Rio 2020
Rio 2020
Rio 2020
Rio 2020
Rio 2020
Rio 2020

Rio 2020

Um chamado à ação

2
RIO
2
0

Apoio
RIO+

Rio 2020
Rio 2020
Rio 2020
Rio 2020
Rio 2020
Rio 2020

Rio 2020

Um chamado à ação

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Rio 2020

Um chamado à ação

Cláudio Frischtak e Maína Celidonio

A cidade sofreu em anos recentes um processo agudo, sem precedentes, de deterioração. Perdemos pessoas, empresas, competências e talentos de todas as gerações.

É necessário dar um basta a este processo, antes que se torne irreversível. O ponto de partida é um novo prefeito, uma administração comprometida com a recuperação da cidade, juntando os melhores talentos e gestores para resgatá-la do que pode vir a ser um processo irreversível.

Necessitamos de uma nova política, alicerçada nos fundamentos da civilidade e do bom governo:

- Compromisso com o bem-estar de todos os cidadãos, e com a redução da desigualdade e da pobreza.
- Transparência e integridade com a coisa pública.
- Responsabilização com o dinheiro do contribuinte.
- Excelência na gestão em todos os serviços do município.
- Dedicação absoluta à recuperação dos espaços públicos, das áreas de convivência em todos os bairros e regiões da cidade.

Como passar de um desejo coletivo para a ação? Como transformar algo sentido pela imensa maioria dos cidadãos em objetivos de uma próxima administração?

Desde meados do ano passado, um grupo de pessoas com experiência em governo e instituições voltadas para o desenvolvimento das cidades – Rio 2020 - vislumbrou a possibilidade de melhorar a qualidade das políticas públicas, provendo diagnósticos e propostas para 10 temas definidores do futuro da cidade.

Exatamente pela questão fiscal ser o primeiro obstáculo a ser enfrentado pelo novo prefeito é que o Rio 2020 abre o conjunto de diagnósticos e propostas com a necessidade de lidar com a restrição de recursos de forma responsável, corajosa e inteligente.

As oportunidades de dinamizar a economia do Rio são múltiplas, e têm sido desperdiçadas: na sua essência a cidade conta com uma beleza ímpar, detém um capital natural que sempre a diferenciou no sistema de cidades, e a ainda maior densidade do país de pessoas qualificadas. Falta criar um ambiente de negócios que facilite a vida das pessoas, o empreendedorismo, a inovação, e que a criatividade do carioca seja canalizada para a revitalização da cidade em bases contemporâneas.

Educação de qualidade e políticas direcionadas para resgatar a juventude, no sentido de uma vida produtiva e com exercício da cidadania, são talvez os temas mais essenciais para o futuro da cidade – e do nosso país. E são temas que adquiriram um maior significado após um ano praticamente perdido, com centenas de milhares de crianças e jovens fora das escolas públicas (e privadas), que têm sido praticamente ignoradas no processo de flexibilização do distanciamento social.

Há uma razão adicional para o desenho de políticas que envolvam os jovens em atividades acadêmicas, lúdicas, esportivas, culturais, dentro e fora da sala de aula: a deterioração progressiva da segurança e os níveis de violência na cidade e seu entorno. Talvez nunca o imperativo da segurança cidadã, que assegure a todos o pleno usufruto da vida, sem domínio de milícias, narcotraficantes e outros ocupantes ilegais do território, tenha falado tão alto quanto em anos recentes. Apesar das limitações institucionais, o prefeito pode muito; e deve exercer seu poder para proteger os cidadãos da violência.

Garantir o acesso aos serviços de saúde – mais além da educação e segurança – tem estado sistematicamente dentre as maiores preocupações da população. Apesar da densidade e complexidade da rede de prestação de serviços, sua desarticulação e o recuo na atenção básica em anos recentes impede a implantação de uma política de saúde integral, que supõe mudanças tanto no âmbito da governança como da gestão do sistema, que deverá ser impulsionado pela prefeitura, em primeiro lugar.

Apesar da expansão da infraestrutura, o desafio da mobilidade urbana permanece: se deslocar de forma eficiente e com tarifas acessíveis. O prefeito terá de atuar no sentido de integração entre diferentes meios de transporte, uma nova estrutura e governança do sistema de ônibus, incentivando o transporte público ou individual de baixo impacto, e restringindo progressivamente o uso do carro. A questão da habitação na cidade se tornou mais crítica com o passar dos anos ao longo de duas dimensões que encapsulam a dificuldade de executar uma política habitacional. Primeiro, o processo de expansão vertical e horizontal das favelas e outras comunidades, muitas dominadas por facções criminosas. E segundo, a antinomia entre a cidade que deveria se expandir na perspectiva do seu Plano Diretor, aproveitando os custos afundados de uma infraestrutura de razoável qualidade no centro, zona norte e eixo da Central; e a dinâmica

da Zona Oeste, cuja disponibilidade de terra vem se ampliando por meio de grilagem, e ocupação e construção pela milícia (ou com sua anuência). . A menos que se imponha uma nova disciplina urbanística e construtiva, que em simultâneo contenha a informalidade e ofereça alternativas econômicas à população de baixa renda, a degradação do espaço urbano pode se tornar irreversível.

O processo de ocupação e degradação do solo urbano destrói o que está na essência da cidade, a marca que a distingue no sistema global de cidades: seu capital natural. É hora de retomar a consciência do que o Rio representa e o papel transformador no plano econômico da cidade verde, limpa e saneada, amiga do meio ambiente. Aqui estão os ativos; falta gestão das empresas na ponta – a exemplo da Comlurb – e melhor governança do território.

A gestão e a integração eficiente de políticas públicas são questões transversais, comuns a todos os temas aqui tratados. É crucial transformar a governança da cidade, por meio de um melhor planejamento e articulação mais efetiva entre as instituições que compartilham propósitos comuns, assim como um chamado à participação da sociedade no cuidado com o Rio. Além de permitir a inovação e utilização dos recursos e pessoas de forma mais eficiente, é imperativo transformar a gestão da prefeitura para afastar a corrupção e aumentar a confiança da população nas instituições. Não há como recuperar a cidade com uma péssima gestão e um mau governo. Como se verá nesse volume, a agenda é complexa, multifacetada, e um desafio maior pela regressão em anos recentes. Melhorar de forma radical a governança do território e dar um salto de qualidade na sua gestão é o desafio maior do novo prefeito.

Todos que aqui contribuíram, o fizeram pro-bono, doando seu tempo, sua experiência, afinal o melhor de si, desinteressadamente. Apresentaram as propostas aos principais pré-candidatos, quando estes estavam disponíveis. Em uma parceria com o IETS e O Globo, jornal com alma carioca (junto com o Extra) e estatura nacional, promoveu-se uma série de seis webinários, sintetizados em 50 propostas (ver https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2020/50-propostas-para-inspirar-os-candidatos-prefeitura-do-rio-24661731); e agora, com o apoio do Rio+, divulgamos o trabalho do Rio 2020 com o objetivo maior de fazer cada cidadão um partícipe ativo da reconstrução da cidade.

Cidades morrem, mas não desaparecem. O Rio viverá!

Sumário

08 **Fiscal**

Os recursos existem? Não, mas é possível melhorar a gestão e seu aproveitamento

18 **Economia**

O Rio em ação: Empreendedorismo, Inovação, Energia, Turismo, Cultura, Produção Audiovisual, e Finanças

32 **Educação**

Cidade do Rio: a hora é agora

Investindo nas novas gerações: o que o Rio pode fazer de melhor

44 **Juventude**

Políticas públicas voltadas para a juventude: sugestões para a prefeitura do Rio de Janeiro

63 **Saúde**

Problemas e propostas para a Saúde no município do Rio de Janeiro

70 **Mobilidade Urbana**

Mobilidade no Rio de Janeiro

82 **Segurança Pública**

A Segurança Pública Municipal: O aumento da participação de municípios nos serviços de segurança pública

98 **Meio ambiente**

O Rio de Janeiro e a crise ecológica global e local: Diretrizes Para Ação

106 **Habitação**

Plano Integrado de Habitação para o Rio de Janeiro

124 **Gestão e governança do território**

Gestão pública

Fiscal

01.

Os recursos existem?

Não, mas é possível melhorar a gestão e seu aproveitamento

Paulo Tafner, Sol Garson e Vagner Ardeo

Diagnóstico

Ao longo da década 2007-2016, a Cidade do Rio de Janeiro passou por significativa transformação urbanística, como preparação para eventos que se sucederam: após os Jogos Pan-americanos de 2007, foi uma das cidades-sede da Copa do Mundo em 2014 e palco dos Jogos Olímpicos de 2016. Embora parte dos investimentos e das despesas públicas com esses eventos tenha sido suportada pelos governos federal e estadual, a Prefeitura teve forte participação, em particular na preparação dos Jogos Olímpicos.

A crise econômica, que se abateu sobre o país em geral, a partir de 2014 chegou ao Estado do Rio de Janeiro com força ampliada, resultando em forte deterioração sobre ao ambiente econômico e social e sobre a capacidade de prestação de serviços públicos, em particular os estaduais. Esses eventos impactaram tanto a receita como a despesa do Município, sobrecarregada adicionalmente pela demanda de serviços desatendidos pelo governo estadual.

Do lado da Receita, a forte expansão da Receita Corrente Líquida (RCL) entre 2010 e 2013 deu lugar a uma aparente estabilização em 2014 -2015, seguida por queda até 2017 e lenta recuperação a partir de então. Em 2019, retornou, em termos reais, ao nível de 2011 e, em 2020 apresenta pequeno crescimento, fruto do aumento das transferências federais, que aumentaram 51,4% (aumento de R$ 873,76 milhões até agosto). As Receitas de Capital que aportaram ao caixa municipal até 2016 para o financiamento dos vultosos investimentos para os grandes eventos, caíram a menos da metade em 2017 e mais 30% em 2018, permanecendo estável desde então. Fato é que esses recursos escassearam e o financiamento da Cidade via endividamento público desde então, deixa de existir.

Do lado da despesa o que se verifica esse mesmo período é uma progressiva deterioração de sua composição. A expansão dos investimentos realizada nos anos iniciais da década, particularmente na área da saúde, implicou em aumento do gasto permanente de custeio e de pessoal, este impulsionado também pelo crescente peso da conta de aposentados e pensionistas, implicando em déficit crescente do Regime de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS. Assim, ao final do período, o Município apresenta uma estrutura de despesa bem mais rígida e fortemente deficitária. Seu gasto com pessoal é superior a ¾ da RCL; seu caixa opera sem nenhuma folga, sendo mesmo negativo; sua dívida representa aproximadamente 2/3 de sua RCL e o giro dessa dívida consome mais de 7% de sua RCL. Esse quadro da dívida só não é pior, por conta da recente renegociação das dívidas dos entes subnacionais junto à União. No presente ano, a despesa corrente aumentou 3,6% e a despesa de pessoal 4,15%, indicando a enorme resistência de ajustes na despesa com pessoal em ciclos recessivos.

Em síntese[1], o Rio de Janeiro apresenta enorme fragilidade fiscal. A razão Dívida Consolida/RCL é a segunda maior (75,1%) dentre todas as capitais, ficando atrás apenas de São Paulo (88,6%). Sua despesa bruta com pessoal expresso como fração da RCL atinge 76%, sendo a maior dentre todas as capitais do país. O serviço de sua dívida consome 7,2% de sua RCL (sendo a segunda mais elevada). Em 2018 seus investimentos com recurso próprios foram inexistentes e seu orçamento apresenta enorme rigidez expressa pela razão despesa de custeio/despesa total 63,4%. O volume de restos a pagar processados/despesa liquidada é a 3ª maior dentre as capitais (7,7%) e o indicador que expressa com mais exatidão sua situação financeira (disponibilidade de caixa/despesa mensal média liquidada) revela sua situação de insustentabilidade de curto prazo: -0,2, ou seja, está virando com caixa negativo.

O indicador de capacidade de pagamento elaborado pela Secretaria de Tesouro Nacional (CAPAG)[2] revela que o Rio de Janeiro está classificado com ranking C, padrão estável para os anos de 2017 a 2019. Essa classificação praticamente inviabiliza a captação de novos recursos com aval da União o que torna a captação de recursos novos praticamente inviável.

Dada a lenta recuperação da atividade econômica do país não se deve apostar que a recuperação da sustentabilidade fiscal da Cidade possa se dar pelo lado da receita, ainda que haja algum espaço para melhoria e otimização desta. A recuperação fiscal da Cidade do Rio de Janeiro exigirá, portanto, cuidadoso e atento programa de ajuste nas despesas, sobretudo nas despesas de pessoal e particularmente nas despesas com pagamento de benefícios previdenciários. Trata-se de um processo longo e exigirá persistência por parte do futuro Prefeito e, também, apoio político, dado o inevitável desgaste decorrente do processo de ajuste. Quanto a isso, deve-se destacar que muito provavelmente a próxima gestão não será marcada por "grandes realizações" dado o esforço fiscal necessário para a recuperação das finanças públicas municipais. Assim é que caberá ao postulante responsável a clareza de que sua mais nobre missão não serão as grandes obras, os grandes investimentos, mas o trabalho diuturno e resiliente de ajuste estrutural das finan-

1 Dados extraídos do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2019 – STN.

2 Esse indicador é produto de três indicadores básicos: (i) Dívida Consolidada/RCL; (2) Despesa Corrente/RCL ajustada; e (3) Obrigações financeiras/Disponibilidade de Caixa. Os resultados desses indicadores foram respectivamente: 75,06% (B); 100.50% (C); e -323,51% (C).

ças locais. Com alguma dose de sorte e desde que a economia volte a crescer sustentadamente a patamares superiores a 2,5-3%, será possível ter alguma folga no período final de seu mandato.

O que fazer para recuperar a capacidade fiscal da Cidade?

Deve-se de pronto frisar que a recuperação da sustentabilidade fiscal e da capacidade de pagamento da Cidade do Rio de Janeiro será um processo longo, que exige elevada capacidade gerencial, coordenação da equipe de governo e muita persistência. Nesse processo, algumas medidas são de caráter imediato e podem produzir efeitos em prazo relativamente curto, de forma a reduzir o estrangulamento fiscal e mitigar a difícil situação financeira municipal. Deve ficar claro, no entanto, que essas não se sustentam sem um concentrado esforço de planejamento do longo prazo, operacionalizado através de reformas institucionais, do estrito cumprimento dos orçamentos anuais e do controle de sua execução. A seguir, sugere-se um primeiro conjunto de medidas, que deverão ser avaliadas e detalhadas pelo governo municipal. Antes de passar para a seção de propostas, algumas palavras sobre o papel crucial de enfrentamento da questão previdenciária.

Algumas palavras sobre o papel proeminente da despesa previdenciária

Dada a proeminência da despesa com pessoal e dentro dessa grande rubrica a despesa previdenciária com pagamento de benefícios previdenciários, torna-se imperioso administrar com mais rigor essa despesa. O déficit financeiro anual do RPPS Rio de Janeiro é superior a R$ 2 bilhões e seu passivo previdenciário bruto (reservas a amortizar) equivale a mais de três vezes sua RCL. Segundo o último relatório de avaliação atuarial da Cidade do Rio de Janeiro (2018), a insuficiência mensal de caixa do RPPS é de R$ 80,34 milhões, representando insuficiência de financiamento equivalente a 18,6%. O número de servidores ativos era de 93,5 mil, de aposentados, 67,0 mil e 13,2 mil pensionistas. Dessa forma, a razão de suporte (# ativos/ # inativos) era de apenas 1,39, com tendência de deterioração.

O Rio de Janeiro foi o último município a instituir a cobrança de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensão, prevista desde a Emeda Constitucional 41, de dezembro de 2003. Desde então praticamente todos os entes da federação (União, Estados e Municípios que têm RPPS) passaram a realizar a cobrança da contribuição previdenciária. Entretanto, o Município do Rio não implementou essa medida, somente vindo a fazê-la na atual gestão (Prefeito Crivella). A perda de arrecadação decorrente dessa decisão equivale a aproximadamente 3,6% da despesa previdenciária anual, o que equivale a mais de R$ 210 milhões/ano[3].

As mudanças constitucionais implementadas pela EC 103/2019, se adotadas no Município do Rio de Janeiro importariam em redução de mais de 30% do passivo atuarial e em redução de déficit financeiro de aproximadamente R$ 230 milhões/ano somente com a alteração da alíquota. A redução de despesa nos 10 primeiros anos pode ser equivalente a R$ 35 milhões/ano (em termos médios). Se

3 Estimativas preliminares indicam que a não adoção da cobrança dessa contribuição previdenciária redundou em uma perda de arrecadação superior a R$ 3,6 bilhões até a data de sua instituição, ou seja 17% de sua RCL atual.

implementada a alíquota extraordinária, dispositivo previsto na referida Emenda Constitucional o impacto sobre o déficit financeiro seria de outros R$ 200 milhões/ano. Isso significa que a necessidade de recursos do Tesouro Municipal para cobertura do déficit previdenciário seria reduzida em quase meio bilhão de reais a cada ano[4].

Com as breves e sucintas informações apresentadas, fica evidente o papel proeminente de uma reforma da previdência do RPPS do Município do Rio de Janeiro para o esforço de recuperação e sustentabilidade fiscal de longo prazo da Cidade.

4 Os valores aqui apresentados são estimativos e representam a média ao longo dos 10 anos subsequentes à mudança legal. No caso da receita advinda de alíquota extraordinária foi feita uma estimativa com alíquota progressiva e incidente a todo o valor da remuneração de ativos, inativos e pensionistas que exceder o valor do salário mínimo. A alíquota máxima simulada foi de 8%. Para estimativas mais precisas seria necessário fazer uma avaliação atuarial com microdados.

Medidas emergenciais

É aqui listado um conjunto de medidas de curto prazo a ser implantado nos primeiros 90 dias de governo. As medidas estão separadas segundo sua natureza.

1 Medidas de Aprimoramento Institucional

- Elaborar Proposta de Reforma da Previdência, nos moldes definidos na EC 103/2019 contendo a previsão de instituição de alíquota extraordinária e medidas adicionais de equacionamento do passivo previdenciário;
- Elaborar Proposta de Legislação definindo a obrigatoriedade de os Poderes compartilharem as insuficiências previdenciárias, conforme previsto na Legislação Constitucional e infraconstitucional em vigor, prevendo prazo de ajustamento, para não ocorrência de desenquadramento perante a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- Elaborar Proposta de Lei de Responsabilidade fiscal, nos moldes da legislação federal, mas incluindo uma seção sobre responsabilidade previdenciária.

2 Medidas do lado da Receita

- Examinar possibilidades de expansão da base de arrecadação, a partir de medidas de administração tributária, avaliando tempo necessário;
- Desenvolver programa de recuperação da dívida ativa municipal
- Estabelecer controle semanal da inadimplência e estimular a autorregularização do contribuinte.
- Desenvolver iniciativas para melhora da capacidade de pagamento (CAPAG), retomando a capacidade de captar operações de crédito: de imediato, focar a atenção no indicador de liquidez (redução de Restos a Pagar Liquidados e não pagos) e no Indicador de Poupança Corrente (Despesa Corrente/Receita Corrente líquida de deduções ao Fundeb e outras).

3 Medidas do lado da Despesa

- Dimensionar força de trabalho necessária, considerando a demanda futura pelos serviços municipais e o uso de novas tecnologias para sua produção. Priorizar as áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, evitando a substituição automática de funcionários, por motivo de aposentadoria e outros;
- Rever a estrutura de cargos em comissão, a cessão de funcionários a outros níveis de governo, visando estabelecer trajetória de redução das despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida;
- Detalhar a composição da despesa de custeio por órgão, priorizando as despesas essenciais e renegociando contratos de maior porte, para redução do gasto total de custeio.
- Investimentos - detalhar investimentos em andamento com cronograma, valores já comprometidos e a comprometer a cada ano até sua conclusão, priorizando-os nos projetos de leis orçamentárias.
- Não incluir novos investimentos – exceto aqueles de caráter emergencial – até o exercício em que os investimentos em curso estejam concluídos.

