítulo 13

Empreendedorismo

Autores: Herman Bessler, Maiko Pinheiro e José Aranha



1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é construir, com base em dados objetivos e experiências ao redor do mundo, uma política de empreendedorismo e inovação municipal para a cidade do Rio de Janeiro a partir de 2021. Levamos em conta múltiplos estudos bem como iniciativas previamente implementadas na cidade, para desenvolver políticas com maior potencial de fomento ao ecossistema de negócios da cidade, gerando renda e emprego para a população como um todo.

Como não há, é claro, uma “bala de prata” – ação única com capacidade para transformar a vida dos cidadãos da cidade – a partir das esferas temáticas de empreendedorismo e inovação (ou de qualquer outra), buscamos identificar ações com impacto de curto, médio e longo prazos, que satisfaçam a baixa capacidade orçamentária do Rio ao tomar para si novos dispêndios.

A estruturação do texto segue abordagem indutiva. Fazemos abaixo algumas notas conceituais e contextuais, seguidas da identificação de pilares diagnósticos, análise comparativa e, ao fim, recomendações específicas. O princípio norteador é a promoção de uma análise crítica, capaz de promover a reflexão, o diálogo e a ação.

2. DEFINIÇÃO: O QUE SE ENTENDE POR EMPREENDEDORISMO

O *empreendedorismo*¹²⁵ é um movimento social que trata do “empreender”, “fazer algo”, “realizar”. É o processo da iniciativa de implementar novos negócios ou mudanças em empresas já existentes. É um termo muito usado no âmbito empresarial e muitas vezes está relacionado com a criação de empresas ou produtos novos, normalmente envolvendo inovações e riscos.

É, em outras palavras, a capacidade de resolver um problema que muita gente tem, de forma inovadora, isto é, introduzir algo novo ou aperfeiçoar no ambiente produtivo ou social um novo produto,

125 BAGGIO, Adelar Francisco. Empreendedorismo: Conceitos e Definições. *Rev. de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia*, 1(1): 25-38, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZP-n8as>>.

processo ou serviço. Diversas **startups**, por exemplo, inovam dentro de um setor existente. A inovação é agregação de valor.

O papel do empreendedor é identificar oportunidades, agarrá-las e buscar os recursos para transformá-las em um negócio lucrativo. Vale destacar também a presença crescente da aplicação do termo “intraempreendedor” para se referir àqueles que buscam inovar dentro de organizações nas quais são colaboradores ou executivos. Enfim, o empreendedor é o principal fator promotor do desenvolvimento econômico e social de um país.

De acordo com o Global Entrepreneurship Monitor (2010),¹²⁶ o empreendedorismo não é importante apenas por gerar emprego e renda, mas também por melhorar as condições do mercado, introduzir novidades, disseminar tecnologia e estimular a concorrência saudável que, por sua vez, realimenta toda essa cadeia.

Nesta proposta se dará foco ao empreendedorismo pelo seu enorme potencial e pela baixa implementação de programas de desenvolvimento no país. Levamos em consideração, para a elaboração do trabalho, entrevistas realizadas previamente com os atores envolvidos neste setor, como empreendedores, representantes da academia, o setor privado ligado aos investidores e representantes do setor público, para identificar suas características, potencialidades e os obstáculos a serem ainda superados.

3. PRINCÍPIOS CONSTRUTIVOS

- Orçamento Base Zero como metodologia de priorização das políticas (como realizar ações que não pesam no orçamento e ações geradoras de receita a partir de PPPs).¹²⁷
- Empreendedorismo e Inovação como tema transversal: como trazer programas e tópicos que dialoguem com outros núcleos, agentes e secretarias de forma complementar e colaborativa?¹²⁸

126 PORTAL GEM- Global Entrepreneurship Monitor com relatórios sobre empreendedorismo. Disponível em: <<https://www.gemconsortium.org/>>.

127 TOZZI, Ana Paula Ribeiro e Costa Jessica, *Revolução Orçamentária: o Avanço do Orçamento Base Zero (Obz)* e-book Kindle.

128 ITS - Empreendedorismo na economia em rede – Análise do ecossistema do empreendedorismo no Brasil e caminhos para um futuro integrado. Instituto de Tecnologia e Socie-

- Pequenos negócios de serviços são os principais geradores de renda e emprego em qualquer cidade. Como estimular sua criação e seu desenvolvimento?¹²⁹
- Planejamento “Lean” Enxuto¹³⁰ (como desenvolver um sistema de testes de baixo custo e baixo risco, escalando as que apresentarem maior impacto) e Ágil¹³¹ (sistemas para correção de rota ao longo do caminho).

4. MACROCONTEXTO SOBRE EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO

O acesso à internet e às ferramentas tecnológicas representa só o começo das possibilidades trazidas pelo digital neste século 21. Interagir e criar aplicações próprias e condizentes com o contexto e propósito no qual estão inseridas é algo já ao alcance dos cidadãos e resulta em uma série de reconfigurações sociais e oportunidades na democratização do acesso ao conhecimento.