4 Medidas de gestão com impactos na Despesa/Receita

- Suspender todos os aumentos e progressões de carreira por pelo menos 2 anos;
- Estabelecer programa de redução do número de secretarias, fusão de autarquias, etc;
- Cancelar eventuais concursos e suspender pelo prazo de dois anos a contratação de servidores aprovados em concursos já realizados;
- Estabelecer sistemática de programação da liberação orçamentária e financeira que evite o acúmulo de Restos a Pagar;
- Examinar a composição dos Restos a Pagar Liquidados, negociando com credores sua redução em troca de maior agilidade no pagamento;
- Cancelar Restos a Pagar ainda não liquidados, orientando as áreas setoriais que utilizem as dotações do orçamento do novo exercício fiscal. Observar que devem ser preservadas as despesas da área da Educação que tenham sido computadas no cálculo do mínimo constitucional;
- Revisão do fluxo de Comprev (Compensação Previdenciária)
- Vedar a possibilidade de aditivos contratuais nos investimentos em curso, a menos que sejam decorrentes da ocorrência de contingências.

Medidas estruturais

Dentre as medidas estruturais, que darão sustentabilidade aos esforços mais imediatos de ajuste fiscal, encontram-se:

- Revisão das isenções fiscais do IPTU, ampliando a base física de tributação;
- Revisão de tratamentos especiais para o ISS, tais como empresa uniprofissional e outras
- Redimensionar a capacidade de aporte de recursos próprios do município à Saúde (além do mínimo constitucional), em função das necessidades de gasto em outras áreas, particularmente Educação, Previdência, Serviços Urbanos (coleta do lixo, limpeza, iluminação e conservação de logradouros, entre outros), contenção de encostas, transporte e mobilidade, saneamento e gestão ambiental, pagamento da dívida pública.

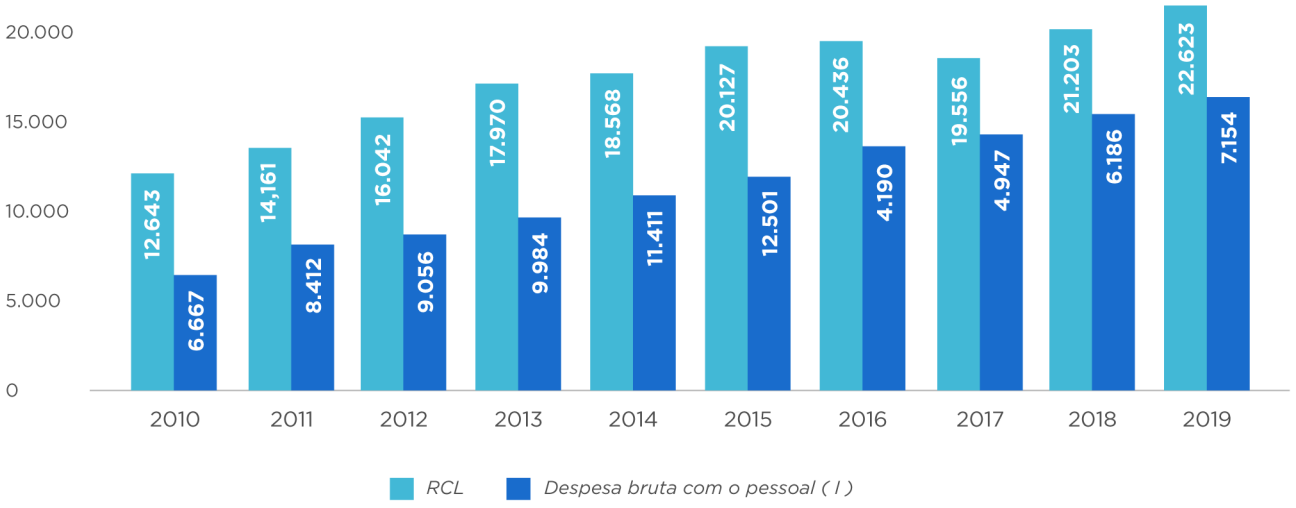
Há medidas estruturais que podem ser implementadas ao longo do mandado, quais seja:

- Estabelecer sistemática de previsões fiscais – receitas, despesas, endividamento- mínimo de 10 anos, com base em avaliação do desempenho recente – mínimo 6 anos, que orientem as escolhas do Planejamento Estratégico e as prioridades de alocação de recursos orçamentários;
- Apresentar projetos de lei tratando de responsabilidade fiscal e de responsabilidade previdenciária;
- Retomar o Planejamento Estratégico da Cidade, como orientador do planejamento de médio prazo, através do PPA e das Leis Orçamentárias Anuais;
- Rediscutir a responsabilidade de gestão dos serviços de saúde com o governo federal e estadual, revendo, se for o caso, responsabilidades de outras esferas anteriormente assumidas pela Prefeitura;
- Selecionar projetos para expansão de Parcerias Público Privadas – PPP;
- Ancorar a elaboração dos Projetos de Lei do PPA (4 anos) da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária nessas previsões fiscais;
- Desenvolver sistema de custos, essencial à elaboração dos orçamentos setoriais e à avaliação de eficiência das políticas públicas.
- Aplicar metodologia de Gestão por Resultados na elaboração do Plano Plurianual - PPA e da Lei Orçamentária Anual – LOA, desenvolvendo instrumental para monitorar e avaliar a eficiência e eficácia das políticas públicas, elencando áreas de maior expressão para e execução de projetos piloto.

Pequeno Anexo Estatístico

FIGURA 1.

Rio de Janeiro: Receita Corrente Líquida e Despesa Bruta de Pessoal - 2010-2019*

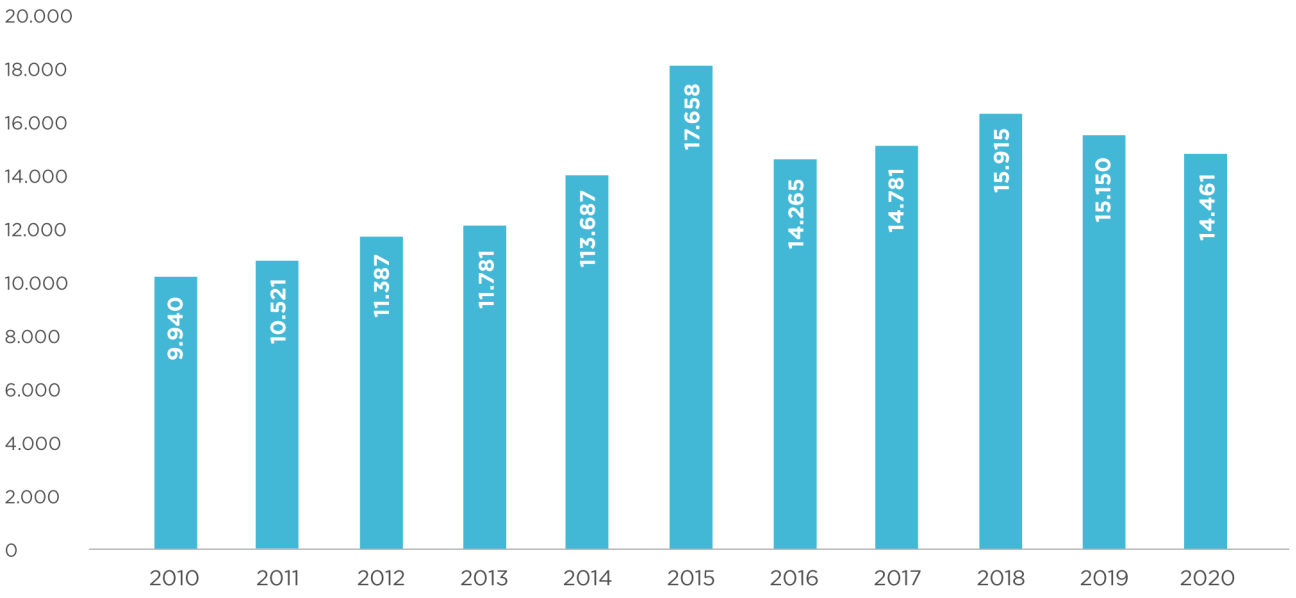


Fonte: RGF – Anexo I

Nota: para 2020 os dados referem-se ao período jan-ago

FIGURA 2.

Rio de Janeiro: Dívida Consolidada - 2010-2019*



Fonte: RGF – Anexo II

Nota: para 2020 os dados referem-se ao período jan-ago

FIGURA 3.

Informações estatísticas básicas sobre quantitativo e da despesa com pessoal

Discriminação da massa	Quantidade	Folha Mensal	Remuneração média
Servidores ativos	93.466	432.809.042	4.631
Inativos/pensionistas	80.360	349.418.235	4.348
Servidores aposentados	67.033	297.694.262	4.441
Pensionistas	13.327	51.723.972	3.881
Total	**173.826**	**782.227.277**	**4.500**

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial 2018.

FIGURA 4.

Composição da Receita de Contribuição Previdenciária, Despesa e Resultado Previdenciário

Discriminação da massa	Base de Cálculo (Mensal)	Valor da Base de Cálculo	Percentual de Contribuição	Receita de Contribuição	(%)
Servidores				**47.608.995**	**17.7%**
Servidores ativos	Folha de Salários	432.809.042	11%	47.608.995	
Inativos/pensionistas	Valor que excede o teto INSS	60.989.399	0%		
Servidores aposentados	Valor que excede o teto INSS	48.180.357	0%		
Pensionistas	Valor que excede o teto INSS	12.809.042	0%		
Ente				**221.465.768**	**82.3%**
Custo Normal	Folha de Salários	432.809.042	21%	90.889.899	
Custo Suplementar	Folha de Salários	432.809.042	30.17%	130.575.869	
Total da Receita de Contribuição				269.074.763	100.0%
Total da Despesa Previdenciária				349.418.235	
Resultados Previdenciário				-80.343.472	
Taxa de Administração	Folha de Salários	532.809.042	1%	5.328.090	
Total da Receita				**274.402.853**	

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial 2018.

Economia

02.

O Rio em ação

Empreendedorismo, Inovação, Energia, Turismo, Cultura, Produção Audiovisual, e Finanças

Armando Castelar, Marcel Balassiano, J. Augusto C. Fernandes, Ana Cristina Bloquiau e François Bloquiau

Diagnóstico

A importância do Rio

O munícipio do RIO de Janeiro é importante na economia nacional:

- Em 2017, sete municípios responderam por quase 25% do PIB do Brasil, sendo São Paulo (10,6%), RIO de Janeiro (5,1%), Brasília (3,7%) e Belo Horizonte (1,4%) os quatro principais;
- Em valores, o PIB do município do RIO de Janeiro foi de R$ 337,6 bilhões em 2017, o correspondente a 50,3% do PIB do Estado do RIO de Janeiro. São raras as situações em que as capitais respondem por mais de 50% dos PIBs estaduais;
- O RIO de Janeiro é um município de renda média alta, com um PIB per capita, em 2017, de R$ 51.776 reais. É um valor 63% mais alto que a média nacional e, em dólares (US$ 16.222), equivalente ao PIB per capita da Lituânia e 8% maior que o do Chile.

Mas há fortes evidências de que está perdendo espaço na economia do país:

- O Rio, à semelhança de São Paulo, perdeu participação no PIB nacional entre os municípios brasileiros. Mas os elementos mais eloquentes sobre a sua deterioração são as percepções sobre a perda de qualidade de vida da cidade como espaço de moradia, os recorrentes problemas de segurança, a deterioração dos serviços públicos e a incapacidade de a cidade prover mobilidade e um mercado de trabalho dinâmico;
- Um mercado de trabalho dinâmico não é tudo, mas define as possibilidades de uma cidade. Um mercado de trabalho dinâmico atrai talentos, gera oportunidades e cria as forças de tração para a melhoria da qualidade de vida e as atividades culturais e de entretenimento.

Impedir a deterioração e romper com o desalento é possível, e o Rio tem todas as condições para superar os atuais problemas. Um dos caminhos é uma agenda que potencialize novas fontes de crescimento e diversificação da sua economia.

O Rio tem especificidades que são fontes de oportunidades

O RIO tem uma população mais velha que a média nacional, com uma significativa proporção de pessoas com idades de 25 anos ou mais. No período 2010-19, o número de habitantes aumentou 0,7% ao ano (a.a.), contra uma média nacional de 1,1% a.a.

Isso significa que as oportunidades econômicas (maior proporção de habitantes em idade ativa) e demandas colocadas para o poder público (saúde x educação básica, por exemplo) diferem das para o país como um todo.

O RIO tem uma população com nível educacional relativamente alto. As seguintes evidências revelam esse ativo do RIO:

- A proporção de pessoas com pelo menos o Ensino Médio completo (67,3%) supera, por larga margem, a média nacional e o observado no Município de São Paulo;
- 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 têm 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.

O desafio: transformar os ativos em oportunidades

A força de trabalho mais qualificada aponta para dois caminhos: a capacidade de o munícipio abrigar atividades econômicas que exijam mão-de-obra mais qualificada e de elevar o rendimento médio do trabalho.

Reduzindo as distâncias de rendimentos. Em que pese a força de trabalho no RIO ser, na média, mais instruída que a paulistana, o rendimento do trabalho é mais alto em São Paulo (R$ 3.914/mês) do que no RIO (R$ 3.740/mês), e o rendimento paulista aumentou mais (3,9% a.a.) do que o carioca (2,1%) na média do período 2011-17. Essa diferença varia por nível de instrução, mas é em geral favorável a São Paulo. É particularmente notável a diferença de rendimento para pessoas com nível superior completo: 17,5%.

Uma forma de fechar esse hiato seria eliminar a diferença de rendimentos no grupo de trabalhadores com nível superior completo: se esses ganhassem no RIO o mesmo que em São Paulo, tudo o mais constante, o trabalhador carioca teria, na média, um rendimento 5,3% mais alto do que o paulistano.

A composição setorial do PIB do RIO pode ser uma explicação. Estudos mostram que trabalhadores com as mesmas características de educação, experiência, gênero etc. recebem rendimentos mais altos em certos setores do que em outros. Pinheiro e Ramos (1995), por exemplo, mostram que serviços financeiros, seguros, utilidades públicas, transporte aéreo, comunicações, serviços a empresas e extração de petróleo são exemplos de setores que pagam esses prêmios salariais.

O PIB carioca é bastante concentrado no setor de serviços, mas o que chama a atenção, em comparação a São Paulo, é que a estrutura produtiva do RIO tem um peso bem menor para o setor de serviços tipicamente privados: 82,3% do Valor Adicionado Bruto em São Paulo, contra 68,9% no RIO. É exatamente nesse segmento da estrutura produtiva que estão alguns dos setores com maiores prêmios salariais.

Em direção a uma estratégia para o Rio

Uma possível estratégia de desenvolvimento econômico para o RIO seria focar na criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento e atração de empresas e atividades pagantes de prêmios salariais.

As opções para o RIO nascem de suas vantagens comparativas e dos ativos que lhe permitem explorar novas fronteiras. O ativo mais importante da cidade é a base educacional da sua população, a infraestrutura educacional, cultural e científica. São esses ativos que permitirão a cidade capturar oportunidades, moldá-las e transformá-las em direções impossíveis de serem totalmente mapeadas.

Oportunidades setoriais

EMPREENDEDORISMO

O RIO precisa perseguir um ambiente de negócios de qualidade que favoreça a atividade empreendedora e que o insira no mundo das grandes cidades globais de atração de investimentos. Um ambiente de negócios de qualidade favorece o processo contínuo de transformação da cidade, de captura de oportunidades e de geração de novos postos de trabalho.

O relatório Doing Business do Banco Mundial revela alguns sinais de que o RIO pode fazer melhor:

- Há um distanciamento muito grande entre o RIO de Janeiro e São Paulo, já que os cariocas demoram 21,5 dias para abrir uma empresa, contra 13,5 dias dos paulistanos;
- Os custos são maiores para se abrir uma empresa no RIO do que em São Paulo (5,1% X 3,6%, em porcentagem da renda per capita da economia). Ambas as cidades precisam de diversos procedimentos (11 em SP e 10 no RIO) para se abrir uma empresa, além de nelas as empresas consumirem 1501 horas por ano para conseguir pagar seus tributos.

No ambiente de negócios, a segurança e a percepção sobre a qualidade da gestão municipal são chaves. O RIO precisa retornar ao mapa das cidades atraentes para empreender, estudar e morar.

INOVAÇÃO

O RIO de Janeiro tem todas as condições para ser um polo de startups e de soluções tecnológicas. A cidade permanece como um centro de grandes universidades e centros de pesquisas. Há duas universidades federais na cidade (UFRJ e UNIRIO), além de outras duas perto da capital (UFF, em Niterói, e a UFRRJ, em Seropédica); uma estadual, UERJ; além do IME, IMPA, Fundação Oswaldo Cruz e instituições privadas, como a FGV, PUC-RIO e o IBMEC, por exemplo.

A cidade deve tratar esses ativos como parte essencial da estratégia de reposicionamento do RIO. O munícipio deve fazer pontes entre a academia e as novas empresas, principalmente da área de tecnologia, e apoiar o desenvolvimento de um polo de startups e tecnologia na cidade.

ENERGIA

O setor de energia é muito importante para o RIO de Janeiro. Seu impacto sobre a economia carioca se faz sentir tanto pelos royalties de petróleo, quanto por meio da grande quantidade de empresas e empregos na cidade.

Em termos de receitas com royalties e participação especial, o município do RIO de Janeiro arrecadou, em 2018, R$ 322 milhões, o equivalente a 1,5% da Receita Líquida do Município nesse ano. Dentre as empresas, os destaques são a Petrobras e a Eletrobrás. Além delas, que têm no RIO suas sedes, há na cidade várias outras empresas privadas dos setores de petróleo e eletricidade e instituições como a 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.

As oportunidades. Com a volta dos leilões de concessão observa-se uma retomada do setor de petróleo e gás. Isso vai elevar as receitas com royalties, mas também atrair novas empresas para a cidade. A possível privatização da Eletrobrás pode dar um novo dinamismo ao setor elétrico, especialmente quando se considera a necessidade de expandir a oferta de eletricidade no país. A transformação do setor de gás também pode gerar oportunidades para o RIO.

O RIO pode se consolidar como a capital da energia no país, extraindo benefícios de economias de aglomeração. Essa posição também permitirá alavancar atividades em setores ligados a esses, das finanças, educação, consultorias aos serviços para as empresas. E há externalidades positivas, como com o setor de turismo. O turístico RIO de Janeiro, com tantas empresas de petróleo, eletricidade e gás nele sediadas, ou pelo menos com escritórios na cidade, poderia se beneficiar da realização de maior número de congressos do setor de energia, petróleo e gás , entre outros, no município, fortalecendo o “turismo de negócios” do RIO.

TURISMO

O RIO de Janeiro tem forte vocação turística. O RIO não atrai o turista apenas pelas suas belezas naturais; a cultura é um dos fatores que ajudam a tornar o RIO uma das portas de entrada do Brasil.

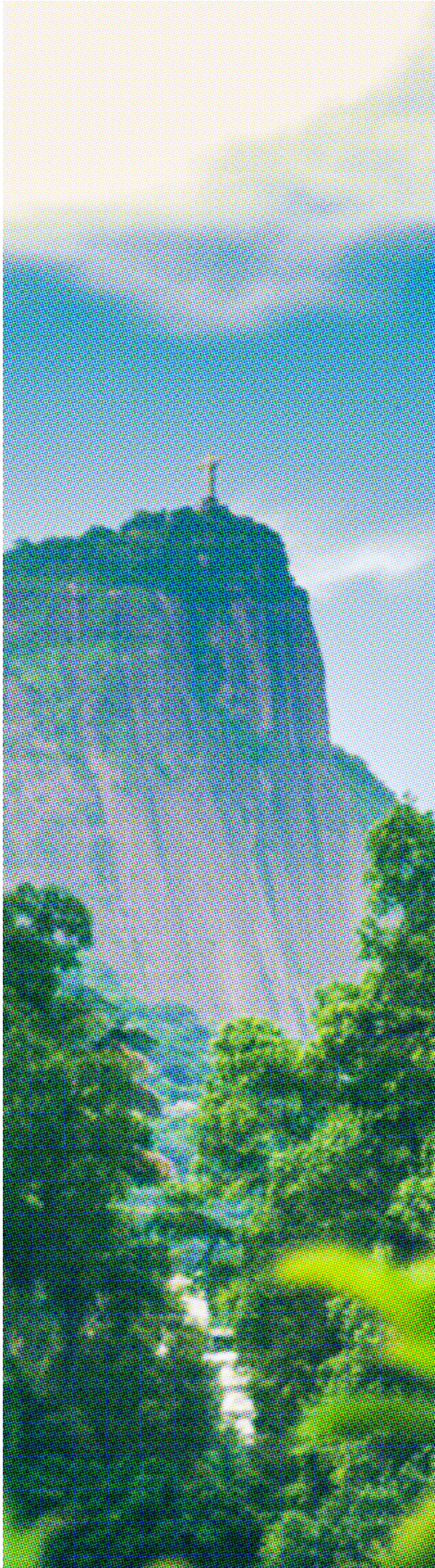
Oportunidades perdidas. A cidade não explora todo o potencial de seus ativos. O RIO pode ter mais retorno dos eventos turísticos já consagrados (Réveillon e Carnaval) e gerar novas oportunidades com o desenvolvimento da sua riqueza cultural e natural.

A cidade é tímida na realização de eventos diretamente culturais, em que pese ter tido sucesso em sediar eventos internacionais como os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016), a Copa do Mundo (2014), os Jogos Pan-Americanos (2007) e, a cada dois anos, desde 2011, um grande festival de música como o Rock in RIO.

O carnaval, o principal evento turístico da cidade, pode ter uma agenda mais abrangente de eventos durante o ano inteiro (fortalecer e aprimorar uma agenda na Cidade do Samba, por exemplo), com um grande destaque logo após o réveillon, "emendando" os dois principais eventos com uma agenda de "transição" entre a festa do ano novo e o carnaval em fevereiro ou março, para atrair mais turistas durante esse período, e mesmo para os cariocas que moram no RIO.

O RIO precisa ter uma agenda mais intensa de eventos turísticos, preenchendo todos os meses do ano, para movimentar mais a economia, ocupar a rede hoteleira, os aeroportos e a sua infraestrutura turística, e gerar empregos adicionais com menor sazonalidade.

Em especial, faz sentido buscar inserir o RIO de Janeiro, de maneira mais intensa, na agenda de grandes eventos internacionais.



CULTURA

O desenvolvimento da riqueza cultural do RIO é uma fonte potencial de empregos, negócios e desenvolvimento da cidadania.

O RIO pode fazer mais e melhor. A indústria cultural no RIO padece de:

- Equipamentos culturais sem recursos e muitos correndo o risco de ter a atividade encerrada por falta de pagamento de seus funcionários;
- Equipamentos com avarias na infraestrutura;
- Má gestão dos recursos;
- Falta de indicadores para monitoramento e avaliação de políticas.

O primeiro desafio é aproveitar melhor o capital cultural já instalado. É preciso incentivar e divulgar mais as instituições culturais que já existem na cidade, montando um calendário de eventos, combinando cultura com turismo.

O segundo desafio é de gestão. A cultura depende de organização, estratégia, recursos e gestão para se desenvolver. A cultura não só gera renda e emprego, ela funciona "como um instrumento de cidadania que gera externalidades positivas, sobretudo para a população economicamente desfavorecida".

O terceiro desafio é compreender a cultura como um ativo econômico e social relevante. A falta de visão de que ela pode ser uma fonte geradora de recursos, "é recorrente entre muitos gestores públicos, o que explica os frequentes cortes e a falta de investimento no setor", que é visto como um custo e não como uma oportunidade de investimento (Bloquiau, 2019).

PRODUÇÃO AUDIOVISUAL

A consolidação e desenvolvimento da produção audiovisual apresenta muitas oportunidades para a cidade do Rio de Janeiro. O Rio tem tradição, recursos humanos, empresas e instituições de ensino e capacitação em um segmento em que as novas tecnologias digitais abrem novas fronteiras de desenvolvimento, a exemplo do streaming e do ensino à distância. A economia pós COVID reforça o uso dessas produções.

O Rio tem um ecossistema singular. É sede da principal emissora de canal aberto e de assinatura, tem forte tradição de produção de filmes, vídeos e uma ampla rede de produtores independentes voltados para as mais diversas áreas da produção audiovisual: conteúdo educativo e de treinamento, mídias sociais, publicidade, demandas de empresas e produção para as TVs abertas e fechadas. A sede da ANCINE, órgão nacional de apoio e regulação, localiza-se no Rio de Janeiro e tem como principais competências a regulação, fiscalização e fomento ao setor.

O munícipio tem iniciativas de suporte através do Polo de Cine e Vídeo da Barra da Tijuca, administrado por uma associação particular, e a empresa Riofilme, ligada à Secretaria de Cultura, voltada para a distribuição, expansão de mercados e fomento à produção.

FINANÇAS

Nas últimas décadas o setor financeiro perdeu significância na economia do Estado do RIO de Janeiro e na capital do Estado. A participação do Estado no PIB do setor caiu de 28,3% em 1950 para 19,6% em 1980, 10,9% em 2000 e 9,5% em 2009.

O RIO pode reverter parte dessa perda ao focar em nichos desse mercado. Um exemplo passível de ser seguido, segundo Pinheiro (2012, p. 194) é o da cidade de Boston, que, "sem chegar a rivalizar com Nova York enquanto centro financeiro dos EUA, concentra uma elevada parcela do mercado nas áreas de gestão de patrimônio e seguros. Nesse modelo, o RIO de Janeiro funcionaria como centro nacional – e, futuramente, até latino-americano – em certos setores, mas com forte interação com São Paulo, onde permaneceriam as matrizes dos grandes bancos comerciais (junto com Brasília) e de investimentos".

Um nicho, com presença importante na cidade do RIO de Janeiro e com grande potencial, é o segmento de gestão de ativos, de patrimônio e de private equity. A expansão desse nicho deve ser impulsionada por um ambiente de taxa de juros mais baixas e pela presença dos principais fundos de pensão no RIO de Janeiro (Pinheiro 2012, p. 194).

Os novos modelos de negócios digitais financeiros são uma outra fonte de oportunidade, a exemplo das fintechs. A presença de universidades e de uma cultura financeira na cidade criam o potencial para o desenvolvimento desta atividade.

No setor financeiro, também é importante frisar a presença expressiva do segmento de seguros no RIO. As seguradoras são empresas de médio / grande porte, com grande quantidade de funcionários, o que a diferencia das gestoras de recursos, que, em geral, tem poucos profissionais.

O potencial do RIO atrair esse segmento ainda é reforçado pela geografia da cidade em que espaços para a localização dessas empresas, a exemplo do Porto Maravilha, estão próximos de dois aeroportos (Pinheiro, 2012, p. 196) que facilitam conexão com São Paulo, o exterior e outras regiões do país. Essa capacidade de atração será ainda mais potencializada com uma gestão de cidade voltada para a qualidade de vida e segurança, atributos essenciais para a retenção de talentos.

Propostas

EMPREENDEDORISMO

Transformar o RIO em uma cidade com um ambiente de negócios de qualidade que favoreça a atividade empreendedora e a criação de empregos de alto rendimento e que a insira dentre as grandes cidades globais de atração de investimentos. Algumas iniciativas:

- Criar uma unidade na Prefeitura focada no desenvolvimento de competências, atração de empresas e melhoria do ambiente de negócios;
- Incentivar/estimular os ecossistemas favoráveis de setores mal aproveitados e nos quais o RIO tem potencial para competir com outras cidades brasileiras;
- Recolocar o RIO na rota dos investidores institucionais via eventos que conectem investidores (fundos de investimentos internacionais e nacionais, bancos, investidores individuais) e empresas de capital aberto em busca de novos rounds de aportes.

INOVAÇÃO

Consolidar e ampliar o papel do RIO como um polo de startups e de soluções tecnológicas

- Desenvolver uma ATITUDE RIO de apoio à superação de obstáculo de desenvolvimento de competências para o desenvolvimento de novas empresas e atividades na cidade;
- Criar uma equipe/um ombudsman que desenvolva um “canal aberto” e “one stop place” para quem tem interesse em investir no RIO e precisa de suporte da prefeitura;
- Aumentar a agilidade administrativa e facilitar a obtenção de alvará municipal;
- Desenvolver incentivos (Imposto municipal reduzido -ISS, IPTU) para empresas de tecnologia até um certo nível de faturamento;
- Criar uma agência de incubação (benchmark: “Station F” ou “Paris&Co”, no caso da prefeitura de Paris). Disponibilizar espaços de trabalho para criação de empresa, ajuda e orientação a novos empreendedores;
- Mobilizar atores e instituições públicas e privadas para consolidar um polo carioca de empreendedorismo; liderar iniciativas de articulação com universidades, serviços públicos e grandes grupos/empresas com o objetivo de desenvolver o setor;
- Atrair centros de P&D para a cidade do Rio de Janeiro.

ENERGIA

Consolidar o RIO como a capital da Energia e da Transição Energética no país. Estimular a superação de obstáculos e o desenvolvimento de competências para o RIO fortalecer esse posicionamento:

- Consolidar e ampliar a presença de grandes empresas do setor, e das instituições de regulação e suporte;
- Criar um ambiente favorável para o desenvolvimento de startups de energia, empresas de consultoria, centros de P&D, serviços financeiros, advocacia especializada e educação superior;
- Ampliar o papel do RIO em congressos do setor de energia, petróleo e gás, entre outros, fortalecendo o "turismo de negócios".

TURISMO

Inserir o RIO na agenda de grandes eventos internacionais e consolidar a oferta de produtos turísticos e culturais para atrair e reter turistas. Algumas iniciativas:

- Candidatar a cidade para sediar eventos internacionais/ convenções profissionais nacionais ou internacionais;
- Desenvolver uma campanha de promoção da cidade voltada para as vantagens competitivas do RIO: rede hoteleira, experiência prévia em grandes eventos, atrações culturais e naturais;
- Promover, via um comitê de ação adhoc, ações voltadas para a atratividade da cidade com a participação dos principais atores do negócio de turismo: redes hoteleiras, empresas de transporte, agências de promoções turísticas, instituições culturais;
- Desenvolver política de atração de voos internacionais para a cidade. Em 2019, o Aeroporto do Galeão respondeu por apenas 18% dos desembarques internacionais no país, contra 61% no caso do Aeroporto de Guarulhos;
- Articular ações voltadas para a segurança pública, com os Governos Estadual e Federal.

CULTURA

Consolidar o RIO como centro de uma indústria cultural ativa e econômica e socialmente relevante via qualidade da gestão e melhor aproveitamento do capital cultural já instalado. As principais recomendações:

- Definir um calendário de eventos durante para o ano inteiro;
- Desenvolver um plano de ação voltado para a captura de congressos internacionais;
- Maior abertura para eventos de intercâmbio cultural, tais como festivais;
- Desenvolver um plano voltado para a infraestrutura dos equipamentos culturais com priorização, reparos e/ou restaurações;
- Capacitar gestores dos equipamentos culturais;
- Capacitar gestores e profissionais de cultura para busca de novas formas de financiamento para realização de suas atividades;
- Capacitar a mão-de-obra para as profissões das artes (ensino técnico);
- Desenvolver espaços de criação e de difusão artística em regiões periféricas;
- Desenvolver campanhas de inclusão na fruição de bens culturais de modo a torná-los mais democráticos;
- Estabelecer uma política de desenvolvimento de público para as atividades culturais;
- Elaborar uma base de dados quantitativos da indústria cultural para permitir o monitoramento e avaliação.

PRODUÇÃO AUDIOVISUAL

- Garantir a qualidade da governança e gestão das instituições de suporte. As instituições de suporte e políticas devem ser marcadas pela gestão profissional e avaliação permanente de resultados. É importante o desenvolvimento de uma cultura de gestão com objetivos claros, monitoramento e avaliação.
- Desenvolver políticas com base no entendimento do modelo de negócios. A produção audiovisual se desenvolve em modelos de negócios, em geral, distintos das indústrias convencionais. A diferença é notável na organização da produção. Grupos e equipes se constroem e se desfazem em função do tipo específico de projeto. Flexibilidade e agilidade são essenciais para a viabilização das atividades. É uma indústria crescentemente integrada ao mundo, podendo ter partes das suas atividades desenvolvidas em outras regiões e países. O desenho de políticas de melhoria do ambiente de negócios, de fomento e de regulação devem ter estes fatos como referência.
- Adotar modelos de apoio a start ups. Muitos dos negócios desse setor se enquadram no modelo de negócios de start ups, se aplicando os mesmos tipos de instrumentos de apoio. A área de desenvolvimento do Porto do Rio pode ser um espaço importante para o desenvolvimento de nichos de empresas desse setor.

- Apoiar o desenvolvimento de mercados. A Prefeitura pode ser uma catalizadora de iniciativas privadas e públicas voltadas para o fortalecimento da marca e expansão de mercados através do apoio a eventos nacionais e internacionais. Uma estratégia de suporte à conexão dos produtores locais a cadeias de valor globais é um caminho, o qual pode ser fortalecido pela atração e construção de diálogos empresariais com os elos dominantes da cadeia.

- Consolidar a formação de recursos humanos. O Rio e Niterói tem escolas de nível superior de produção audiovisual e formação especializadas em escolas privadas e no SENAI/SENAC. É importante um diálogo estreito da prefeitura com os produtores privados e essas instituições para consolidar o Rio como um dos principais polos de formação de recursos humanos do setor. Uma agenda que busque modelos internacionais e uma relação muito articulada com as instituições globais de referência.

- Gestão das empresas: qualidade, produtividade e inovação. Estimular o setor privado e instituições de formação profissional e de apoio à gestão a desenvolverem programas voltados para o fortalecimento da qualidade de gestão e atualização tecnológica do setor.

FINANÇAS

Apoiar o desenvolvimento do RIO como centro financeiro de nichos de mercado, como seguros, fintechs, gestão de ativos e patrimônio e private equity

- Desenvolver um White Paper, redigido por uma comissão de alto nível formada por gestores do mercado financeiro e acadêmicos, com o objetivo de identificar os nichos de mercado financeiro em que o RIO pode ser competitivo e definir a agenda de ações, de superação de obstáculos e desenvolvimento de competências, que o RIO precisa desenvolver para consolidar uma posição mais expressiva na indústria financeira.

Referências

Banco Mundial. Doing Business Brazil 2020. Disponível em: https://www.doingbusiness.org/

Bloquiau, A. C. (2019). Impulsionando a economia do Rio através da CUL Projeto Cidade do Rio: A hora é agora (mimeo).

Bloquiau, F. P. (2019b). Contribuição / Rio – Economia (mimeo).

Ensaio Geral – Informativo Oficial da Liesa (2019). Disponível em: http://liesa.globo.com/material/materia2019/publicacoesliesa/___ENSAIOGERAL/Ensaio_geral_site.pdf

FIRJAN (2019). "Anuário da Indústria de Petróleo no Rio de Janeiro - Panorama 2019". Disponível em: https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=-2C908A8A6C065B48016C72BB7BEA08D9

IBGE (2019). "Produto interno bruto dos municípios 2017". Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101688_informativo.pdf

Pinheiro, A. C. E L. Ramos (1995), Diferenciais intersetoriais de salários no Brasil, Revista do BNDES No. 3 (disponível em file:///Users/armandopinheiro%201/Downloads/RB%2003_final.PDF).

Pinheiro, A.C. (2012). "O setor financeiro fluminense". In. PINHEIRO, A.C. e VELOSO, F. (orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV.

Educação

Educação
Educação
Educação
Educação
Educação
Educação
Educação

03.

Cidade do Rio: a hora é agora

Investindo nas novas gerações: o que o Rio pode fazer de melhor

Teca Pontual

com contribuições de Paulo Ferraz e Bia Novaes

e consulta à Cláudia Costin e Vitor Pereira

Diagnóstico

Atendimento

O Município do Rio de Janeiro conta com 1541 unidades de ensino e 640.391 alunos declarados no Censo de 2019 (INEP). Das matrículas, 24% estão na Educação Infantil (creche e pré-escola), 72% no Ensino Fundamental (1º ao 9º ano), 4% na Educação de Jovens e Adultos e 1% em classes especiais (alunos com necessidades especiais).

O déficit de vagas calculado pela própria Prefeitura é de 34.480 crianças para creche (tamanho da lista de espera[1]) e 15.000 para que possa universalizar a pré-escola, como a Constituição demanda (de acordo com o Planejamento Estratégico 2017-2020 da Prefeitura). Além das 520 creches próprias, o Rio conta com 188 conveniadas atendendo cerca de 22.000 alunos de 0 a 3 anos (26% do total), recebendo um per capita de R$650,00/mês. Nas creches próprias da prefeitura, 68% da matrícula é em tempo integral. Não há essa informação para as creches conveniadas. Não há medidas consensuadas sobre a qualidade da educação infantil, mas há estudos que mostram que creches de alta qualidade têm impacto positivo no desenvolvimento futuro e as de má qualidade, impacto negativo[2].

1 Dado encontrado no Relatório de Resposta aos Questionamentos referentes ao Edital Rio+Creche.

2 Estudo realizado por Paes e Barros e colegas em 2011 sobre as creches do Rio de Janeiro traz bons aprendizados sobre como melhorar a qualidade e o desenvolvimento dos alunos.

Os estabelecimentos de ensino da Rede Municipal apresentam diferentes configurações de ofertas de segmento, aumentando a complexidade da gestão escolar. Na gestão Paes/Claudia Costin, houve um esforço de reordenamento da rede em Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDI), Casas de Alfabetização (1º ao 3º ano), Primários Cariocas (4º ao 6º ano) e Ginásios Cariocas (7º ao 9º ano), que não teve continuidade.

Aprendizagem

Na alfabetização, o desempenho dos alunos do Rio de Janeiro na última avaliação nacional realizada ao final de 2016 no 3º ano (crianças de 8 anos) demonstrou que somente 44% dos alunos da Rede Carioca alcançou o nível adequado de Leitura (comparado com 84% em Sobral e 54% na Rede Municipal de São Paulo)[3]. Ou seja, aos 8 anos, mais da metade dos alunos não está alfabetizada. A baixa aprendizagem é refletida na alta taxa de reprovação que chega a 14% no 3º ano (comparado a 12% na média das redes municipais brasileiras e 5,7% na Rede Municipal Paulista) (INEP, 2018). Alta reprovação vira alta taxa de distorção idade-ano (15% em 2018), aumentando a heterogeneidade da turma e dificultando ainda mais o trabalho do professor, num ciclo vicioso.

Como a aprendizagem é cumulativa os problemas que começam na alfabetização continuam nos anos seguintes. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) avalia o desempenho do 5º e 9º anos em Língua Portuguesa e Matemática nos anos ímpares. Em 2017, o percentual de alunos no nível adequado de aprendizagem foi de 60% em língua portuguesa e 49% em matemática para o 5º ano, resultado idêntico ao de 2015. Já no 9º ano, avançamos impressio-

3 Resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização no Painel Municipal do INEP.

nantes 6 pontos percentuais em língua portuguesa chegando a 41% no nível adequado e 2 pontos em matemática chegando a 19% (resultados ainda ruins, mas melhores que a média das redes municipais brasileiras e que a Rede Municipal Paulista).

No entanto quando olhamos para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, nota de 0 a 10, que junta a proficiência média no SAEB com as taxas de aprovação dos anos de cada segmento (1º ao 5º e 6º ao 9º), vemos que a cultura de reprovação ainda é forte na Rede. O Ideb do Rio está abaixo da meta do INEP: 5,7 contra 5,9 nos Anos Iniciais (1º ao 5º), e 4,7 contra 5,2 nos Anos Finais (6º ao 9º). Se o fluxo da Rede Municipal Carioca nos Anos Iniciais fosse igual ao da Rede Municipal de São Paulo, o Ideb teria sido 6,0 (meta para o Brasil em 2021). São Paulo conta com uma política de Ciclos de Aprendizagem que só permite a reprovação em poucos anos ao longo do Ensino Fundamental de 9 anos. A Rede Municipal Carioca não permite a reprovação ao longo do Ciclo de Alfabetização que vai do 1º ao 3º ano. Em 2007, o Rio chegou a implantar os ciclos em todo o Ensino Fundamental criando um Ciclo do 4º ao 6º e outro do 7º ao 9º anos, mas a eleição de Eduardo Paes trouxe como promessa de campanha o fim dos ciclos e retorno das altas taxas de reprovação, apesar de inúmeras pesquisas evidenciarem que os malefícios desta política superam seus possíveis benefícios[4].

Para além das médias, há uma enorme desigualdade dentro da Rede Carioca com a pior escola apresentando um Ideb de 3,9 e a melhor um Ideb de 8,0 nos Anos Iniciais. Nos Anos Finais, a menor nota foi 2,7 e a maior de 7,2. É inaceitável uma mesma rede conviver com resultados tão desiguais. Trazer todas as escolas para um padrão mínimo de desempenho tem que ser prioridade máxima.