A realidade trazida pelas tecnologias emergentes, em especial a internet das coisas e a inteligência artificial, mostra que a conexão em rede deixou de ser exclusiva a aparelhos fabricados apenas com esse fim.

As possibilidades de conectar os objetos do dia a dia e de construir esse tipo de aplicação a baixo custo, não dependendo mais da necessidade de uma escala industrial, abre espaço para uma série de inovações e invenções, além de estimular um uso criativo das tecnologias.

dade do Rio RJ, 24/10/2017. Disponível em: <<https://beta.itsrio.org/pt/publicacoes/empreendedorismo-na-economia-em-rede/>>.

129 Relatório do Sebrae sobre o Global Entrepreneurship Monitor no caso Brasileiro. Disponível em:

<<https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2019/02/GEM-2018-Apresenta%C3%A7%C3%A3o-SEBRAE-Final-slide.pdf>>.

130 RIES, Eric. *A startup enxuta*: original – *The Lean Startup*: How Today's Entrepreneurs Use Continuous Innovation to Create Radically Successful Businesses (English Edition). Formato: e-book Kindle.

131 Taleb, Nassim Nicholas. *Antifrágil*: Coisas que se beneficiam com o caos Formato [Tradução de Renato Marques]. e-book Kindle.

O paradigma das *startups* vem disruptando mercados por todo o mundo em diversos segmentos da economia. De 2014 até hoje, grandes organizações procuram nas microempresas de base tecnológica uma inspiração para sua transformação digital e a resposta para se adaptar e crescer exponencialmente.

A economia criativa agrupa aqueles que são hoje os principais segmentos em crescimento no Brasil e no mundo, um mundo líquido de ativos intangíveis. Dados são vistos como o novo petróleo, e não é para menos: das dez maiores empresas da bolsa de Nova Iorque, cinco tem como seu principal produto os dados. EUA, UK, Israel, Coreia do Sul, China e Alemanha se destacam nesse contexto, tendo desenvolvido incentivos e estímulos às *startups* e ao desenvolvimento de tecnologias há décadas, enquanto o Brasil encontra dificuldades para transicionar sua matriz econômica em larga escala.

5. EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO NO BRASIL

O cenário empreendedor brasileiro é volumoso. São quase 52 milhões de empreendedores em todo o país. A divisão se dá (segundo pesquisa da Endeavor¹³² em 2018) da seguinte forma: empreendedorismo inicial (17,9%, 25,456 milhões), novos empreendedores (16,4%, 22,474 milhões), empreendedores nascentes (1,7%, 2,264 milhões) e empreendedorismo estabelecido (20,2%, 27,697 milhões).

A maioria é de jovens de 18 a 24 anos (32%), seguidos dos grupos de 25 a 30 anos (30%), de 31 a 40 (27%) e com 41 anos ou mais (11%).

São Paulo está entre os 20 maiores ecossistemas empreendedores do mundo, e o Rio entre os 50. No entanto, os números enganam quanto à maturidade do ecossistema: quase 80% das empresas não possuem caixa para sobreviver por mais de 1 mês sem receitas (segundo Sebrae); mais de 90% das microempresas entrantes no mercado serão fechadas em menos de 3 anos; quase 50% dos contabilizados são na realidade autônomos (MEI) que trabalham para plataformas de *delivery* (Rappi, Loggi, iFood etc.), Mobilidade (Uber, 99taxi etc.)

132 Site Endeavor – pesquisas. Disponível em: <<https://endeavor.org.br/pesquisas/>>.

e em empreendimentos de subsistência (manicures, cozinha “para fora”, domésticas e afins).

As principais dificuldades registradas nas pesquisas mais recentes são exploradas ao longo deste documento e incluem: ambiente regulatório, infraestrutura, crises de demanda por recessão, capital humano (mão de obra qualificada) e fatores culturais. Carecemos urgentemente de políticas públicas robustas e integradas de fomento ao ecossistema de inovação no país.

Investir em uma nova matriz focada em inovação digital, sustentabilidade e no mercado de experiências é o caminho mais efetivo para alcançar o desenvolvimento social, econômico e cultural que nos permita ser menos desiguais e, ao mesmo tempo, mais competitivos.

6. EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO NO RIO DE JANEIRO

A cidade do Rio de Janeiro viveu uma grande transformação na última década, tendo como motivação a realização da Copa do Mundo (2014) e dos Jogos Olímpicos (2016).

A paisagem urbana se modificou. Projetos de recuperação de áreas degradadas foram executados, trazendo grandes aportes de investimento para a cidade. Oitenta novos espaços colaborativos foram inaugurados (*coworkings, hackerspaces, makerspaces*, aceleradoras e incubadoras), e fundos de investimento em inovação se estabeleceram na cidade entre 2010 e 2016.