Vários fatores estão associados a aprendizagem dos alunos, inclusive fatores extra escolares, como o nível socioeconômico de suas famílias. No entanto, na Rede Municipal Carioca, a correlação entre o Ideb e o nível socioeconômico das escolas é menor do que para o restante do Brasil, principalmente nos Anos Finais, mostrando que as escolas cariocas têm conseguido superar essas desigualdades de forma mais efetiva que as demais escolas Brasileiras[5]. Dos fatores intraescolares que devem estar no centro das políticas de uma Secretaria estão: um currículo com altas expectativas de aprendizagem, uma matriz pedagógica que preveja tempo de exposição adequado a cada disciplina[6], materiais pedagógicos alinhados ao currículo, avaliações alinhadas ao currículo e aos materiais, professores que dominem o currículo e os materiais pedagógicos, alunos presentes e engajados, em escolas com infraestrutura adequada. Os diretores são peça-chave para garantir que todos estes fatores estejam presentes diariamente, alinhados e contribuindo para a aprendizagem de todos os alunos. Redes que apresentam resultados excelentes em todas as suas escolas, como a de Sobral, conseguem este alinhamento e dão apoio para que cada escola possa focar na aprendizagem dos alunos[7].

4 Estudo sobre efeitos da repetência na rede municipal do Rio. Estudo sobre custos da reprovação.

5 Correlação de 0,61 entre INSE (Índice de Nível Socioeconômico) das escolas e o Ideb dos Anos Iniciais para todas as escolas brasileiras, contra 0,35 para as escolas da Rede Municipal Carioca. Nos Anos Finais é de 0,49 para todas as escolas brasileiras, contra 0,17 para as escolas da Rede Municipal Carioca. Cálculo da autora a partir das bases do INEP: INSE, 2015 e Ideb, 2017.

6 Em relação ao tempo de aula, um estudo do Banco Mundial mostrou que os professores do Rio gastam em média somente 58% do tempo em sala com instrução.

7 Para saber mais sobre Sobral veja essas referências: Observatório da Primeira Infância, LEPES/USP Ribeirão Preto, Insper, 2018.

Tempo integral

A meta atual do Plano Municipal do Rio de Janeiro aprovado em maio de 2018, coloca como meta oferecer Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 45% por cento dos alunos da Educação Básica até 2020. Segundo o Censo Escolar, em 2019, dos 1521 estabelecimentos, 35% tinham mais de 70% dos alunos matriculados em tempo integral. Das quase 610 mil matrículas da creche ao 9º ano, 32% são de alunos que estudam em tempo integral (mínimo de 7 horas por dia, seja porque estudam em uma escola de tempo integral, seja porque estão inseridos em projetos como o Mais Educação do Governo Federal que ampliam sua carga horária). Ao olharmos por segmento, na creche este percentual sobe para 68%, na pré-escola cai para 20%, nos Anos Iniciais chega a 32% e nos Anos Finais é 27%. Não é todo e qualquer aumento de tempo que se reflete em melhoria da aprendizagem, como um acúmulo de pesquisas demonstra[8]. Alguns elementos como infraestrutura adequada para o tempo integral e, principalmente, professores dedicados 40 horas a uma mesma unidade de ensino parecem ser essenciais para traduzir mais tempo em mais aprendizagem para os alunos.

Recursos humanos

A Rede conta com 39.017 professores, 2/3 com carga horária de 16 ou 22,5 e 1/3 com carga horária de 40 horas[9]. A remuneração média padronizada para 40 horas semanais calculada pelo INEP em 2014 era de R$6.146,31 (33ª maior entre as redes municipais).

As informações sobre carências reais e temporárias de professores são falhas. A demanda é definida a partir do número de turmas e das matrizes curriculares (atualmente são 16 matrizes[10] diferentes) que definem o número de aulas por disciplina. Os professores são lotados nas escolas de acordo com sua classificação no concurso, que geralmente é realizado por Regional de Ensino[11]. O estágio probatório, de 3 anos de duração, é cumprido de forma puramente burocrática, raramente levando a não efetivação do professor. Em 2010 houve uma tentativa de implementar um processo de tutoria de professores experientes junto aos novos professores, como forma de auxiliar sua introdução à Rede.

Os diretores da Rede Municipal são selecionados por meio de consulta à comunidade escolar (eleição), o que os torna "intocáveis" e pouco responsivos às demandas do órgão central. Na gestão do Prefeito Eduardo Paes, para participar da eleição, os candidatos tinham que passar por um processo de certificação (curso com prova ao final e apresentação do Plano de Gestão para uma banca de profissionais da Secretaria). A atual gestão retirou o critério da certificação e permitiu que professores em estágio probatório se candidatassem. O último pleito ocorreu em 2017, com o mandato de 3 anos iniciando em 2018, portanto haverá nova eleição para diretor no final deste ano. A atual gestão municipal terá passado por dois processos de consulta à comunidade. A mobilização que tal processo requer na escola acaba desviando o foco da aprendizagem dos alunos.

A SME implantou uma política de remuneração por desempenho (14º salário para as escolas que atin-

8 Estudo do 3DE sobre escolas de tempo integral.

9 http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros.

10 Páginas 41 a 44 do DOM de 28 de janeiro de 2020.

11 Passados os 3 anos de estágio probatório, os professores podem participar do concurso de remoção e mudar para uma escola de outra Regional.

gissem as metas de Ideb e IdeRio e 50% a mais no caso das Escolas que ficavam em áreas conflagradas, as chamadas Escolas do Amanhã) na gestão do Eduardo Paes, com o último pagamento sendo realizado em 2015 referente ao resultado de 2014.

A Secretaria é quase que exclusivamente gerida por professores concursados. Nunca houve nenhum outro tipo de concurso para os quadros dos órgãos central ou regionais. Os cargos em comissão dificilmente atraem profissionais de fora da Rede e a Prefeitura não conta com a carreira de gestor público como é o caso do Estado do Rio e do Governo Federal.

Orçamento

O município do Rio de Janeiro 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. 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.

Preâmbulo às propostas

A liderança do prefeito é condição primordial para que qualquer reforma educacional tenha sucesso. Isso precisa se refletir tanto no discurso quanto na blindagem política da pasta. Além disso, é importante ressaltar que o mais difícil em qualquer reforma educacional não é o “que”, mas o “como”. Este “como” apresenta dois grandes desafios: o de fazer a reforma chegar até a sala de aula para que possa impactar o desempenho dos alunos e o da continuidade para que os resultados se consolidem ao longo do tempo (requer bem mais que uma gestão de 4 anos). Em relação ao primeiro ponto, os atores-chave são os diretores de escola e os coordenadores pedagógicos, pois é por meio deles que as políticas chegarão ou não aos professores e consequentemente aos alunos. Já em relação à continuidade, o amplo envolvimento das partes interessadas e protagonismo da sociedade civil na governança das políticas, desde o seu desenho até o monitoramento da sua implementação, o amparo em evidências e apoio da comunidade científica, as estratégias de comunicação e engajamento da sociedade na mudança que queremos ver na educação pública carioca são elementos que podem ajudar a evitar retrocessos em casos de mudanças políticas.

Propostas gerais

1 Revisar o Currículo Carioca (que todas as escolas, inclusive as particulares, deverão seguir) para:

- Deixar claro para a sociedade o que os alunos devem saber e ser capazes de fazer (conteúdos, competências e habilidades, inclusive as socioemocionais) ao final de cada ano de escolarização;
- Trazer as principais aspirações da sociedade carioca para dentro do currículo como conteúdos e temas a serem trabalhados (meio ambiente, vida saudável, cultura...).

2 Avaliar no início de cada bimestre os alunos do 1º ao 9º ano, em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, e da creche e pré-escola, em relação aos objetivos de aprendizagem daquela etapa para:

- Apoiar os professores no seu planejamento de aula;
- Identificar os alunos que precisam ser inseridos em projetos de reforço escolar;
- Identificar os conteúdos/competências/habilidades que precisam ser mais bem trabalhados nas formações continuadas oferecidas pela Secretaria;
- Identificar o que precisa ser melhorado nos materiais pedagógicos elaborados pela Secretaria para apoiar o trabalho dos professores e aprendizagem dos alunos.

3 Garantir que os professores e alunos da Educação Infantil ao 9º ano tenham materiais pedagógicos diversificados (seja ele do Programa Nacional do Livro Didático, seja da própria Secretaria), alinhados ao currículo e as avaliações para:

- Fortalecer o trabalho realizado em sala de aula;
- Guiar as formações continuadas oferecidas pela Secretaria;
- Guiar o trabalho de orientação e planejamento dos Coordenadores Pedagógicos junto à equipe docente.

4 Oferecer formação continuada a partir da Escola de Formação Paulo Freire com maior intensidade (quinzenal ou mensal) para os professores alfabetizadores (pré-escola ao 3º ano), pautadas pelo currículo/materiais didáticos/avaliações para:

- Apoiar o trabalho dos professores em sala de aula com foco na didática;
- Apoiar o trabalho dos coordenadores pedagógicos nas escolas com foco no apoio diário que devem oferecer aos professores por meio de técnicas bem-sucedidas de observação de sala de aula.

5 Em relação aos diretores:

- Retomar processo de certificação para candidatos à eleição ao cargo de diretor, garantindo que passem por avaliação de competências, entrevista, apresentação do plano de gestão e não estejam cumprindo estágio probatório;
- Acabar com a eleição para o cargo de diretor e implantar modelo similar ao de Sobral com processo seletivo técnico e lotação de acordo com perfil do gestor e da escola[12] ou na impossibilidade política da proposta, ampliar o mandato eletivo para 4 anos, garantindo que cada gestão passará por somente um processo consultivo e que o mesmo não ocorrerá no primeiro ano da gestão;
- Dar maior autonomia pedagógica (escolha dos funcionários) e financeira (mais recursos de livre alocação), acompanhando de mais apoio e maior responsabilização;
- Criar critérios de avaliação/responsabilização da gestão escolar que permita que diretores que não estejam entregando resultados sejam removidos do cargo.

12 Em Sobral os diretores não são eleitos e sim selecionados e alocados nas escolas a partir de critérios técnicos. Podem vir de fora da Rede e ser exonerados a qualquer momento se não estiverem entregando resultados. Os diretores têm autonomia para selecionar seus coordenadores pedagógicos a partir de uma lista de aprovados que passaram por um processo seletivo similar ao dos próprios diretores. Uma prática comum em Sobral é a Secretaria remanejar um diretor que deu resultado numa boa escola para outra que ainda precisa melhorar.

13 Essa recomendação é apoiada por pesquisas do Heckman e do Chetty sobre o valor de um bom professor, do Muralidharan sobre o impacto do bônus, principalmente o individual, no aprendizado dos alunos, mas terá muita resistência do sindicato cuja palavra de ordem é isonomia.

6 Em relação aos professores:

- Avaliar o desempenho do professor utilizando múltiplas variáveis, como assiduidade, pontualidade, valor agregado (quando possível com base nos resultados dos alunos das avaliações externas), avaliação de aulas gravadas por time de avaliadores a partir de uma rubrica, dentre outras cuja viabilidade precisa ser estudada (este deve ser um trabalho conjunto entre a Escola de Formação Paulo Freire e o RH do órgão central, apoiado pela Fundação João Goulart);
- Iniciar a implantação da avaliação de desempenho acima com os professores em estágio probatório para determinar sua efetivação na Rede;
- Retomar a proposta de cada professor em estágio probatório ser acompanhado por um professor mentor, selecionado por meio da avaliação de desempenho descrita acima para apoiá-lo em seu trabalho;
- Eventualmente, a avaliação de desempenho deveria impactar na classificação dos professores nos concursos de remoção (transferência entre escolas) que ocorrem anualmente, na possibilidade de se candidatar a cargos em comissão, além de outros tipos de reconhecimento ou punições que incentivem a melhoria do desempenho;
- Implementar remuneração por desempenho para os professores alfabetizadores do 1º ao 3º ano para incentivar que os melhores professores queiram ir para as turmas de alfabetização[13];

7 Em relação aos órgãos regionais e centrais da SME:

- Definir critérios técnicos e transparentes para seleção dos profissionais das Regionais e órgão central, recrutando, inclusive de fora da Rede, profissionais com perfil adequado para as funções que irão ocupar (Recursos Humanos, Infraestrutura, Orçamento, entre outros) com apoio da Fundação João Goulart e sua experiência com os Líderes Cariocas;
- Definir as responsabilidades e papéis dos diferentes órgãos da Secretaria para que todos estejam à serviço da escola (inclusive a MultiRio),
- Reestruturar as Regionais para que tenham uma área responsável pelo apoio administrativo e outra responsável pelo apoio pedagógico das escolas com número e perfil de pessoas adequados para visitas pedagógicas quinzenais e administrativas mensais.

8 Implantar Sistema de Avaliação Externa de Desempenho dos alunos (resgate da Prova Rio e do Alfabetiza Rio), na mesma escala do Saeb, ao final de todos os anos de escolarização 1º ao 9º em Língua Portuguesa e Matemática (nos anos de SAEB é possível não realizar a avaliação para o 5º e 9º anos) para:

- Garantir dados fidedignos e comparáveis da aprendizagem dos alunos ao final de cada ano letivo;
- Traçar metas anuais de aprendizagem para todos os anos de escolarização;
- Subsidiar o processo de Gestão para Resultados nas escolas, regionais e órgão central.

9 Implantar na Secretaria como um todo (nas escolas, regionais, e nas diversas áreas do órgão central) um modelo de gestão para resultados com metas e indicadores claros, que deve:

- Estabelecer metas por escola, regional e coordenação;
- Garantir 100% do cumprimento das aulas previstas por turma;
- Subsidiar o trabalho de acompanhamento que as Regionais devem realizar junto às escolas;
- Focar nas escolas com piores resultados e nos Territórios Sociais (projeto existente monitorado pelo IPP que identifica os territórios com os menores Índices de Desenvolvimento Social (IDS) da cidade;
- Reduzir os custos por escola e melhorar a eficiência no uso dos recursos de modo a criar mais espaço para investimentos.

14 Uma avaliação do 6º ano experimental realizada pelo Daniel Santos e colegas encontrou impacto positivo na aprendizagem.

10 Retomar (planejamento já foi feito) o reordenamento da Rede em Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDI – creches e pré-escolas), Casas de Alfabetização (1º ao 3º ano), Primários Cariocas (4º ao 6º anos) e Ginásios Cariocas (6º ao 9º anos), para:

- Dar maior racionalidade à oferta, reduzindo a complexidade da gestão;
- Qualificar a infraestutura das escolas;
- Manter e ampliar o bem-sucedido 6º ano experimental[14];
- Apoiar a implementação das Escolas de Tempo Integral até 2030 (principalmente o modelo dos antigos Ginásios Experimentais Cariocas que atendem do 7º ao 9º ano.

Propostas por etapa

1 Para a Educação infantil/primeira infância

- Garantir atendimentos variados, seja em creches, ou em programas como o Primeira Infância Carioca/Criança Feliz (programas de visitação domiciliar já existentes) das gestantes e crianças até 3 anos mais vulneráveis da cidade, especialmente nos Territórios Sociais para atingir os marcos de desenvolvimento previstos na caderneta de saúde (Passaporte da Cidadania);
- Garantir acesso à Pré-Escola de qualidade para todas as crianças de 4 e 5 anos.

2 Para o Ensino Fundamental

- Definir o que a Rede considera um aluno alfabetizado ao final do 1º, 2º e 3º anos, o que deve estar claramente refletido no Currículo da Rede e ser avaliado nas provas bimestrais;
- Avaliar a fluência de leitura dos alunos do 1º ao3º ano semestralmente[15];
- Implementar remuneração por desempenho para os professores alfabetizadores do 1º ao 3º ano para incentivar que os melhores professores queiram ir para as turmas de alfabetização (já citada nas recomendações para os professores acima). Esta medida permitirá identificar e disseminar as melhores práticas de alfabetização da Rede;

15 Nova resolução de avaliação da SME já traz a avaliação semestral de fluência dos alunos. DOM de 28 de janeiro de 2020, pág. 45.

- Garantir a alfabetização dos alunos não alfabetizados do 4º ao 6º ano a partir de uma avaliação diagnóstica aplicada ao início de cada ano letivo, reenturmando-os em turmas de alfabetização com professores pedagogos selecionados e formados para este projeto;
- Implementar programa de reforço escolar que alcance 100% dos alunos do 1º ao 9º ano que estão apresentando déficits de aprendizagem (identificados nas provas bimestrais), preferencialmente no contra-turno, com apoio de estagiários e materiais específicos, inclusive com uso de tecnologia para personalizar a aprendizagem, sempre que possível.
- Implementar programas de correção de fluxo para acelerar a aprendizagem dos alunos com defasagem idade-ano (2 anos ou mais de atraso) do 3º ao 5º ano e do 6º ao 7º ano, com data para acabar (precisa parar de produzir atraso escolar);
- Expandir, de acordo com planejamento já realizado, o modelo bem-sucedido de escolas de tempo integral do 7º ao 9º ano, os antigos Ginásios Experimentais (hoje Escolas Municipais de Aplicação Cariocas)[16].

16 Estudo do Banco Mundial avaliou o impacto das escolas de Turno Único do Rio de Janeiro e encontrou resultados positivos dos Ginásios Experimentais na aprendizagem dos alunos.

Juventude

04.

Políticas públicas voltadas para a juventude:

sugestões para a prefeitura do Rio de Janeiro[1]

Sergio Guimarães Ferreira[2]

Introdução

Essa Nota Técnica trata da estruturação de uma política para a juventude no âmbito da prefeitura da CRJ. Define-se juventude como o subgrupo etário entre 13 e 29 anos. Por política, define-se a) um conjunto de programas que tem como público-alvo este grupo; b) principalmente, uma governança apropriada que integre estes programas.

A razão para a existência de uma governança é a complementaridade entre diferentes ações e programas. Todos os programas devem ser articulados a partir da escola (segundo ciclo do ensino fundamental e ensino médio), mas a tese é de que investimentos na qualidade da transmissão de conhecimentos científicos e de linguagens tem taxa de retorno[3] que depende a) habilidades cognitivas dos alunos; b) habilidades sócio-emocionais dos alunos[4]; c) acesso dos alunos à rotinas preventivas de saúde; d) acompanhamento rotineiro psicoterapêutico; e) acesso dos alunos à espaços de convivência pacíficos e interações sociais positivas (bons "role models",

1 IMDS. As sugestões de políticas propostas neste texto são preliminares. A validade externa dos programas citados (ou seja, sua efetividade em ambientes distintos) não é garantida. Por isso se enfatiza aqui o conceito de programas piloto, precedidos por provas de conceito.

2 Agradeço pelas interações com Teresa Pontual, Miguel Foguel, Cláudio Frischtak, Fernando Veloso, Flávio Cunha, Samuel Franco e Maina Celidonio de Campos. Erros eventuais e opiniões são de minha inteira responsabilidade. As opiniões aqui apresentadas são minhas, e a realização deste trabalho ocorreu de forma independente da minha associação com as instituições com as quais mantenho vínculo.

3 Taxa de retorno é um termo talvez inapropriado para um leitor que não seja economista. Para cada unidade de esforço feita pelo educador na transmissão de conhecimentos científicos e de linguagens, qual o efeito em termos de bem-estar ao longo da vida da pessoa.

4 Aqui usamos o termo "competências sócio emocionais" como significando competências não cognitivas mas que são importantes também como preditores de sucesso na vida. Não existe uma lista fixa dessas competências. Uma lista bastante usada, mas não exaustiva, são as chamadas cinco grandes ("the big five"): consciência (que inclui organização, persistência, planejamento, pontualidade, responsabilidade); abertura à experiência (curiosidade, criatividade, imaginação, tolerância consciência global, espírito empreendedor); estabilidade emocional (autoconfiança, moderação, resiliência, autoestima, autocontrole); afabilidade (colaboração, generosidade, honestidade, integridade, bondade, confiabilidade); extroversão (assertividade, simpatia, otimismo, liderança, sociabilidade). Tradução própria.

colegas que produzam externalidades positivas); f) acesso a laser e à cultura (vida saudável física e mental); f) oportunidades de experiências ricas em ambiente de trabalho (para jovens com 16 ou mais) com a finalidade de futura inserção; g) acesso a valores positivos (ética do trabalho, por exemplo); h) capacitação prática para o melhor desempenho no mercado de trabalho; i) ambiente familiar que enseje uma vida produtiva e útil para a sociedade.

Em face à complexidade dos problemas, a Escola precisa de suporte de outros serviços para lidar com o desafio da formação plena do adolescente. O desafio da política pública é prover os demais serviços para os alunos das escolas da rede municipal do segundo ciclo do ensino fundamental, sempre em articulação com as Escolas e na medida do possível, usando o ambiente e o espaço físico da Escola. Mas isso nem sempre será possível.

Governança: base territorial

A articulação entre os atores da política envolverá diferentes níveis de governo (principalmente município e estado), e diferentes jurisdições (por exemplo, para adolescentes envolvidos com violência, varas de infância e adolescentes e ministério público).

A articulação se dá nas pontas: na base (para as ações individualizadas e territorializadas no espaço) e no topo (para a formulação das estratégias – programas específicos, novos atores).

Facilitaria a governança, portanto, se as divisões regionais das secretarias de educação, saúde e assistência coincidissem (respectivamente, CRE, CAP e CAS), projeto iniciado pelo Instituto Pereira Passos na gestão de Eduardo Paes[5].

Governança: estímulo às inovações sociais

O estado da arte no campo das políticas públicas que geram resultados na lista de itens do item (3) é ainda muito investigativo, com pouco conhecimento consolidado. Portanto, uma governança deve conter como elemento essencial uma estrutura de política pública orientada por evidências, por um lado, e por outro, um ambiente institucional propício a inovações sociais em programas públicos voltados para o público jovem. Diferentes unidades regionais devem ser instigadas a inovar, mediante parcerias com organizações sociais.

Propõe-se a criação de um 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 destes fundos. O Fundo define projetos apoiáveis, e conta com mecanismos sólidos de suporte na elaboração dos programas e na avaliação deles. Esse Fundo não servirá exclusivamente para políticas para a juventude, mas no caso do objeto em tela será muito

5 Em 2011, o IPP, junto com a secretaria municipal de saúde e com a secretaria municipal de educação, tentou harmonizar tais divisões para que o programa Primeira Infância Carioca, que integrava atendimentos assistenciais, de saúde e de educação pudesse ocorrer de forma mais eficiente. Os serviços da prefeitura estariam atendendo às mesmas crianças; mecanismos internos de remuneração por desempenho poderiam ser alinhados entre as três secretarias; indicadores vinculados a este programa poderiam ser definidos de forma que a remuneração dos gestores de uma específica CRE/CAP/CAS dependesse das mesmas metas. Adicionalmente, o ideal é que os recortes geográficos correspondessem às áreas de ponderação do IBGE, de forma que dados sócio demográficos pudessem balizar as ações da prefeitura.

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 fundos patrimoniais, aprovada em 2019, torna muito mais fácil a estruturação de governança para ações sociais com recursos privados em *pool*[6]. O FIS seria dotado de comitê técnico, presidido por um economista-chefe, multidisciplinar, com acadêmicos, vinculados ou não às universidades cariocas, com a atribuição de recomendação de temas e projetos-piloto, e de auxiliar no desenho e no acompanhamento de avaliação de impacto dos projetos-piloto. Também seria dotado de um conselho de administração com representantes dos cotistas e de membros da sociedade civil carioca. Balanços patrimoniais e estratégias seriam discutidos anualmente em assembleia ordinária. Projetos apoiáveis tem que ter duas características: a) desenho do marco lógico bem estruturado, inclusive com fases de avaliação de impacto prevista; b) desenho ter boa base científica. Preferência por programas com melhor custo-efetividade. Existem benchmarks (referências) de fundos patrimoniais desse tipo nos EUA. Com propósito específico de apoio à políticas sociais e que com protocolos rigorosos para aprovação de projetos financiáveis, e especificamente voltados para a política social em uma grande cidade, o que mais se aproxima do modelo que estamos propondo é o Innovation Fund lançado pela Universidade de Chicago com o propósito de inovar, avaliar, e apoiar a escalabilidade dos projetos mais efetivos[7].

Residindo no Instituto Pereira Passos (IPP), seria criado um Laboratório de Políticas Públicas (Rio-LaPP), que funcionaria como braço operacional dos programas selecionados pelo FIS, cabendo ao IPP contratar as avaliações de impacto, e elaborar o sistema de monitoramento dos programas cujos projetos-piloto tiverem custo-efetividade que justifiquem sua escalabilidade. O Rio LaPP elaboraria os projetos-piloto de interesse da prefeitura, e buscaria financiamento para os mesmos. O FIS é o mais importante financiador do LaPP, mas não exclusivo. Outra tarefa do Rio-LaPP é a contratação de avaliações para programas em andamento (não elaborados pelo Rio-LaPP). E associado a isso, a produção de relatórios de efetividade de todos os programas da Prefeitura[8]. Existem benchmarks para esse tipo de laboratório em diversas cidades norte-americanas, mas aquele que mais se aproxima ao modelo proposto é o NYC Opportunity[9].

Embora não seja objeto deste artigo, importante mencionar que o Instituto de Urbanismo Pereira

6 Lei 13.800/2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13800.htm

7 https://urbanlabs.uchicago.edu/innovation-fund

8 Um exemplo de instituição do governo federal que anualmente produz um relatório de efetividade é o BNDES. Ver, por exemplo, https://www.bndes.gov.br/arquivos/relatorioefetividade/2018.pdf.

9 "The Mayor's Office for Economic Opportunity (NYC Opportunity) uses evidence and innovation to reduce poverty and increase equity. It advances research, data and design in the City's program and policy development, service delivery, and budget decisions. Its work includes analyzing existing anti-poverty approaches, developing new interventions, facilitating the sharing of data across City agencies, and rigorously assessing the impact of key initiatives. NYC Opportunity manages a discrete fund and works collaboratively with City agencies to design, test and oversee new programs and digital products. It also produces research and analysis of poverty and social conditions, including its influential annual Poverty Measure, which provides a more accurate and comprehensive picture of poverty in New York City than the federal rate. Part of the Mayor's Office of Operations, NYC Opportunity is active in supporting the de Blasio administration's priority to make equity a core governing principle across all agencies."

https://www1.nyc.gov/site/opportunity/about/about-nyc-opportunity.page.

Passos deveria ser transformado em uma Parceria Público-Privado (PPP), para permitir flexibilidade nos mecanismos de contratação e captação de recursos não orçamentários, assim como venda de serviços. O IPP se transformaria no centro de formulação de uma secretaria de planejamento da cidade, constituindo-se em dois vértices de atuação: a) um laboratório de políticas sociais; e uma b) unidade de ciência de dados da prefeitura[10].

A estruturação dos projetos piloto do Rio-LaPP exige um líder cuja mera presença induza os stakeholders (especialmente, secretarias municipais que controlam a operação de atividades das quais o sucesso do projeto-piloto depende) à priorização. O ideal é que esta figura seja o quadro de confiança do prefeito que, na estrutura, seja o principal executivo da prefeitura, geralmente o chefe da casa civil ou o secretário de planejamento.

Uma precondição para a eficiência de política para a juventude, e de outros projetos de natureza integrada, dependerá da existência de uma governança adequada. Dito isso, voltemos para a questão da juventude.

10 Uma unidade de data-science produz inteligência a partir da integração de todos os registros de dados da prefeitura (administrativos, cartográficos, socioeconômicos, etc). Por exemplo, até 2014, os dados do centro de operações rio eram utilizados apenas para municiar respostas rápidas, e eram descartados após o uso. Com a devida equipagem de capital humano, o IPP pode se transformar nessa unidade de data-science. A unidade de data-science pode também, complementarmente, produzir dados primários - sempre que associados aos projetos-piloto sendo elaborados pelo Rio-LaPP.

Diagnóstico[11]

1 Jovens entre 15 e 29 anos que não estão ocupados nem estudam somavam 279 mil pessoas (303 mil em 2017 e 254 mil em 2016) na cidade do Rio de Janeiro, segundo a PNAD contínua. Deste total, 52% estavam procurando emprego (o restante estava fora da força de trabalho). Em 2018, enquanto a taxa de desemprego nacional era de 12%, a taxa para jovens entre 15 e 29 anos era de 22,3%. Na cidade do Rio de Janeiro, a taxa global era de 11,6% (um pouco menor do que a nacional), e a taxa de desemprego entre jovens era de 22,8% (um pouco maior do que a nacional).

2 Em termos da aquisição de capacidades básicas, os resultados do IDEB para o ensino fundamental, na rede de ensino municipal pública, são bem desanimadores. Há uma tendência de piora das posições do Rio no IDEB do ensino fundamental. Em 2005, ano do primeiro IDEB, a rede municipal do Rio estava em 3º dentre as capitais brasileiras. Caiu para 4º em 2007, para 7º em 2009, para 8º em 2013, para 12º em 2017, mantendo esta posição em 2019. Como se vê, uma piora contínua, que teve pouco a ver com os mandatos dos prefeitos, muito embora as piores posições tenham sido obtidas na gestão mais recente. Quando se decompõe o resultado, observa-se que todos os componentes do IDEB pioram. O Rio tinha a terceira melhor nota de matemática nos anos iniciais do IDEB em 2005. Hoje, tem a 12º melhor. Em matemática, contudo, observa-se uma piora a partir de 2015. Chegou a ser a 2ª em 2011, caiu para 4ª em 2013, e a partir daí despencou no ranking das capitais (respectivamente, 4º, 6º, 9º e 12º). Em português, o Rio oscilou entre 4º e 6º entre 2005 e 2013. Em 2015, caiu para 7º, em 2017 para 12º e, finalmente 13º em 2019. O indicador de rendimento (a partir da aprovação) não tem apresentado tendência – ranking estável. Ou seja, a espetacular falha do sistema no Rio decorre do desempenho em matemática e português, especialmente na gestão Marcelo Crivella. O desempenho no fundamental do segundo ciclo espelha o que ocorre nas séries iniciais.

3 Chama a atenção também a elevada distorção idade-série (a proporção de alunos com mais de dois anos de atraso escolar) já no segundo ciclo do ensino fundamental. Sendo a distorção série-idade um bom preditor individual para posterior evasão escolar, chama atenção nos dados do Rio de Janeiro a elevada frequência (cerca de 1/3 dos alunos com pelo menos dois anos de atraso). Os números cariocas (também usando as escolas sob administração municipal) são bem mais altos do que de Belo Horizonte e São Paulo (ver Tabela 1).

11 Tabelas em Anexo

4 Adolescentes se expõem a riscos e são mais sujeitos a comportamentos de rebanho do que adultos. Abaixo, apresento a exposição dos adolescentes cariocas a uma série de riscos conjugados, a partir de dados do IBGE (Pesquisa Nacional de Saúde na Escola, PeNSE, 2016), aplicada a alunos do nono ano, entre 13 e 15 anos de idade:

- Consumiram bebida alcoólica no último mês: 27,5% (meninas, 30,6%; escola pública, 29,6%)[12]. Algum episódio de embriaguez na vida: 22,3% (meninas, 24,5%; escola pública, 24,6%). Tiveram problemas (brigas, perda de aula, etc) em função de bebida: 8,2% (meninas, 9,9%). Cujos amigo consomem bebida: 52% (meninas, 59,6%).
- Experimentou pelo menos uma vez droga ilícita: 8,8% (4,6% nos últimos 30 dias). Possuem amigos que usam: 17% (meninas, 21%).
- Já teve relações sexuais: 27,6% (meninos, 36,2%; meninas, 20%). Daqueles que tiveram, cujo parceiro(a) não usou, na última relação, alguma proteção para evitar gravidez ou doença: 34%. Engravidou (dentre as que tiveram relações): 9,6% (pública, 11,1%; privada, 4,4%).
- Envolvimento em briga com arma de fogo: 5,8% (meninos, 8%; pública, 7,3%). Sofreu agressão física: 21,8%.

5 Pode-se observar que alunos de escolas públicas entre 13 e 15 anos estão mais expostos a riscos do que em escolas privadas (pelo menos, no caso de alcoolismo e gravidez precoce). Tais riscos tem efeitos de longo prazo sobre suas vidas. Se tais riscos são correlacionados entre si no nível individual, e são socialmente predeterminados, estes resultados sugerem uma abordagem holística para a capacitação do jovem para a vida e para o mercado de trabalho.

6 Por último, em relação ao envolvimento com violência por faixa etária, não há muito informação – a base é de registros administrativos raramente usados com a finalidade de comunicação à sociedade. Uma exceção é o estudo feito Caballero e Monteiro (2015). No Estado do Rio de Janeiro, até 2014, o percentual de adolescentes dentre os autuados em flagrante vinha crescendo continuamente, a ponto de cerca de ¼ das autuações serem de adolescentes em 2014 (um aumento de 51% no percentual em relação a 2010). Chama atenção o crescimento de flagrantes associados a envolvimento com o tráfico de drogas ou associados a crimes contra o patrimônio. O perfil etário das autuações atinge um pico em 17 anos de idade, e depois decai continuamente. Homens compõem a quase totalidade desse contingente: 93,5% dos delinquentes[13].

12 A frequência de meninas está fora do intervalo de 95% de confiança centrado na média dos meninos. Idem para escolas públicas. Não significa que as diferenças sejam estatisticamente significantes em todos os casos.

13 Esse perfil repete o encontrado na literatura internacional (Levitt e Lochner, 2001).

Esses dados são obviamente insuficientes para um pleno diagnóstico sobre todos os temas relacionados ao item (2) acima, no máximo dimensionam o público-alvo a ser tratado, e sugerem que formação de capacidades econômicas (cognitivas) e de capacidades sócio-emocionais devem ser tratadas de maneira conjunta e, talvez, de maneira complementar.

Propostas

Nesta seção apresentamos uma lista de programas que tem sido implantados com foco na juventude, cujas avaliações de impacto preliminares (baseadas em grande maioria em testes desenhados com grupo de controle e tratamento escolhidos aleatoriamente) têm mostrado impactos duradouros. Ou seja, os programas sugeridos aqui têm elevada razão benefício-custo. Os programas sugeridos se resumem àqueles de realocação residencial e, principalmente, programas de capacitação. Propositalmente, excluímos os programas que se baseiam em transferências condicionais de renda[14].

Sugere-se que a lista abaixo seja a base para a captação de recursos do citado Fundo de Inovações Sociais.

1 Realocação Residencial

Vizinhanças extremamente violentas não são propícias ao desenvolvimento do jovem. A melhor alternativa evidentemente é resolver o problema da violência através da melhor política de defesa social (combinação entre repressão e prevenção). Contudo, boa parte das ações típicas de defesa social estão fora do âmbito da prefeitura. Assim, como fazer para mitigar tais efeitos sobre os adolescentes vivendo em tais comunidades?

Programas de realocação residencial são geralmente motivados por riscos vinculados à habitação (riscos de escorregamento, por exemplo). Alterar a qualidade das interações sociais é o objetivo do programa Moving to Opportunity (MTO), que se baseia em complementação do valor do aluguel. Isso implica em 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 é oportuno, porque o governo federal anunciou recentemente a criação de um programa de vouchers para substituir o Minha Casa Minha Vida (MCMV)[15]. O impacto das avaliações do MTO tem sido principal-

14 A evidência sobre a efetividade de tais programas é, quando muito, ambígua. Um programa interessante, contudo, que poderia ser implantado na prefeitura é o extinto RMJ (Renda Melhor Jovem), implantado no Estado do Rio e que deposita recursos em uma conta de poupança. O jovem cadastrado no Bolsa Família é elegível para o programa, mas só pode ter acesso a parte dos recursos caso se gradue no ensino médio. Avaliação do programa mostrou aumento de probabilidade de conclusão do ensino médio. Ver http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Vitor_Azevedo_Pereira.pdf.

15 https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,novo-programa-de-habitacao-dara-voucher-para-comprar-construir-ou-reformar-casa-propria,70003051448

mente 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. Há evidencias sólidas de que, famílias vulneráveis, com o devido suporte para realocação, escolhem vizinhanças melhores para seus filhos (mais pacíficas, com melhores escolas)[16]. Comunidades que sofrem de rápida corrosão do capital social em função da violência, como Pedreira ou Complexo do Lins, deveriam ser priorizadas em programas de vouchers de aluguel. O foco deve ser em famílias com crianças até 14 anos.

Resultados de avaliações do MTO nos Estados Unidos indicam que as famílias mais pobres são carentes de informações sobre as melhores vizinhanças. Programas-piloto que prestam informações sobre a qualidade da rede escolar fazem com que as famílias beneficiárias do voucher usem essas informações para se mudar para vizinhanças melhores do que na ausência das informações[17]. A prefeitura pode também oferecer serviços cartoriais para auxiliar com a burocracia, dentre outras iniciativas que reduzam o custo de transação envolvido com o deslocamento[18].

Considerando que grande parte das transações imobiliárias envolvendo famílias pobres ocorre no mercado informal, onde a informação transita em clusters (ninguém consegue obter preço e metragem de casas em favelas através em classificados), o ganho de eficiência de prestação de informações poderia viabilizar o surgimento de uma série de outros mercados adjacentes, como mercado de crédito e de seguros[19]. Assim, mesmo na ausência de vouchers, a prefeitura deveria prestar suporte às transações imobiliárias dos mais pobres.

16 Um conjunto de papers econométricos tem produzido evidências robustas de que a mudança residencial tem efeitos intergeracionais. Ver, por exemplo, https://www.nber.org/papers/w23001.

17 Ver Bergman, Chan e Kapor (2020). http://www.columbia.edu/~psb2101/HousingSearchFrictions.pdf

18 O programa Changing MTO, pilotado em Seattle, oferece através de uma ONG alguns serviços desse tipo: mentoria de mobilidade, serviços cartoriais, serviços complementares de seguro e contato com locatário. Ver https://www.nber.org/papers/w26164.

19 Um dos motivos pelo qual a grande tese de Hernando De Soto – el otro sendero – não prosperou foi pelas falhas informacionais de mercados sombreados.

2 Capacitação para o empreendedorismo

Quais são as qualidades requeridas para a aptidão empresarial? Traços de personalidade podem ser incutidos através de programas públicos? Um projeto no Togo[20], citado por relatório recente do Banco Mundial, voltado para empreendedores conta-própria, focado no desenvolvimento de atitude pessoal pro-ativa (métodos de planejar ações, lidar com riscos e com 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)[21]. O mesmo relatório cita um projeto administrado pelo JPAL com parceiros em Uganda, em processo de avaliação, com foco em jovens desempregados[22]. Programas que ensinam aos jovens habilidades "soft" (como capacidade de negociação, gestão de stress, dentre outras), combinada com habilidades cognitivas específicas, tem resultados impressionantes sobre o bem-estar do grupo de tratamento[23].

Na mesma linha, da transmissão de valores "culturais" e experiência de vida, programas que colocam jovens em contato com "role models" (visitas domiciliares de ex estudantes para alunos de ensino médio) também tem boa avaliação em geral – com efeitos sobre a motivação dos alunos. A forma padrão de emprego deverá mudar nas próximas décadas em direção ao conta-própria[24], o que faz mais urgente se pensar em estratégicas pedagógicas que funcionem para a transmissão tanto de hard quanto de soft skills, em especial para grupos mais vulneráveis. Habilidades soft como autonomia e capacidade de planejamento de ações passam a ter muito mais importância para um indivíduo que tem grande chance de ser um conta-própria. O tipo de hard skills passa a ser do conhecimento geral. Raciocínio lógico apurado torna-se mais importante do que o conhecimento científico, o que precisa ser incorporado dentro do currículo formal.

O FIS poderia apoiar o Rio-LaPP na execução do projeto-piloto, com o máximo de variabilidade possível para permitir a comparação dos impactos. Esses programas devem ser ministrados, preferencialmente, no espaço da escola em interação com empresas parceiras.

20 https://www.researchgate.net/publication/319969629_Teaching_personal_initiative_beats_traditional_training_in_boosting_small_business_in_West_Africa.

21 World Bank (2018). Productivity Revisited.

22 https://www.povertyactionlab.org/evaluation/soft-versus-hard-skills-entrepreneurial-success-evidence-youth-entrepreneurship-training.

23 https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/651_Are-micro-entrepreneurs-constraineds-by-their--lack-of-knowlwdge-or-motivation_February2017.pdf.