Passada a euforia, a cidade se viu às voltas com a crise econômica, social e política que também assola o país como um todo, agravada pela recessão nas áreas petrolíferas, no turismo e na construção civil, grandes geradoras de empregos.

Diversas grandes empresas e investidores fugiram da cidade, e 90% das aceleradoras de *startups* e espaços de *coworking* fecharam nos últimos 5 anos.

Entretanto, o potencial da cidade como capital da Economia Criativa na América Latina, a atratividade internacional de talentos e a vocação como porta de entrada para o Brasil se apresentam como oportunidades para o crescimento e amadurecimento do ecossistema empreendedor.

É neste momento que a economia criativa ressurge como uma das vocações. O cidadão carioca sempre teve o caráter inovador e sua cultura gerou modelos para o mundo inteiro. A reinvenção da cidade a partir do fomento, da educação e do incentivo às *startups* e empresas inovadoras é fundamental para a recuperação da autoestima do cidadão e da economia do estado.

7. HISTÓRICO SOBRE EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO NO RIO

Até 2000, a vocação empreendedora do Rio (em especial na economia criativa) é flagrante no seu histórico: grandes movimentos artísticos e musicais começaram na cidade, seu *status* de capital trouxe investimentos altos da estrutura federal.

Os principais escritórios de *design* e agências de publicidade do país começaram na cidade, e a proximidade com São Paulo (principal polo econômico do país) atraiu investimentos e subsidiárias de grandes empresas.

Nos últimos 20 anos, o Rio passou por alta volatilidade na política referente ao empreendedorismo e à inovação.

Durante o governo Paes, formou-se uma estrutura enxuta no Executivo ligada ao gabinete do prefeito que foi responsável pela abertura e pelo desenvolvimento da Rio Negócios (agência de fomento, hoje extinta), pela atração do TED Global (evento internacional), pela Rio+ (plataforma de *crowd-sourcing* de soluções, pouco funcional em termos de execução), atração de empresas mundiais de tecnologia (hoje todas em São Paulo) e pela atração de capital do programa nacional do Startup Brasil (hoje extinto).

No âmbito estadual, as iniciativas têm sido mais duradouras, porém pontuais. O Startup Rio foi criado como modelo espelhado do Startup Chile; no entanto, seus resultados são no mínimo questionáveis, e seu *funding* é escasso.

O RJ Criativo (programa de incentivo a economia criativa com a maior incubadora da América Latina) é o maior *case* de sucesso, funcionando como uma PPP em tripé (financiador, Estado e operador) e em operação há dez anos.

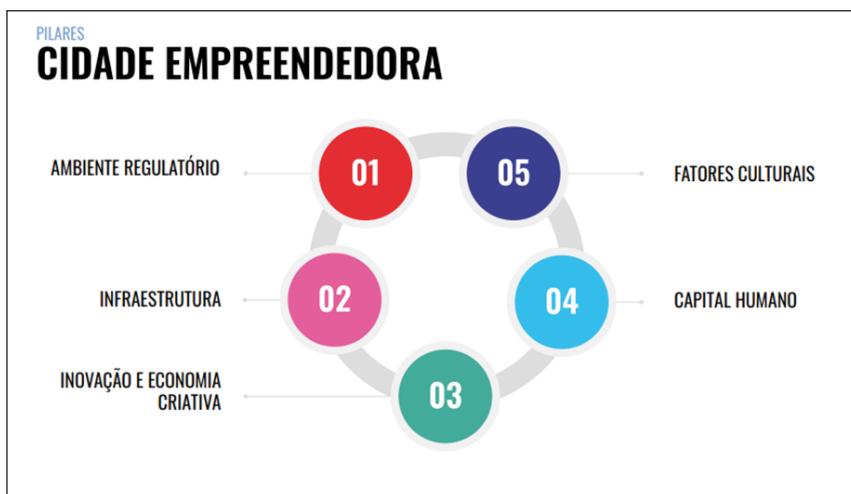
Desde 2017, o desmonte das políticas públicas para o empreendedorismo e inovação na cidade foi absoluto. Assistimos, , ao fechamento massivo de *coworkings*, aceleradoras, incubadoras e fuga de grandes empresas e *startups* da cidade.

A seguir elencamos cinco pilares comuns às cidades empreendedoras de sucesso e apresentamos uma análise comparativa entre o Rio e as principais referências mundiais. Para efeito desta análise, reunimos os pilares de acesso a capital e mercado ao pilar de inovação.

8. PILARES PARA UMA CIDADE EMPREENDEDORA

A análise que segue nos diagramas abaixo foi feita com base na parametrização dos pilares do índice Global Entrepreneurship Monitor, tomando a média das três últimas edições em cruzamento com dados do Sebrae de 2018 e da Firjan 2019. A escala vai de 1 a 10. A Figura 13.1 mostra os cinco pilares de uma cidade empreendedora.