24 https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.34.1.170

3 Capacitação para o mercado de trabalho

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 merecem destaque é o programa WorkAdvance. 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. O método compreende também 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 "taylor-made" para indústrias específicas. Efeitos substânciais de longo prazo sobre rendimentos e permanência em emprego resultam de currículos preparados com base em informações práticas fornecidas pelos potenciais empregadores (alguns "WorkAdvance" têm um "board" formado por funcionários de RH de empresas contratantes)[25]. Geralmente, o nível de vulnerabilidade do público-alvo típico não é tão alto, pois este deve ser capaz de absorver determinados conhecimentos de indústrias específicas. 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[26].

Para públicos-alvo pertencentes a extratos mais vulneráveis, a capacitação deve ser dirigida para o setor de serviços, especialmente varejista, e deve ser voltada para a capacitação socioemocional. Nesta linha podem-se destacar alguns programas. O carioca Galpão Aplauso, administrado por uma organização social que capacita de acordo com as especificidades exigidas pelo empregador, e voltado para capacitação de jovens vulneráveis (18-24 anos), tem avaliações preliminares com impacto positivo[27]. Uma das características atraentes do Galpão é sua técnica de recrutamento e seleção dos treinandos.

25 Há que se tomar cuidado com grande heterogeneidade dos resultados. Gestão do programa parece ser uma questão bastante relevante, especialmente quando se analisa impactos de mais longo prazo. https://www.mdrc.org/sites/default/files/WorkAdvance_5-Year_Report-Final.pdf.

26 Ver https://ppv.issuelab.org/resources/5101/5101.pdf. Outro exemplo é o programa voltado para a indústria de saúde, cuja avaliação (RCT) indicou impacto de 20% nos rendimentos após nove anos de terminado o treinamento. Ver https://economicmobilitycorp.org/wp-content/uploads/2019/04/NineYearGains_web.pdf.

27 Ver Corseuil, Foguel e Tomelin (2017). Uma avaliação de impacto de um programa de qualificação profissional na empresa sobre a inserção dos jovens no mercado de trabalho formal. IPEA.

Especificamente para esse público, um programa de capacitação bastante citado como de alto impacto nos EUA é o "Year-Up PACE", cuja avaliação encontra impacto de mais do que 50% no segundo ano e persiste com mais de 40% de impacto no terceiro ano[28]. Também muito próxima à realidade carioca, vale a pena olhar o Programa "Jovenes en Acción" (JeA): aplicado pelo governo da Colômbia com beneficiários entre 18 e 25 anos pertencentes aos estratos sociais mais pobres, e implantado em diversas áreas urbanas. Os objetivos do programa eram aumentar a empregabilidade e a perspectiva de promoção na carreira, estimular o crescimento de um mercado de cursos de capacitação e aproximar as empresas contratantes desse processo. Os cursos oferecidos combinavam horas de aula com horas de estágio. As empresas ofertantes de capacitação recebiam recursos do governo em partes: se o aluno cumpria a carga horária de aulas; se o aluno cumpria a carga horária do estágio, e se o aluno era contratado. Como a grande maioria desses programas é gerido por Organizações Sociais, o desenho do contrato é essencial para a obtenção de maior efetividade[29].

Por último, outro programa de suporte ao emprego, o "Jobs Plus", é focado em pessoas que vivem em regiões deterioradas da cidade (os bolsões de pobreza urbana). Nos EUA, foi aplicado a pessoas vivendo em "public housing" e foi composto de três ações: a) serviços de emprego "in loco"; b) reduções de aluguéis para quem procurar emprego; c) apoio comunitário, com estímulo a trocas de informações dentro da vizinhança sobre emprego. Esse programa tem impacto (avaliado por "RCT") sobre rendimentos de trabalho dos "tratados" mesmo após o fim do programa (impacto de 16% dois anos depois)[30].

Entender em detalhes a tecnologia e ancorar o apoio no âmbito do FIS é o mais importante. Duas inovações legislativas recentes no âmbito do governo federal podem ajudar à prefeitura a se articular. A primeira é a reforma do Ensino Médio, que permitiu a inserção de roteiros tecnológicos. Embora a prefeitura não seja responsável pelo ensino médio (uma distorção do sistema brasileiro de ensino que deveria ser objeto de mudança constitucional), pode-se pensar em parcerias com o Estado para usar os recursos do FIS com o propósito de implantar currículos técnicos em parceria com grandes empregadores na cidade, combinando-se com programas de estágio. A segunda inovação, recentemente anunciada como promessa, é a utilização dos recursos do Sistema S para programas de vouchers de capacitação[31].

28 Ver https://www.abtassociates.com/insights/publications/report/bridging-the-opportunity-divide-for-low-income-youth-implementation

29 Ver Attanazio e colegas (2015), que avaliaram os efeitos do programa dez anos depois e encontraram maior formalização e maior probabilidade de estar empregado para os que foram tratados. https://www.nber.org/papers/w21390.pdf.

30 https://www.mdrc.org/sites/default/files/JP_An_Evidence-Based_Program.pdf.

31 https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/02/14/acordo-libera-13-milhao-de-vouchers-para-qualificacao.ghtml.

4 Melhorando desempenho acadêmico através de práticas no contraturno

Testes de proficiência realizados em alunos antes e depois das férias mostram que, particularmente alunos de escolas públicas nos EUA (quando comparado ao de escolas privadas) regridem durantes as férias[32]. Como um currículo para as férias não funcionaria, uma forma de ocupar o tempo dos meninos e meninas de forma útil são os programas de emprego de verão ("Summer Jobs"), com suporte da escola. Embora programas de "Summer Jobs" não tenham muito efeito na empregabilidade, pode ser uma forma efetiva de transmitir normas sociais positivas e habilidades sócio-emocionais (responsabilidade, hábitos positivos de trabalho, motivação, gestão de tempo, determinação, autoconfiança e determinação). Indiretamente, pode ter efeito sobre desempenho acadêmico e sucesso profissional (embora esse último elemento não seja encontrado na literatura de avaliação desses programas).

Um exemplo desse tipo de programa é o "Boston SYEP" (residentes nas idades entre 14 e 24 anos; carga horaria semanal de 25 horas por seis semanas durante as férias; vinte horas de treinamento). Resultado de avaliação desse programa mostrou os seguintes impactos: aumento da probabilidade de obtenção de diploma de ensino médio em 6%, e queda da probabilidade de evasão em 2,6%; aumento na taxa de frequência em 1,9%; redução do absenteísmo crônico, em especial dos jovens com mais de 16 anos; aumento do desempenho acadêmico, com maiores aumentos para aqueles com baixa habilidade na língua inglesa[33]. Também aqui há bastante heterogeneidade nos resultados. Por exemplo, o NY-SYEP parece ter efeitos maiores para jovens que participam várias vezes do programa[34]. Programas de "summer Jobs" voltados para jovens com elevada probabilidade de envolvimento em criminalidade mostram resultados nulos em desempenho escolar, mas redução da probabilidade de detenção por crimes violentos, como mostra avaliação de programa em Chicago[35].

Programas de "Summer Jobs" atuam em duas frentes principais: transmissão de valores positivos e acúmulo de habilidades não cognitivas. É um consenso na literatura de avaliação de programas sociais de que habilidades socioemocionais são tão ou mais importantes do que habilidades cognitivas para explicar comportamentos sociais (envolvimento

32 Ver Heckman e Krueger (2005), Inequality in America.

33 Ver https://aliciasassermodestino.com/wp-content/uploads/2019/06/Paper_School%E2%80%99s-Out-How-Summer-Youth-Employment-Programs-Impact-Academic-Outcomes_060719.pdf; https://owd.boston.gov/wp-content/uploads/2017/12/SYEP-Report-FINAL-12.12.17.pdf

34 https://www.nber.org/papers/w21470

35 https://www.nber.org/papers/w23443

em criminalidade, hábitos de saúde, gravidez precoce, etc[36]). Também são importantes também para explicar sucesso no mercado de trabalho, seja diretamente ou mediado pela influência que estes tem no aprendizado de matemática e de linguagens.

Por outro lado, é um enorme desafio a produção de currículos de cursos com esses objetivos. Alguns programas emblemáticos e bem concebidos, como o Programa do BID "Esporte para o Desenvolvimento", que realiza ações em vilas olímpicas para o desenvolvimento de habilidades socio-emocionais[37], não tem o impacto esperado[38]. Programas em escala menor tem sido implantados, mas raríssimos tem avaliações de impacto da qual podemos retirar lições, e em especial, o que as combinações de conteúdos pedagógicos e público-alvo implicam em termos de custo-efetividade do programa[39]. No Brasil, as exceções são os casos do Programa Educar DPaschoal, que consiste em treinar líderes em escolas públicas, criando oportunidades para jovens entre 13 e 16 anos em Campinas, baseado em quatro pilares de educação estabelecidos pela Unesco (Learning to be; Learning to Live; Learning to Learn; Learning to Do)[40]. Também merece destaque as avaliações em pequena escala feitas pela USP-RP usando a metodologia de MindSet, que trabalha a mentalidade positiva dos alunos, especialmente as expectativas que eles ou elas têm sobre si mesmos[41].

Currículos devem ser moldados ao público-alvo que se quer atingir[42]. A identificação do público-alvo e o tipo de intervenção em cada caso exige um mapeamento das capacidades através de testes e aplicação de questionários. Alguns estados já começam a aplicar questionários com esse foco, como por exemplo, Rio de Janeiro e Ceará[43].

36 Por exemplo, Heckman, Hsee e Rubinstein (2000); Heckman, Urzua e Sixtrud (2006), Duncan e Dunifon (1998), Osborne--Groves (2005), para os EUA. Ver também https://www.nber.org/papers/w26759. Carneiro, Crawfor e Goodman (2007) para UK. Dos Santos, Berlingeri e Castilho, para o Brasil.

37 https://www.iadb.org/en/sports. Dois exemplos citados são a) A Ganar, aplicado pelo BID na Favela Dois Irmãos em Duque de Caxias. (https://www.youtube.com/watch?v=7aJi3s-Jvhs), e b) Ninãs Vivendo Em Altura, que reforça habilidades de liderança e autoestima das mulheres.

38 A avaliação do Programa A Ganar na Guatemala e em Honduras, apresentou resultados ambíguos nas dimensões de trabalho, e negativos na dimensão do envolvimento em criminalidade e drogadição. Ver https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00T78T.pdf para avaliação do programa A Ganar aplicado na Guatemala e em Honduras.

39 O programa Compasso, de aprendizagem sócio-emocional, tem sido implantado em várias cidades (por exemplo, Rio de Janeiro, Paraty, dentre outras), aplicando metodologia desenvolvida pela Second Step (também uma nonprofit sediada sediada em Seattle, https://www.secondstep.org/). Embora o método tenha sido desenvolvido inicialmente para a primeira infância e primeiro ciclo do fundamental, e focado na capacitação de professores (e em atividades em sala de aula), a Second Step já está elaborando pilotos de currículos para o segundo ciclo e para o ensino médio. Outra metodologia é aplicada pelo Instituto Semente (http://programasemente.com.br/#program), com fins lucrativos, também especialmente para primeira infância e primeiro ciclo do fundamental, mas que inclui capacitação das famílias.

40 Oliveira, Pazello e Menezes (2016) encontram efeitos estatisticamente significantes sobre sociabilização, dentre outros indicadores.

41 http://lepes.fearp.usp.br/mindset-expectativas/.

42 A Base Nacional Curricular Comum já vai contemplar o ensino de competências socioemocionais (http://basenacionalcomum.mec.gov.br/implementacao/praticas/caderno-de-praticas/aprofundamentos/195-competencias-socioemocionais-como-fator-de-protecao-a-saude-mental-e-ao-bullying). Contudo, aqui se trata de elaborar um currículo complementar aos elementos de capacitação cognitiva, e diferenciado de acordo com o problema e o público-alvo. Nada simples.

43 https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/como-atuamos/Atuacao2/instrumento-senna.html.

Em Portugal, por exemplo, o currículo foi desenvolvido para jovens cujas características estavam associadas, em um modelo epidemiológico, a elevado risco de repetência e de evasão escolar. O Programa EPIS conduz um número de sessões com turmas pequenas de alunos entre 13-15 que objetivam a melhora de algumas habilidades não cognitivas. O programa, que tem um processo detalhado de "screening", diminuiu em 10% a probabilidade de repetência[44].

Como foi destacado acima, a cidade do Rio tem cerca de 300 mil "Nem-Nem". Estudos mostram que a causa da evasão escolar é não cognitiva. Alunos evadidos que fazem a prova do GED e passam (exame que concede grau de ensino médio para quem evadiu do sistema) tem habilidades cognitivas similares àqueles que não passam, mas tem resultados muito piores no mercado de trabalho e em outras dimensões de escolhas que afetam o bem estar ao longo da vida. Esse resultado indica que são as deficiências não cognitivas que os levam a performar pior na vida e a evadir da escola[45].

Um programa federal norte-americano chamado "National Guard Youth ChalleNGe", focado em aconselhamento e atividades que enfatizam disciplina e motivação, é focalizado em adolescentes fora da escola, e tem como objetivo a reinserção dos mesmos no sistema escolar e a diplomação de ensino médio. O programa tem uma fase de residência em que tais adolescentes tem uma rotina "quase-militar", e uma fase pós-residência com acompanhamento individual por mentores. Os adolescentes tratados apresentaram maior taxa de graduação no ensino médio, maior aprovação no GED (prova que serve como diploma de ensino médio), maior probabilidade de estar empregado e salário maior, quando comparados com o grupo de controle[46]. Contudo não teve impacto em dimensões como envolvimento em criminalidade.

A prefeitura tem, portanto, um considerável leque de opções de desenhos, podendo desenvolver programas dentro da escola, no contraturno, a exemplo do caso português, ou programas para jovens fora da escola, com foco em reinserção em parceria com as forças armadas – um ator subutilizado dada a sua importância na cidade.

Contudo, espero que não tenha passado desapercebido ao leitor a baixa eficácia de programas dessa natureza sobre a redução do envolvimento em criminalidade – uma possível exceção foi o programa de "Summer Job" de Chicago (citado acima).

44 Martins (2010). http://conference.iza.org/conference_files/CognitiveSkills_2014/martins_p651.pdf.

45 https://www.nber.org/papers/w16064.

46 https://www.mdrc.org/sites/default/files/full_510.pdf A avaliação foi feita com grupos de controle e tratamento aleatórios.

5 Reduzindo envolvimento com a criminalidade e com a violência através de programas de terapia cognitivo-comportamental

Uma série de decisões (repetência; evasão; envolvimento em drogas ou gangues; consumo de drogas; detenção por crimes violentos) são correlacionadas[47]. A hipótese testada é que algumas dessas decisões (particularmente envolvendo ações violentas) não teriam sido tomadas se o adolescente não agisse de forma impulsiva e, ao contrário, racionalizasse antes de agir. A base da intervenção é a chamada terapia cognitivo-comportamental (TCC), que replica situações de stress que geraram decisões que implicam exposição ao risco, mas o faz através de jogos e de interação entre colegas; e dinâmicas de grupo com objetivo de compreender decisões tomadas em momentos críticos.

Uma série de programas sociais usando essas técnicas em escolas, instituições socioeducativas para menores infratores, e mesmo para o público de detentos (maiores do que 18) egressos do sistema, têm sido operados nos EUA e em países da América Latina e África, com resultados bastante positivos – especialmente quando comparados com programas que trabalham capacidades socioemocionais (acima).

O programa de referência é o "Becoming a Man", aplicado em Chicago tanto em escolas quanto em unidades socioeducativas para adolescentes infratores. 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[48]. Entender o funcionamento da TCC, e em que situações é mais efetiva, é uma tarefa muito complexa, contudo, e sendo a terapia de grupo, o efeito será bastante heterogêneo dependendo de como se constrói os grupos de terapia - como mostra avaliação feita por Lelys Dinarte, do Banco Mundial, em um programa que usa TCC em El Salvador[49].

O método TCC 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

47 Veja acima os dados da PeNSE para a cidade. Para uma perspectiva econômica das decisões tomadas por adolescentes, ver Gruber (2007) e Gruber Gruber (2001). https://www.nber.org/books/grub07-2; https://www.nber.org/books/grub01-1;

48 Outros exemplos de avaliações de impacto rigorosas de programas baseados em TCC são Dinarte (2018) - http://economia.uc.cl/wp-content/uploads/2018/05/Cap1.pdf – e o programa STYL (Sustainable Transformation of Youth in Liberia), avaliado por Blattman, Jamison e Sheridan (2017) - https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20150503. Este último tem um público-alvo adulto extremamente vulnerável, muitos deles envolvidos em crimes hediondos (como participação em chacinas e participantes de exércitos mercenários).

49 http://economia.uc.cl/wp-content/uploads/2018/05/Cap1.pdf

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 na medida em 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 ou TCC, em português). 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. A avaliação por RCT (método de aleatorização do grupo de controle e grupo de tratamento) ainda está em andamento (Bertrand et al, 2020)[50].

50 https://osf.io/ap8fj/. Os resultados preliminares indicam que: a) algoritmo preditivo funciona melhor do que community referrals como forma de selecionar o público-alvo correto; b) implantação extremamente difícil; c) alguma evidencia de mudança de comportamento do grupo de tratamento, com redução na probabilidade de cometer crime violento e na probabilidade de morte (contudo, apenas esse último estatisticamente significante).

6 Escola, escola, escola

A visão integrada do processo de desenvolvimento do indivíduo é muito importante como complemento à ação efetiva dentro da sala de aula. Embora haja muito o que se adaptar dentro da sala de aula (técnicas pedagógicas e currículo mais alinhados a forma de agir e de se interessar das novas gerações), a fronteira de técnicas pedagógicas é bem estabelecida e os principais ganhos de efetividade virão de melhorias substanciais de gestão.

Contudo, há lições a extrair da literatura recente de avaliação também sobre o que ocorre dentro de sala de aula. Especialmente em relação às escolas públicas cujos alunos vivem comunidades violentas e com capital social muito deteriorado. A forma de educar da escola pública é voltada para a massificação. Casos de comunidades violentas não devem ser tratados com a fórmula tradicional. Nesses casos, é necessário a flexibilização da legislação para permitir que organizações sociais experimentem com técnicas pedagógicas apropriadas, que não virão jamais da forma homogênea com a qual o Estado consegue fornecer seus serviços.

Especificamente, a contratação seria para escolas charters que se comprometem com o modelo "No Excuses" que combina disciplina rígida (onde os alunos são cobrados, sem distinção – "no excuses", por suas atitudes, desde a forma de manter o uniforme até a maneira educada de se endereçar aos funcionários da escola); com rigor acadêmico (maior tempo de instrução semanal; feedbacks frequentes dos professores; alta frequência de tutoria; uso de dados para guiar a instrução). Uma série de avaliações feitas especialmente por Roland Fryer e colegas[51], chega a resultados muito positivos desse modelo sobre o desempenho acadêmico dos alunos e sobre a probabilidade de graduação, para alunos em comunidades violentas[52].

A mensagem principal aqui é que existem muitas falhas no sistema educacional carioca que podem ser resolvidas dentro de sala de aula. As experiências de estados e municípios que foram bem-sucedidos com mudanças de processos, valorização da meritocracia na escolha de diretores, foco em escolas piores e alunos vulneráveis, programas de aceleração, tutoria, etc, são muitas. Em cidades com público-alvo tão carentes como Oeiras, no Piauí, ou Sobral no Ceará, os resultados mostram que seriedade, meritocracia, blindagem política e continuidade são os elementos-chave para uma educação de qualidade. Tudo que tem faltado no Rio tanto no governo municipal quanto no governo estadual.

51 Ver, por exemplo, https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/682718.

52 Caso não seja possível a implantação da experiência do projeto "No Excuse" através de concessão (charter), em função de dificuldades jurídicas ou políticas, a incorporação de códigos disciplinares ao Ginásio Experimental Carioca, em especial em comunidades violentas, tem chances de sucesso. Em relação a este ponto, agradeço Teresa Pontual.

Anexo

TABELA 1.

Defasagem Idade-série - 2018, Cidades selecionadas

Município	Média Segundo Ciclo
Rio de Janeiro	29.2
São Paulo	12.7
Belo Horizonte	18.9
Maceió	45.5
Teresina	19.3
Porto Alegre	46.5
Florianópolis	12.8
Campo Grande	18.4
Goiânia	8.5

Fonte: http://inep.gov.br/indicadores-educacionais)Nota: para 2020 os dados referem-se ao período jan-ago.

Saúde

05.

Problemas e propostas para a Saúde no município do Rio de Janeiro

Helyn Thami, Arthur Aguillar, Miguel Lago, Ligia Bahia, Luiz Santini e João Luiz Ferreira

Diagnóstico

O município do Rio, de modo semelhante ao que ocorre no restante do país, possui um panorama epidemiológico desafiador e complexo. O quadro, denominado tripla carga de doenças, agrega a alta prevalência de doenças transmissíveis, juntamente com as condições crônicas não-transmissíveis e as causas externas. O quadro a seguir apresenta um breve diagnóstico do panorama de saúde da população carioca.

Tripla carga de doenças

1. Doenças Transmissíveis

A cidade apresenta taxa de incidência de Tuberculose de 99/300 mil habitantes, que é triplo da média nacional

Taxa de abandono de tratamento da Tuberculose sem tendência de redução; taxa de cura está aquém da média das capitais brasileiras (73.3% contra 70.2%)

As arboviroses são um desafio; cidade perdeu a janela de oportunidade para combate ao vetor. A condição geográfica do RJ propicia criadouros. Assim, surtos epidêmicos ocorrem sazonalmentee geram uma percebida sobrecarga (evitável) na Rede de Atenção. Endereçar essa questão passa por melhorias no saneamento, bem como investimento no desenvolvimento e testagem de vacinas

A sífilis apresenta franco aumento do número de casos em todo o país, e o Rio não é exceção. É grave também a taxa de incidência de sífilis congênita que, em 2016, bateu 18.3/1000 habitantes

A Hepatite C é um grande desafio por se tratar de condição silenciosa e de longo prazo. Há grande flutuação na sua taxa de incidência ao longo do tempo. Deteccção precoce e tratamento em tempo oportuno ainda são gargalos a superar. Apenas uma fração dos casos diagnosticados é tratada (o tratamento é de alto custo, porém altamente eficaz)

Quanto ao HIV/Aids, pode-se dizer que houve grande avanço na realização de testes diagnósticos e ampliação da dispensação de antiretrovirais. Contudo, ainda é preciso avançar na eliminação da transmissão vertical. O município registrou, em 2017, 4 casos

Tripla carga de doenças (continuação)

2. Doenças Crônicas Não-Transmissíveis (DCNT)

As duas maiores causas de mortalidade no município são as doenças cardiovasculares e as neoplasias malignas (cânceres)

Conforme estimativa da OPAS e do Ministério da Saúde, um terço de todas as mortes por câncer estão ligadas ao estilo de vida (alto índice de massa corporal, baixo consumo de frutas e vegetais, inatividade física e consumo de álcool e tabaco)

Os cânceres vêm apresentando aumento de incidência no país como um todo, a despeito da tendência de redução de certos tipos em alguns locais. Há falhas no rastreamento e diagnóstico precoce, bem como no controle dos fatores de risco

As doenças cardiovasculares e cânceres tem como fatores de risco a hipertensão, diabetes e obesidade, cuja escalada na cidade se traça abaixo:

a. Prevalência de Hipertensão no município é de 31.7% na população adulta. Apresentou um crescimento de 7% em 10 anos

b. A prevalência de Diabetes Mellitus é de 10.4% na população adulta, tendo tido um aumento de 4.5% desde 2005

c. Excesso de peso e obesidade apresentam prevalência de 55.8% e 20.9%, respectivamente. O aumento da prevalência de obesidade foi de mais de 8% em 20 anos

3. Causas externas

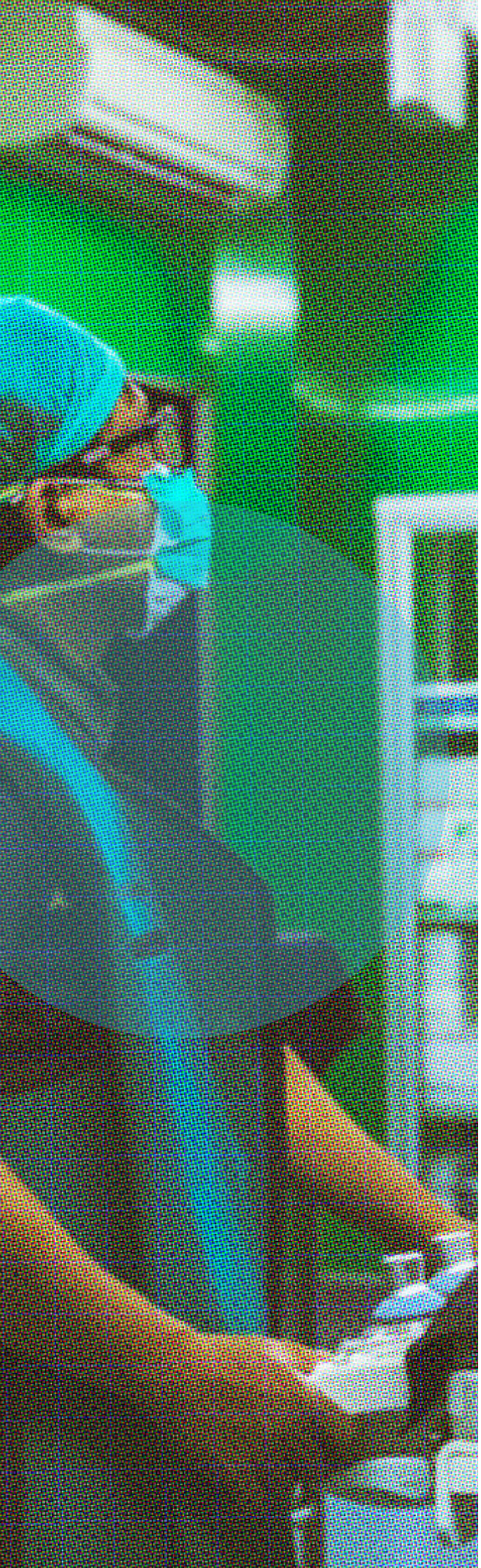
Dentre o escopo das causas externas, os acidentes representam 92.5% dos atendimentos de emergência no município. Violências representam os outros 7.5%

Acidentes de transporte respondem por cerca de 13% da mortalidade no município, e há crescimento progressivo de acidentes envolvendo motociclistas - em sua maioria jovens negros de baixa escolaridade

Homicídios respondem por impressionantes 28.6% da mortalidade no município, a despeito da tendência de redução nos últimos 2 anos

As notificações de violência em população adulta (20 a 59 anos) vêm aumentando exponencialmente na cidade. Também crescem as violências contra adolescentes, crianças e idosos, embora em menor grau

As causas externas representam a quarta causa de morte no município na população geral, mas é a primeira causa na população entre 10 e 39 anos



O perfil epidemiológico aqui explicitado, que permite uma aproximação realista às necessidades de saúde, tem pouca correspondência com a atual rede de serviços. O SUS localizado na cidade responde precariamente às necessidades de saúde. A rede pública, incluindo unidades ambulatoriais e hospitalares, está sucateada e persiste fragmentada e segmentada. A cidade tem serviços de saúde federais, estaduais e municipais e uma articulação incipiente entre a capacidade instalada existente.

Há, também, o fato de o Rio de Janeiro ser bastante peculiar quanto ao conjunto de equipamentos disponíveis nos territórios. Possuindo unidades hospitalares próprias – diferentemente da maioria dos municípios do Estado do Rio – é preciso pensar na organização em rede de todos os equipamentos, na intenção de integrar os serviços municipais de modo mais abrangente, efetivo e eficiente.

O que o novo prefeito vai encontrar? Desafios e potencialidades

Novos modelos de contratação de RH têm de ser debatidos, de modo a estimular a qualidade do serviços e, ao mesmo tempo, manter a disciplina fiscal. O Modelo de OS tornou possível a expansão rápida de serviços, mas há que se avançar nos critérios de qualificação dessas entidades, com base sólida em diagnóstico de necessidades em nível local, com alta competência e especificidade na entrega dos serviços. É preciso cuidar do período de transição e aproveitar o acúmulo de dados do qual a Secretaria já dispõe para consolidar esse diagnóstico. A incorporação de inovações deve respeitar uma racionalidade sistêmica (nesse ponto, há potências sub-exploradas como a telemedicina, e uma valorização exagerada de equipamentos caros que não se alinham às necessidades). Criar um ambiente virtuoso de planejamento estratégico sistêmico é o grande desafio.

Propostas

A seguir, se apresentam ações – organizadas em eixos estratégicos - para superar ou minimizar os principais problemas de saúde enfrentados na cidade. As propostas estão dispostas em ordem de prioridade, com sugestão de metas, em alguns casos.

1 Eixo I. Estratégias transversais de melhoria da gestão e governança

- **Ação 1:** Criação de um gabinete consultivo integrado de políticas, com representantes de TODAS as secretarias, para pensar e favorecer a tomada de decisão intersetorial, especialmente na interface entre Saúde, Urbanização, Educação e Assistência Social. **Meta:** criar e iniciar operações desse gabinete em até 3 meses
- **Ação 2**: Evoluir na planificação da Rede de Atenção, incorporando os itens citados adiante como centrais nos processos de trabalho. **Meta**: capacitar 100% da força de trabalho em 2 anos, mediante reativação e coordenação de equipamentos de educação/capacitação do próprio município.
- **Ação 3**: Instituir programa de gestão inteligente e transparente de filas, revisar as filas existentes para consultas e tratamentos especializados, seguindo ordem de prioridade clínica/complexidade e instituir um módulo pra acompanhamento de fila por parte dos usuários.
- **Ação 4**: Pilotar contratualização com o setor privado por linhas de cuidado, e não pelo modelo fee-for-service. Deve-se priorizar remuneração por resultado e não por procedimento (salvo poucas exceções).
- **Ação 5**: Criar diretório de desenvolvimento de sistemas de informação, que deverá atuar com parceiros públicos e/ou privados e centros de pesquisa e ensino.

2 Eixo II. Fazendo frente ao desafio das doenças transmissíveis

- **Ação 1**: Treinar os agentes comunitários/de endemias nas equipes de Saúde da Família. Lançar mão de indicadores de monitoramento para as ações – como o Levantamento Rápido de Índices de Infestação pelo Aedes aegypti (LIRa). **Meta**: 100% do contingente de agentes treinado em 1 ano. Elaboração e início da execução do calendário e início das ações de monitoramento em toda a cidade em, no máximo, 3 meses.

- **Ação 2**: Implementação de programas de estimula à busca ativa de usuários de populações cruciais no tratamento de ISTs (gestantes, homens, profissionais do sexo, etc.).
- **Ação 3**: Acabar com lixões, definir a classificação do lixo na origem e regularizar/garantir esse serviço em áreas vulneráveis.

3 Eixo III. Fazendo frente à escalada das condições crônicas não-transmissíveis

- **Ação 1**: Monitoramento de estado de saúde e aconselhamento de portadores dessas condições por visitas domiciliares programadas e/ou ferramentas remotas. **Meta**: aumentar, a cada ano, a proporção de doentes crônicos com pelo menos 2 consultas/ano e uma visita domiciliar/entrada de acompanhamento remoto mensal. Apresentar melhoria com significância estatística em todos os indicadores (vide anexo) de qualidade, ano a ano.
- **Ação 2**: Incluir, em todos os contratos de gestão da Atenção Básica, indicadores de qualidade de acompanhamento de doenças crônicas (organizando-os por condição: HAS, DM, problemas mentais e assim por diante) – para mais informações, ver documento anexo.
- **Ação 3**: Ampliar a carga horária de Educação Física nas escolas.
- **Ação 4**: Homogeneizar a distribuição geográfica de polos do programa de Academias da Saúde, começando pelos territórios mais vulneráveis. Pode-se lançar mão de fontes patrocinadoras como bancos e outras empresas (desde que essas não sejam produtoras de fatores de riscos diretos à saúde, como álcool, tabaco, alimentos ultraprocessados, etc.) **Meta**: aumento de cobertura pelo programa em, pelo menos, 10%/ano.
- **Ação 5**: Coibir progressivamente patrocínio vindos das empresas citadas no item anterior a grandes eventos. Para tal, sugere-se criar um programa de substituição de patrocinadores, dando prioridade a produtores de alimentos e bebidas saudáveis, empresas ligadas ao mercado de bem-estar, etc.
- **Ação 6**: Realizar campanhas educativas permanentes para redução do consumo de sal na dieta, premiando estabelecimentos que contribuam para essa redução.

4 Eixo IV. Fazendo frente às causas externas

- **Ação**: Criação de unidades-sentinela de monitoramento da violência, que também serão responsáveis pela coordenação do cuidado à vítima. Valorização e ampliação das comissões de investigação de óbitos no município. **Meta**: Ter ao menos 80% de cobertura territorial por essas unidades, com ao menos uma reunião presencial conjunta por mês sendo realizada.

5 Eixo V. Financiamento

- **Ação**: Garantir a autonomia do Secretário de Saúde sobre os recursos destinados ao setor (Fundo Municipal de Saúde).

6 Eixo VI. Ampliando e reforçando boas ações já existentes

- **Ação 1**: Estimular a colaboração interinstitucional (fator-chave apontado pelas evidências internacionais mais recentes) através do compartilhamento de algumas fatias do orçamento, para execução e planejamento conjuntos.
- **Ação 2**: Priorizar áreas com maior número de idosos para a capacitação profissional em cuidados na terceira idade, orientada pelos problemas mais relevantes em cada área. Priorizar áreas de alta densidade de idosos para alocação de fisioterapeutas, via NASF-AB. Inclusão de metas de manutenção de idosos ativos nos contratos de gestão.
- **Ação 3**: Criar uma agenda mensal de mobilização sobre envelhecimento, incluindo oficinas de cuidado com profissionais e cuidadores informais, além de atividades de socialização para idosos vivendo nos territórios e em instituições de abrigamento. **Meta**: ter oficinas e atividades programáticas mensais ocorrendo em todos os bairros da cidade em até 6 meses.
- **Ação 4**: Expandir a atuação dos RAPs da Saúde às unidades socioeducativas para jovens em conflito com a lei, contratando ex-internos e alunos de graduação na área de saúde (via programa de bolsas). **Meta**: ter atuação dos RAPs em todas as unidades socioeducativas até o final do mandato.

Mobilidade urbana

Mobilidade urbana
Mobilidade urbana
Mobilidade urbana

06.

Mobilidade no Rio de Janeiro

Maína Celidonio e Bernardo Serra[1]

Diagnóstico

Tempo de deslocamento

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, 84% de todos os brasileiros moram em áreas urbanas, comparado com 56% em 1970. O rápido aumento no número de moradores da cidade não foi, contudo, acompanhado por planejamento e gestão urbana integrada, o que levou ao crescimento das cidades em tamanho e população sem que houvesse infraestrutura urbana adequada. Os resultados foram o surgimento de uma periferia pobre, a provisão insuficiente de serviços públicos e o declínio da qualidade de vida nas cidades.

Neste cenário, o transporte não é exceção. Cidades maiores e mais populosas aumentaram a demanda por transporte: cresceu o número de viagens, bem como as distâncias a serem percorridas. Considerando os municípios com mais de 60 mil habitantes, de 2003 a 2014, a população cresceu aproximadamente 20%, enquanto o total de viagens cresceu 29% e a distância total percorrida aumentou em 35%. No mesmo período, a frota de veículos públicos aumentou em 23% e os carros particulares em 116%. Como resultado, o tempo de viagem cresceu 28%, totalizando 23 bilhões de horas em 2014[2].

A comparação dos dados da PNAD entre 2002 e 2015 aponta que o percentual de trabalhadores com viagens mais curtas - até 30 minutos - diminuiu - e perto de 20% dos trabalhadores levam mais de uma hora para chegar ao trabalho. Em 2015, o tempo médio de deslocamento[3] no país atingiu 42 minutos. A título de comparação é importante ressaltar que, em 2013, um trabalhador gastava, em média, 25 minutos no trajeto casa-trabalho nos EUA[4].

1 Agradecemos as contribuições de Anie Amicci, Gabriel Tenenbaum, Simone Costa e Rafael Pereira.

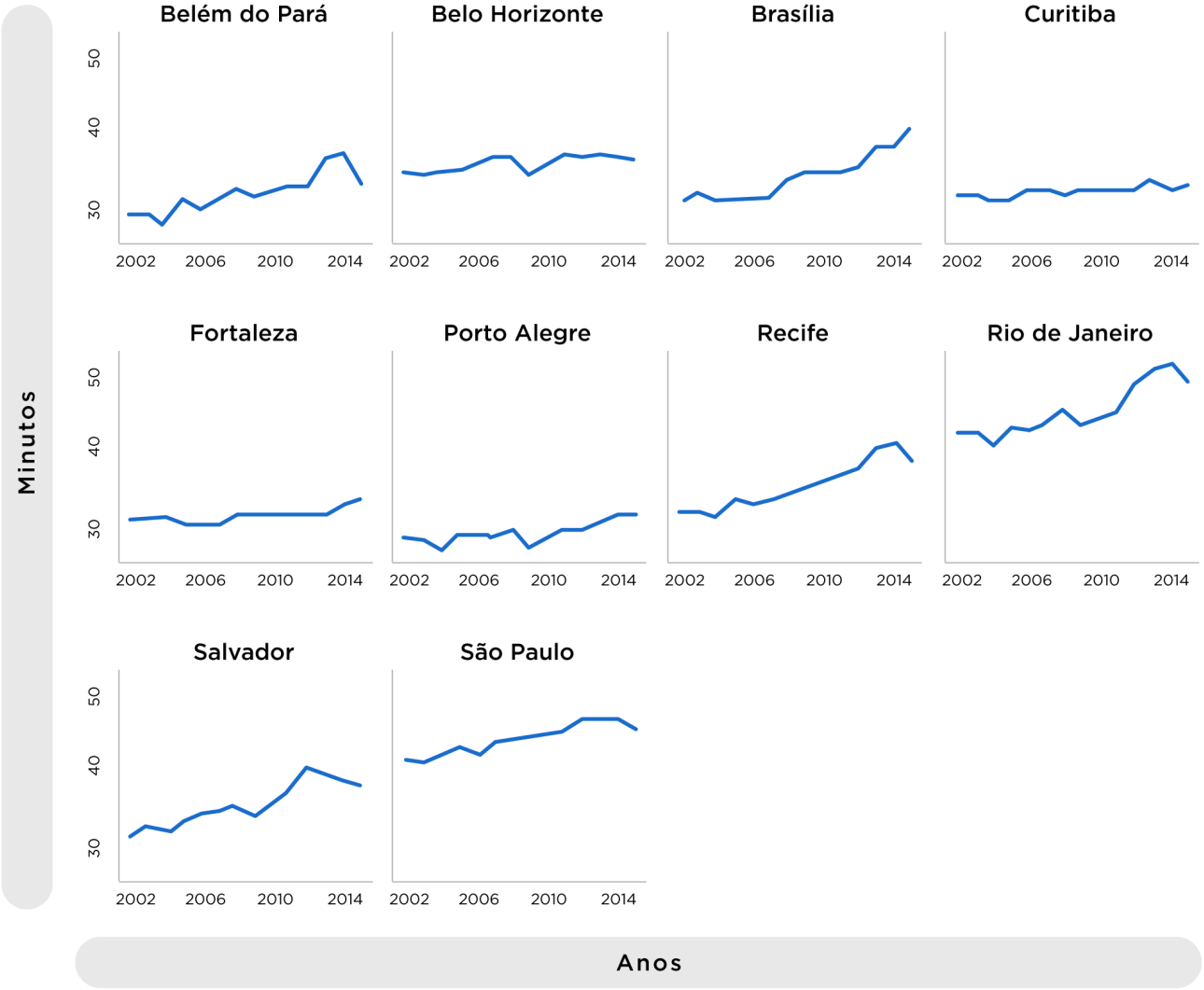
2 ANTP 2014.

3 O tempo médio de deslocamento é calculado multiplicando a porcentagem de trabalhadores pelo tempo de deslocamento mediano em cada categoria.

4 Bureau of Transportation Statistics, 2013.

Usando os mesmos dados da PNAD, a Figura 2 mostra a evolução do tempo de deslocamento casa-trabalho nas dez principais regiões metropolitanas do país. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) se destaca com o maior tempo de deslocamento do país: 49 minutos em 2015. Ademais, São Paulo se destaca pelo segundo maior tempo de deslocamento, e Brasília pela tendência acentuada de aumento nos últimos anos.

FIGURA 1.



Nota: Dados de 2002-2015 PNAD, IBGE. Retirado de Celidonio (2019).