Figura 13.1- Os cinco pilares de cidade empreendedora



Fonte: Global Entrepreneurship Monitor, Sebrae e Firjan

As Figuras 13.2, 13.3, 13.4, 13.5 e 13.6, mostradas a seguir, detalham os resultados da cidade do Rio de Janeiro em comparação com as cidades mais bem avaliadas no mundo (*benchmarks*), que poderia servir de exemplo para a capital fluminense.

Figura 13.2- Rio de Janeiro vs Benchmarks no pilar Ambiente Regulatório

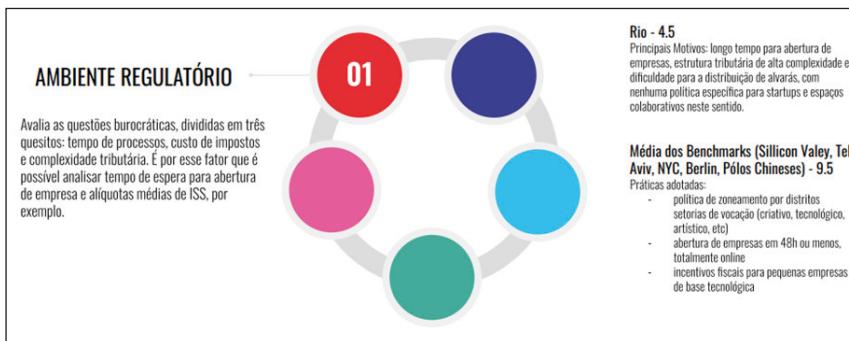
Fonte: *Global Entrepreneurship Monitor, Sebrae e Firjan*

Figura 13.3- Rio de Janeiro vs Benchmarks no pilar Infraestrutura

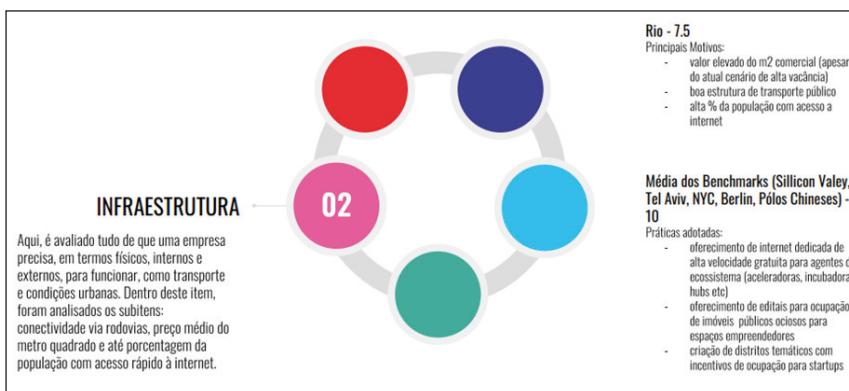
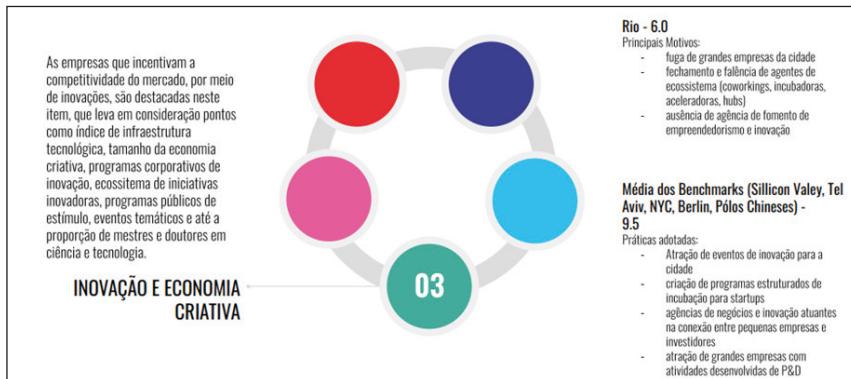
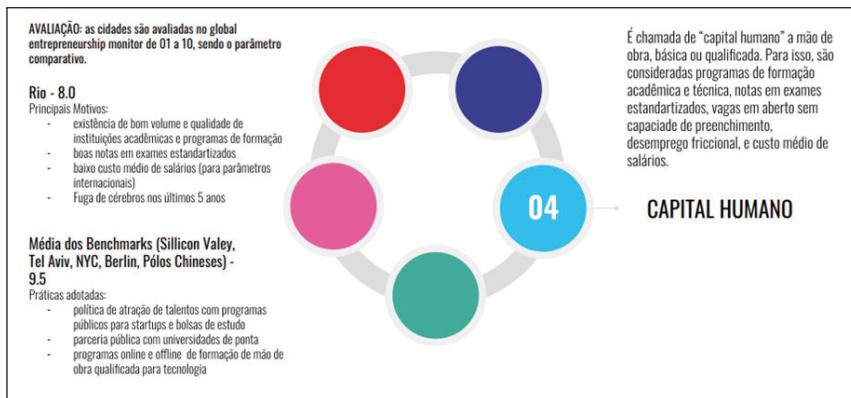
Fonte: *Global Entrepreneurship Monitor, Sebrae e Firjan*

Figura 13.4- Rio de Janeiro vs Benchmarks no pilar Inovação e Economia Criativa



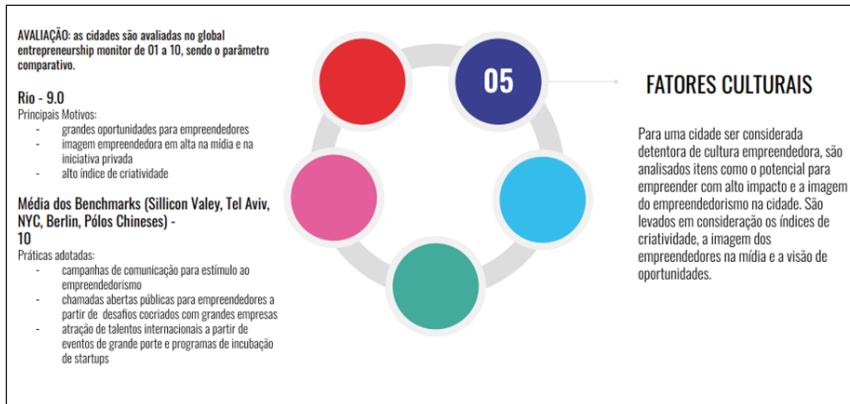
Fonte: Global Entrepreneurship Monitor, Sebrae e Firjan

Figura 13.5- Rio de Janeiro vs Benchmarks no pilar Capital Humano



Fonte: Global Entrepreneurship Monitor, Sebrae e Firjan

Figura 13.6- Rio de Janeiro vs Benchmarks no pilar Fatores Culturais



Fonte: Global Entrepreneurship Monitor, Sebrae e Firjan

Os principais **gaps** entre a cidade do Rio e os **benchmarks** estão nos quesitos: Ambiente Regulatório e Inovação e Economia Criativa. No que tange ao Ambiente Regulatório, os principais fatores estão em zoneamento e burocracia na abertura de empresas. No que tange a Inovação e Economia Criativa, as discrepâncias se referem à ausência de políticas públicas específicas para a inovação, de uma agência de fomento e a fuga de grandes empresas, eventos e agentes de ecossistema da cidade nos últimos quatro anos. A fuga de cérebros ainda não aparece na pesquisa, mas constitui ponto de atenção crítico para a cidade.

A principal forma de financiamento empreendedor na cidade é de capital próprio ou familiar. O acesso a crédito e capital de risco é escasso. O distanciamento dos polos universitários das **startups** e grandes empresas constitui uma oportunidade de articulação com alto potencial de impacto na criação e disseminação de tecnologias disruptivas.

As principais vocações empreendedoras da cidade se encontram nos seguintes segmentos econômicos: Financeiro/Seguros, Petróleo/Energia, Indústria Criativa (Turismo, Gastronomia, Moda e Varejo, **Design** e Tecnologia).

O ambiente cultural é favorável, e a formação de mão de obra qualificada permite grande aumento da criação de **startups** de alto valor agregado, caso seja possível vencer os desafios citados acima.

A imagem (*place branding*) da cidade, interna e externamente, vem prejudicando o ecossistema empreendedor e de inovação, impactando na fuga de cérebros, empresas, investidores e dificultando a atração de iniciativas relevantes. Destaques negativos são a ausência absoluta de agências de fomento, de câmaras de comércio com foco em inovação, de programas municipais para **startups** e economia criativa, bem como a ausência de parceria com iniciativas e eventos internacionais de grande porte.

9. PROPOSTAS E CONCLUSÃO

- Reestruturação da Rio Negócios, com foco no fomento ao empreendedorismo e inovação na cidade a partir de eventos, missões de conexão e parcerias nacionais e internacionais.
- Criação de programa transversal de Distritos de Inovação (resgate da proposta de Lei Municipal da Inovação), temáticos por segmento e região geográfica, a fim de facilitar o ambiente regulatório, a aproximação entre academia, grandes empresas e **startups**, além de promover o *branding* da cidade e a formação de espaços colaborativos.
- Construção de um conselho estratégico de tecnologia (vide modelo UK) para articulação massiva de pesquisa, desenvolvimento e comercialização de tecnologias de ponta em setores-chave, aproveitando capital disponível (Finep, Bndes, Faperj) e facilitando a aplicação de verba disponível em programas prioritários (ANP, Aneel).
- Articulação de um conselho empreendedor envolvendo os agentes públicos e privados nas três esferas, a fim de promover uma jornada única do empreendedor, centralizando e estruturando recursos de apoio, capacitação e conexão para novos negócios da economia criativa.
- Promoção de chamadas abertas, **hackatons** e plataforma *on-line* para promover a transformação digital do governo municipal, buscando soluções de curto prazo e retorno que gerarão economia

de recursos para investimento nas políticas citadas acima, a partir da automação de processos manuais e ganhos de eficiência de pessoal.

- Desenvolvimento de um projeto de *Place Branding* para posicionar a marca da cidade como referência em empreendedorismo e inovação.
- Prototipar as iniciativas acima em pequena escala com objetivos e métricas claros para expansão posterior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTELLS, M. *A sociedade em rede. A era da informação*: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.
- GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM). Empreendedorismo no Brasil. Curitiba, 2010.
- ISENBERG, Daniel. 2011. Introducing Ecosystem. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/danisenberg/2011/05/25/introducing-the-entrepreneurship-eco-system-four-defining-characteristics/#2b2825bc38c4>>.
- Lundström, A., & Stevenson, L. (2005). Entrepreneurship policy: Theory and practice (vol. 9): Springer.
- OECD (2015). The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being, OECD Publishing, Paris. DOI. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239814-en>>.
- SCHWAB; PORTER, M. The Global Competitiveness Report 2007-2008. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf>.

Capítulo 14

Cultura

Autora: Ana Cristina Bloquiau



1. INTRODUÇÃO

Declarada como Patrimônio Cultural da Humanidade pela Unesco em 2012 e designada pela mesma entidade como a primeira Capital Mundial de Arquitetura para o ano de 2020, o Rio de Janeiro se consolida como uma das mais importantes capitais do mundo, apesar das grandes adversidades que vêm ocorrendo nos últimos anos.

Porta de entrada do Brasil, o Rio de Janeiro tem por vocação o turismo. Não somente pelas suas belezas naturais, mas, principalmente, pela sua diversidade cultural. O Rio de Janeiro é o berço da Bossa Nova, a cidade do samba, sua pluralidade é um trunfo que poucas cidades no mundo têm.

O Rio já demonstrou ser capaz de sediar grandes eventos, como os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016), duas Copas do Mundo (1950 e 2014) e os Jogos Pan-Americanos (2007). Igualmente a cidade se mostra capaz de realizar grandes festivais, como, por exemplo, o Rock in Rio que, desde 2011, vem sendo realizado a cada dois anos.

No entanto, podemos verificar que a cidade não explora todo o potencial de seus ativos, dentre os quais a cultura se inclui e exerce importante peso. A cidade investe em eventos sazonais, como *réveillon* e carnaval, sem se atentar para seus equipamentos culturais e sem cuidar de seus patrimônios material e imaterial.

Como qualquer outra atividade na economia, a cultura depende de estímulos para o seu desenvolvimento. E, mais do que gerar renda e emprego, a cultura precisa ser compreendida como um instrumento de cidadania que cria externalidades positivas, sobretudo para a população economicamente desfavorecida.

A não compreensão da cultura como algo relevante e a falta de visão de que ela pode ser geradora de recursos é recorrente entre muitos gestores públicos, o que explica os frequentes cortes e a falta de investimento no setor.

Há muito a ser feito para o avanço das políticas públicas de cultura, porém o sucesso delas depende de investimentos que vão além do financeiro. É preciso ativar na sociedade a importância da cultura e os benefícios que ela produz para a comunidade como um todo. Mais do que isso, é preciso entender a cultura não apenas

como um setor que depende da economia, mas que, como todos os outros, contribui para o seu crescimento, sendo ela um vetor para o desenvolvimento.

2. DIAGNÓSTICO

Qual é a situação que será entregue pelo atual prefeito (Marcelo Crivella) para a próxima gestão que ocorrerá no período 2021-2024?

- equipamentos culturais¹³³ sem recursos e muitos correndo o risco de ter a atividade encerrada por falta de pagamento de seus funcionários;
- obras de sítios culturais inacabadas;
- equipamentos com avarias na infraestrutura;
- diversidade nas modalidades de administração dos equipamentos culturais, o que justifica a ineficiência na gestão de recursos voltados para a cultura;
- falta de indicadores culturais;
- falta de transparência nos dados orçamentários.

Essa situação, bastante delicada, da cultura no Rio de Janeiro é fruto do descaso do atual prefeito em relação ao tema. Para deixar esse diagnóstico mais nítido, vejamos o que previa o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro para o período 2017-2020, denominado “Rio 2020: mais solidário e mais humano”, da gestão Marcelo Crivella.

2.1 PLANO ESTRATÉGICO 2017-2020

Sob a dimensão social, o Plano de Cultura foi elaborado com o propósito de aumentar o capital humano na formação do carioca. Dentre as diretrizes e metas estabelecidas para 2020 estavam: (i) a criação do Museu da Escravidão e da Liberdade; (ii) a valorização das redes de cultura; (iii) o desenvolvimento do projeto “Cultura Cidadã”.

A fim de se realizar um diagnóstico mais preciso, cabe discutir o andamento de cada uma dessas iniciativas propostas.

133 Equipamento cultural: todo local onde se realiza uma atividade de cunho cultural (exemplos: bibliotecas, museus, salas de espetáculo, teatros, arenas, centros culturais, lona cultural etc.).

2.1.1 Museu da Escravidão e da Liberdade

Inicialmente previsto para ser inaugurado em 2020 na região do Cais do Valongo (que recebeu em 2017 o título de Patrimônio Cultural da Humanidade pela Unesco), seu anúncio foi bastante propagado como bandeira do atual governo.

No entanto, diversos litígios ocorrem junto ao Governo Federal em relação à sua localização e ao edifício que sediará o museu, o que dificulta o início das obras.

2.1.2 Valorização das redes de cultura

O programa previa revitalizar em 50% a rede de equipamentos culturais do município (composta por 14 bibliotecas, 4 museus, 4 arenas, 3 areninhas, 7 lonas culturais, 14 centros culturais e 12 teatros distribuídos em todas as áreas de planejamento) até 2020.

Previa-se estabelecer um levantamento quanto às reformas necessárias, a reabertura de locais fechados, a readequação e modernização de mobiliário dos espaços, além da implantação de um índice de desempenho para cada um dos equipamentos.

Entretanto, a diminuição dos recursos para a cultura impossibilitaram o cumprimento dessas metas. Além disso, os diferentes modelos de gestão de cada um desses equipamentos dificultam o suprimento das demandas mais imediatas.

2.1.3. Projeto “Cultura Cidadã”

Com o intuito de melhorar o rendimento escolar, o projeto tinha como objetivo implementar o “Vale Cultura” para as famílias de alunos matriculados em escolas da rede municipal de ensino situadas nas áreas de baixo Índice de Desenvolvimento Social (IDS).

Sendo a cultura um instrumento de desenvolvimento social e humano, o programa tinha como propósito promover a transversalidade entre cultura e educação. Entretanto, o projeto não foi implementado.

2.2. PLANOS ANTERIORES

No governo Eduardo Paes, dois documentos chamam atenção. Primeiro, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar n. 111/2011). Segundo,

a proposta do Poder Executivo para o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro em 2009.

O que é observável na estrutura desses planos diretores anteriores é que as ações propostas para a Cultura têm como foco, principalmente, a proteção e defesa do patrimônio cultural carioca, no resgate da memória e na apreciação dos bens materiais e imateriais tombados, dentro das políticas setoriais de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

O plano de 2011 avança um pouco mais transcendendo a Cultura do aspecto urbanístico, arquitetônico e paisagístico para o âmbito das Políticas Sociais.

2.3. COMENTÁRIOS SOBRE OS PLANOS ANTERIORES

Adicionalmente às visões dos planos anteriores, é importante também avaliar a Cultura sob a ótica econômica, dado que o setor gera emprego e renda, além de promover impactos significativos na cidade. Por isso, faz-se necessário incluir a Economia Criativa no Plano Diretor da cidade.

Mais do que fortalecer a economia, a cultura precisa ser compreendida como um instrumento de cidadania que gera externalidades positivas, sobretudo para a população economicamente desfavorecida.

Em relação às gestões anteriores, o que pode ser dito é que a compreensão da Cultura como algo relevante e como atividade geradora de recursos varia de gestor para gestor municipal, o que explica os frequentes cortes, a falta de investimento no setor e a descontinuidade de políticas de cultura mesmo que bem-sucedidas.

É importante mencionar que, apesar de haver uma correlação, Cultura e Turismo são temas distintos. Sabemos que a cultura faz parte da programação turística, assim como o esporte, porém uma política cultural não deve ser orientada pelo viés do turismo, dado que frequentemente há divergência de interesses. O ideal é que ambos trabalhem em consonância a fim de se maximizar os ganhos, porém um não deve exercer a função do outro.

3. PROPOSTAS

Nesta seção, são traçadas diretrizes e propostas preliminares para a Cultura do Rio de Janeiro.

- desenvolvimento do setor cultural através do estímulo das atividades da Economia Criativa que geram emprego e renda, além de gerar impactos econômicos diretos e indiretos não apenas nas regiões onde as práticas culturais são desenvolvidas, mas em toda a cidade, estimulando o seu PIB;
- definição de um calendário de eventos durante o ano inteiro (e não apenas eventos sazonais, como *réveillon* e carnaval), que gerarão um impacto econômico direto e indireto na cidade, resultante de um efeito multiplicador por aqueles que a visitam;
- maior abertura da cidade para realização de congressos internacionais;
- maior abertura para eventos de intercâmbio cultural, tais como festivais;
- análise das condições de infraestrutura dos equipamentos culturais com eventuais reparos e/ou restaurações;
- nomeação de pessoas comprovadamente qualificadas no segmento de cultura para cargos de gestão de entidades e de equipamentos culturais;
- capacitação dos gestores e profissionais de cultura para busca de novas formas de financiamento para realização de suas atividades;
- desenvolvimento de um marco regulatório para financiamento de projetos culturais;
- capacitação de mão de obra para as profissões das artes (ensino técnico);
- desenvolvimento de espaços de criação e difusão artística em regiões periféricas e em comunidades;
- criação de políticas visando estabelecer um intercâmbio cultural entre escolas da rede pública e universidades;

- provisão de educação artística e cultural na primeira infância na rede pública, estabelecendo uma “pedagogia do interesse”, com o objetivo de oferecer às crianças a possibilidade da descoberta artística e de promover uma igualdade de chances em relação àquelas que já têm maior acessibilidade aos bens culturais por conta das condições familiares;
- professores com formação em Artes para ensino nas redes públicas (cultura como transformador social e que gera externalidades positivas);
- estabelecimento de contrapartida em forma de ações culturais voltadas para estudantes da rede pública para os profissionais que receberam fomento público;
- campanhas de inclusão na fruição de bens culturais de modo a torná-los mais democráticos;
- estabelecimento de uma política de formação de público para as atividades culturais;
- elaboração de dados quantitativos de cultura;
- desenvolvimento de uma política cultural de longo prazo assegurando a continuidade de ações benéficas para a cidade.

4. CONCLUSÃO

Os desafios inerentes ao campo da Cultura são muitos, de modo que a atuação do governo é fundamental na tomada de medidas que possibilitem a elevação tanto do consumo quanto da produção cultural, gerando renda e emprego. As constantes mudanças que fragilizam todo um ramo produtivo evidenciam a imprescindibilidade no desenvolvimento de uma política cultural de longo prazo com esferas governamentais articuladas e sem rupturas dos processos. Dessa forma, é preciso pensar a Cultura como um ativo do país e encadear diferentes entes da sociedade neste propósito.

EDITORIA
LUX

www.editoralux.com.br

“Os profissionais que organizaram e escreveram os capítulos deste livro são grandes especialistas nacionais nos diversos temas que afetam a vida da cidade. Este livro é uma iniciativa de diálogo, de transparência, de mudança possível, do passo a passo para sair do buraco e retomar a vida. Eles me representam no amor ao Rio e na vontade de ajudar. Mudar, aqui, não é uma pergunta. É a resposta. A única e a mais poderosa neste momento”.

Marina Silva

Ministra do Meio Ambiente (2003-2008) e
Senadora pelo Acre (1995-2011)

“Nesta feliz promoção conjunta de Eduardo Bandeira de Mello, Andrea Gouvêa Vieira e Ricardo de Menezes Barboza, o leitor tem em mãos uma leitura obrigatória para entender os problemas da cidade do Rio de Janeiro, ter um diagnóstico da situação e um cardápio de propostas para as mais diversas áreas. Como militante do “Partido dos Cariocas”, penso que, qualquer que seja o timoneiro deste nosso Rio tão sofrido nos próximos anos, deveria ter este livro permanentemente ao lado, como objeto de inspiração.”

Fabio Giambiagi

(Economista, colunista dos jornais *O Globo* e *Estadão* e organizador de dois livros sobre o Rio de Janeiro).

“Emocionante ver uma nova geração de profissionais – economistas e não – publicando pesquisas aplicadas, como fruto de um grande esforço de equipe, para orientar as políticas públicas no Rio de Janeiro. O ressurgimento de uma cidadania ativa me faz recuperar a esperança de que sairemos desta terra sem lei para juntos perseguir o sonho de uma cidade maravilhosa para todos. O caminho passa por governança pública, integrando as políticas públicas nos territórios de forma colaborativa e com base em informação qualificada – tal como descrito neste livro.”

Eduarda La Rocque

(Doutora em Economia e ex-Secretária Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro).

“O Rio precisa e pode ser uma cidade maravilhosa para nascer, crescer, viver, criar, trabalhar e, por que não, envelhecer. Como o querido André Urani costumava dizer: o Rio às vezes parece se recusar a abraçar o próprio destino. Mas o Rio quer e pode ser a cidade maravilhosa de todos, para todos, construída por todos. Se você quiser saber como é possível, faço um convite para que aprecie os cuidadosos diagnósticos e propostas regados por evidência e caprichosamente organizados nos 14 capítulos que compõem esse fantástico volume.”

Ricardo Paes de Barros

(Professor da Cátedra Instituto Ayrton Senna no Insper e um dos idealizadores do programa Bolsa Família).

“O esforço de diagnóstico de nossos problemas conjunturais e estruturais para a formulação de um novo modelo de desenvolvimento para o Rio, que atenda às demandas da sociedade em áreas como saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente, emprego e renda é mais do que louvável, é urgente. Esse livro faz tudo isso de forma excepcional, com base em dados e análises técnicas de alguns de nossos melhores pesquisadores nessas áreas.”

Laura Carvalho

(Professora Livre-Docente do Departamento de Economia da FEA/USP e autora de *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*).

ISBN 978-65-86924-62-6



9 786586 924626