Além dos dados sobre tempo de deslocamento, a PNAD traz ainda informações sobre o número de horas trabalhadas. Dessa forma, é possível calcular a importância relativa desse deslocamento em relação ao tempo efetivo de trabalho[5]. Se a jornada de trabalho total consiste nas horas de trabalho mais o tempo de deslocamento (ida e volta) entre casa e trabalho, os dados mostram que o trabalhador carioca passa 17,2% da sua jornada de trabalho no trânsito.

Ainda mais importante, a Figura 2 mostra que a parcela da jornada gasta no deslocamento casa-trabalho vem aumentando na RMRJ de forma significativa. Em particular, ela traz dados de quatro regiões metropolitanas: Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba e Porto Alegre. Tais regiões foram selecionadas por caracterizarem a heterogeneidade de resultados no país. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro possui os tempos de deslocamento mais altos tanto em 2002 quanto em 2015. Já Brasília obteve o maior aumento dos tempos de deslocamento no período; enquanto Curitiba teve o menor aumento. Por fim, Porto Alegre se destaca com os menores tempos de deslocamento do país.

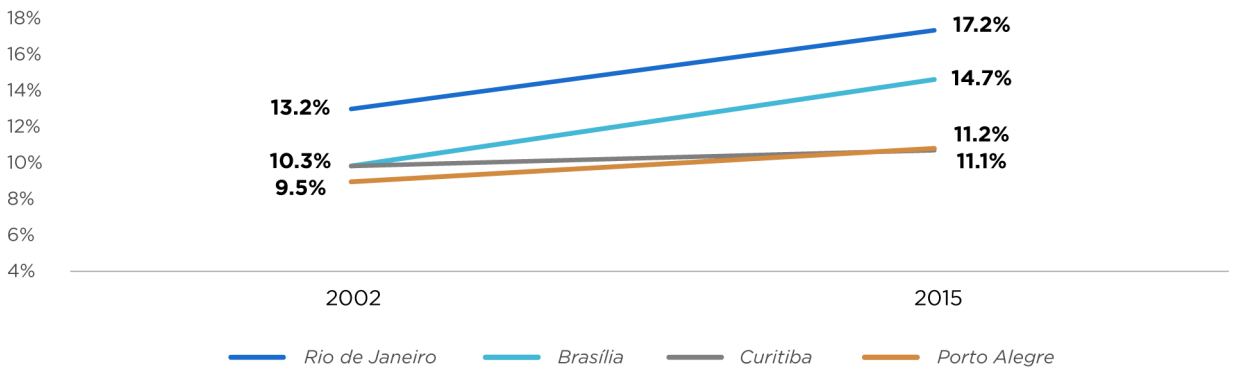
Ademais, o aumento do tempo de deslocamento em relação às horas de trabalho deixa claro os possíveis impactos da mobilidade urbana no mercado de trabalho. Primeiro, para trabalhar o mesmo número de horas, o trabalhador carioca precisa de uma jornada de trabalho cada vez maior. Segundo, trabalhadores com maiores limitações de horário serão mais duramente afetados, podendo afetar a probabilidade de encontrar ou manter o emprego. Por fim, para esse mesmo grupo de trabalhadores, o trabalho informal, com maior flexibilidade e menores garantias sociais, pode se tornar não só mais atrativo, como uma necessidade considerando que o custo desse trabalhador aumenta em função da política de vale-transporte que empregos formais devem oferecer.

Transporte Público na Cidade do Rio de Janeiro

Em relação a provisão de infraestrutura de transporte, a Cidade do Rio de Janeiro possui competência sobre a gestão dos ônibus municipais, o que inclui os corredores de Bus Rapid Transit (BRT) e Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). Os serviços de

FIGURA 2.

Parcela da jornada de trabalho total gasta no deslocamento casa-trabalho (%)



Nota: Dados de 2002 – 2015 PNAD, IBGE. Retirado de CPI (2018).

5 Para calcular o indicador, é necessário estimar o número de dias trabalhados por semana (informação não disponível na PNAD). A metodologia de cálculo segue CPI (2018).

Metrô, Supervia e Barcas são de competência estadual. Dessa forma, o foco da discussão e propostas será no sistema de planejamento de ônibus.

Em 2010, ocorre a primeira licitação pública da história da cidade para seleção, em regime de concessão, dos consórcios de empresas que deveriam operar todas as linhas de ônibus do município, divididas em 4 Redes Regionais de Transportes, e o Bilhete Único Carioca (BUC). O modelo de concessão trouxe: 1- Divisão das linhas da cidade, conforme sua predominância, em 4 regiões ou redes de transporte regional, sendo que cada uma seria operada por um consórcio distinto; 2- Introdução do Bilhete Único Carioca (BUC), permitindo 2 embarques em 2h com valor de 2 passagem, sem subsídios; 3- Inclusão de toda a rede futura do BRT (Bus Rapid Transit) na Concessão, com o compromisso dos concessionários adquirirem o material rodante deste sistema ; 4- Os Reajustes de Tarifa passaram a ser definidos por uma fórmula paramétrica composta de índices públicos de inflação medidos pelo IBGE e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), relativos aos itens que compõem o custo da operação; 5- Revisões Tarifárias para verificar o equilíbrio econômico da Concessão, a serem realizados a cada 4 anos, ordinariamente; 6- duração da Concessão: 20 anos (renováveis por mais 20 anos); 7- os terminais de ônibus da cidade passaram à concessão dos Consórcios vencedores, conforme a área da cidade.

Entretanto, na prática, a provisão de transporte na cidade possui governança frágil e pouca transparência. As empresas apresentam prestação de contas com custos e quantidade de passageiros; e a tarifa segue uma regra paramétrica que leva em consideração somente os custos do provedor. Mais importante, os dados de bilhetagem são operados, gerenciados e administrados pelas empresas provedoras do serviço que apenas concedem acesso

ao ente público. Logo, essa assimetria de informação entre contratante e contratado gera um ambiente institucional frágil, no qual o ente público tem poucos instrumentos de fiscalização. Ademais, a prefeitura tem baixa capacidade de planejamento, gestão e monitoramento do sistema de transportes. Consequentemente, as empresas operam de forma descentralizada e o sistema possui sobreposições e falhas de cobertura. As linhas de ônibus competem não só entre si, como com outros modais (como Supervia e Metrô). Seria necessário a racionalização do sistema de transporte público, articulado com os modais de competência do Estado e dos outros municípios da RMRJ.

Cabe ressaltar que parte das empresas que formaram os consórcios vencedores da licitação de 2010 fecharam ou entraram em processo de recuperação judicial. Neste contexto, a revisão do modelo de remuneração e de operação da bilhetagem eletrônica são pontos essenciais para assegurar a continuidade e sustentabilidade da prestação do serviço de forma mais transparente para o cidadão. Ademais, a pandemia do Covid-19 agrava o quadro, uma vez que as empresas estão sofrendo uma queda sem precedente da demanda. Logo, abre-se uma oportunidade de iniciativa do poder público para renegociação ou, até mesmo, uma nova licitação do sistema, de forma a corrigir as falhas do marco regulatório.

Gratuidades

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, artigo 401 define quem são os beneficiários da gratuidade: maiores de 65 anos; alunos uniformizados da rede pública do 1º e 2º graus nos dias de aula; e pessoas portadoras de deficiência. Estudantes recebem 156 passagens por mês e o benefício é ilimitado para idosos e deficientes.

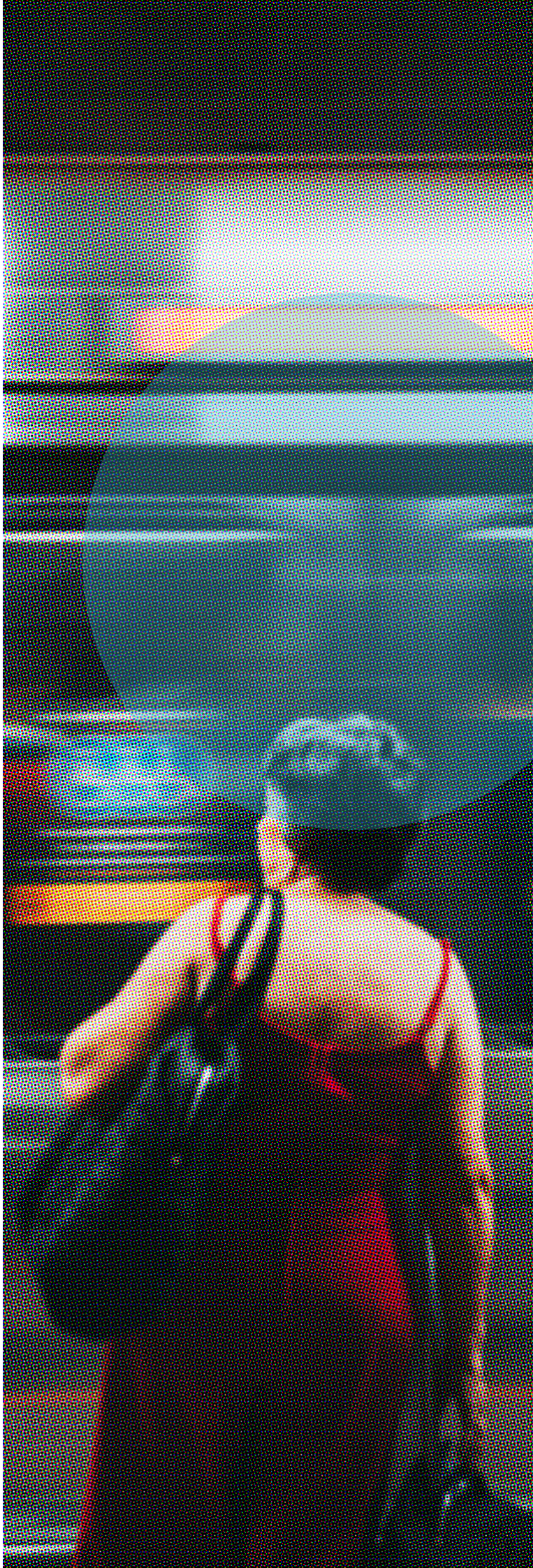
Propostas

A ineficiência na provisão do serviço gera uma situação em que o transporte público perde passageiros tanto em períodos de crescimento econômico (em que mais pessoas compram carros e motocicletas para se deslocar com mais rapidez), como em período de crise (em que parte da população perde emprego e renda e não consegue pagar tarifas altas quando comparado ao nível de renda). Ademais, a proliferação de aplicativos com oferta de mobilidade individual introduziu uma nova gama de atores que competem pelo uso da via e preferências dos passageiros. E, atualmente, em virtude da pandemia do Covid-19, os sistemas de transporte público, principalmente os de baixa qualidade e alta aglomeração, se tornaram ambientes de alto risco de contágio.

Logo, é urgente avançar com mais rapidez em pautas pré-existentes e tornar o transporte público um serviço de mobilidade eficiente e moderno. Nesse sentido, são ações prioritárias: aumentar da frequência dos serviços de forma a evitar aglomerações; tornar a bilhetagem 100% eletrônica para reduzir a exposição dos funcionários e usuários; articular ações de ordenamento com a Guarda Municipal para garantir segurança e incentivar comportamentos adequados dos usuários. Conforme já mencionado, a crise gerou evidente queda de receita das empresas de ônibus e, consequentemente, os operadores têm requerido revisões do modelo de financiamento da operação, o que gera uma oportunidade para uma renegociação dos contratos. Nesse sentido, a pandemia pode ser uma oportunidade de reforma do ambiente institucional, garantindo qualidade dos serviços, previsibilidade para os operadores e capacidade de fiscalização do ente público.

Para atingir esses objetivos, é essencial que ações sejam tomadas em conjunto para reverter a tendência de abandono pelo usuário e dar sobrevida ao sistema. Embora os desafios sejam grandes, a crise também expõe a importância do transporte público para o acesso aos serviços básicos e sustentabilidade nas grandes cidades. Em particular, vale ressaltar a importância dos empregos e renda gerados para os trabalhadores do setor; a dependência de parte da população de baixa renda que vive em áreas periféricas da cidade; e o papel essencial no enfrentamento das mudanças climáticas e poluição que afetam a saúde pública da população carioca.

Nesse cenário é imprescindível adotar ações coordenadas para (1) fortalecer a capacidade da gestão pública, (2) desincentivar o uso de modos individuais e tornar o transporte público mais atrativo, (3) abrir espaço nas ruas para a mobilidade por bicicleta e a pé, e (4) atuar de forma contínua para integrar planejamento de mobilidade e demais políticas urbanas.



1 Colocar a gestão pública da mobilidade urbana no século XXI

Justificativa:

O Rio de Janeiro possui um quadro técnico de alta qualidade e diversos recursos materiais e imateriais subaproveitados cuja ativação poderia representar um salto enorme na qualidade da gestão pública. Em paralelo, o quadro de concursados precisa ser constantemente capacitado para aproveitar as potencialidades do uso de novas tecnologias e articular propostas que considere os principais desafios do nosso século: a mitigação e adaptação às mudanças climáticas e as questões relacionadas a possíveis epidemias que afetam a saúde pública. Em particular, a mobilidade precisa ser vista como um serviço e não somente como um conjunto de ativos fixos.

Medidas:

- Monitoramento: Aprimorar a capacidade de monitoramento e intervenção no sistema de transporte público com base em dados para otimizar a tomada de decisão de planejamento e fiscalização da secretaria de transporte e de operação e contingência do COR/Rio:
  - Assumir o controle do sistema de bilhetagem eletrônica no transporte público.
  - Desenvolver ferramentas para monitoramento contínuo dos dados de GPS dos ônibus, e da matriz de tempos de deslocamento da cidade
  - Otimizar o monitoramento de câmeras disponíveis na cidade para auxiliar trabalho de fiscalização do transporte público.
- Integração: Integrar planejamento, monitoramento e intervenções no sistema de transporte público com Estado em um primeiro momento com dinâmicas de reuniões regulares para a gestão compartilhada do transporte público. Em momento posterior deverá também ser considerada uma integração que envolva pelo menos os municípios limítrofes da região metropolitana.
- Comunicação e Transparência: Institucionalizar canais de comunicação e discussão permanente e mais transparente com a sociedade (Observatório de Mobilidade Urbana previsto no PMUS) e entre as empresas concessionárias dos serviços de transporte público na metrópole (CIMU em atividade no COR-Rio).

- Sustentabilidade: Instituir um comitê executivo de governança das ações para o enfrentamento das ações climáticas com base nos esforços de elaboração de Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Ações Climáticas (PAC) em elaboração pela Casa Civil.
- Inovação: Promover ações de fomento a inovação aberta em colaborações com o Centro de Operações, outras secretarias e o Governo do Estado que envolva sociedade civil, start-ups, academia para criar novas soluções para a gestão pública.

2 Desincentivar o transporte privado e tornar o transporte público mais eficiente e atrativo

Justificativa:

O transporte público é um serviço essencial que vem se tornando menos competitivo em relação a soluções de transporte individual. Consequentemente, o transporte público vem sistematicamente perdendo passageiros ao passo que o desejo e uso de carros, motocicletas e uso de aplicativos de mobilidade individual aumentam de forma contínua. A cidade não pode ser dos automóveis nem dos aplicativos. Além disso, o pós-pandemia pode gerar um desafio ainda maior uma vez que muitas cidades no mundo observaram uma queda de demanda no transporte público e maior uso do transporte individual. Uma das questões mais discutidas globalmente é a necessidade de evitar que o transporte público seja percebido como foco de contaminação no futuro.

Medidas:

- Desincentivar o uso do transporte individual
  - Reduzir a oferta e aumentar o valor dos estacionamentos nas cidades:
    - Revisar a legislação urbanística para reduzir e aumentar a cobrança pela construção de vagas em novas habitações.
    - Reduzir a disponibilidade e aumentar a cobrança de vagas de estacionamento na via no entorno de estações de transporte de média e alta capacidade no município.
    - Aumentar o custo de estacionamentos em vias públicas na cidade.
  - Regular e cobrar o uso do viário pelos carros de aplicativos (Uber, Cabify e 99)

- Avaliar implementação gradual de pedágio urbano em áreas com oferta qualificada de transporte público (cria zonas especiais pelas quais é mais caro passar em determinados dias e horários) para todo tipo de transporte privado (exceto taxis, mas incluindo aplicativos como Uber, Cabify e 99)

» Aumentar a eficiência e aprimorar o modelo de gestão do sistema de transporte público

- Aumentar a prioridade do transporte público nas vias da cidade:
  - Aumentar a rede de BRS em trechos mapeados como mais congestionados com base no monitoramento de GPS
  - Fiscalizar e restringir o acesso de outros veículos a faixas de BRS com baixa velocidade operacional
  - Criar de faixas exclusivas para transporte público em vias com 3 faixas em horários de pico.
- Reformar o marco legal do transporte público por meio de uma renegociação dos termos do atual contrato, ou nova licitação das concessões, com modelo eletrificado e não verticalizado:
  - Redesenho das linhas para racionalização do serviço.
  - Apropriação do município dos dados do sistema e bilhetagem[6]. Esse sistema precisa ser licitado de forma separada de modo a prover acesso e análise independente dos dados.
  - Instauração de um caixa único de compensação entre empresas operadoras de transporte da cidade para compartilhamento de lucros e prejuízos da operação[7].
  - Segmentação do mercado: provisão de energia e infraestrutura; operação do serviço; bilhetagem; capital físico (novos ônibus); exploração comercial das estações e pontos[8].
  - Permitir a participação de empresas internacionais e tempo adequado de apresentação de propostas.

» Melhorar a segurança e ordenamento do transporte público através de ações coordenadas entre provedores dos serviços e Guarda Municipal

6 Em particular, sem o controle de bilhetagem, o município não tem como dar garantia crível aos contratos.

7 Tal instrumento é importante para permitir o financiamento cruzado entre linhas com maior e menor lucratividade e, portanto, concorrer para a sustentabilidade do sistema de transporte como um todo.

8 Exemplo: Modelo de eletrificação de Santiago: empresas de energia fazem o investimento em novos carros e infraestrutura de eletrificação mediante de garantia de provisão de energia. Outra licitação é feita somente para os operadores do serviço de transporte. Aluguel dos ônibus entre operador e empresas de energia.

» Reabrir a discussão sobre o modelo de financiamento da operação do transporte público na cidade:

- Instituir um grupo de trabalho que reúna Secretaria de Fazenda, CET-Rio, Escritório de Planejamento da Casa Civil, Secretaria de transporte para avaliar mix de receitas para complementar as receitas tarifárias no financiamento do sistema e reduzir o custo para o usuário (exemplos: exploração publicitária, uso das taxas de congestionamento, impostos sobre combustível, cobrança pelo estacionamento e pelo uso da via por aplicativos)
- Descontos progressivos no transporte público (quanto maior o número de passagens, maior o desconto), como uma forma de fidelizar o usuário.
- Racionalizar as gratuidades e subsídios
  - Limitar benefícios para todas as categorias para 120 passagens por mês.
  - Focalização:
    - Somente conceder benefício de gratuidade para idosos isentos na base do Imposto de renda da Pessoa Física (checagem por CPF no momento da concessão do Riocard para idoso);
    - Integração tarifária entre modais para famílias do Cadastro Único.

3 Investir na mobilidade ativa como alternativa de deslocamento na cidade

Justificativa:

Resgatar protagonismo do Rio de Janeiro como cidade fomentadora de soluções de mobilidade ativa que, além de seus benefícios ambientais, gera vantagens para a saúde pública e pode alimentar o transporte público. Muitas cidades no mundo desenvolvido e no Sul Global estão implementando ações focadas na promoção da mobilidade a pé e por bicicleta em função do seu potencial para manter os deslocamentos com distanciamento social e como forma de preparar para um futuro com menor uso de automóveis. Para tal é essencial implementar ações que aumentem a percepção de segurança e a qualidade da infraestrutura instalada no Rio.

Medidas:

» Acesso: Aumentar o percentual de pessoas próximas da rede cicloviária, reduzindo desigualdades e aumentando conexão entre redes existentes.

- Qualidade: Ações no entorno de estações de transporte público de média e alta capacidade[9], hospitais e escolas:
  - Reduzir velocidades nas vias do entorno das estações
  - Soluções de urbanismo tático (baixo custo e rápida implantação) para melhorar os espaços públicos
  - Articulação com a Guarda Municipal para garantir ordenamento e segurança nos trajetos.
- Mudanças de comportamento: Fortalecer programas de deslocamento a pé e de bicicleta para escolas em articulação com organizações da sociedade civil.

4 Criar as condições para integrar de forma ativa as políticas de mobilidade com as políticas urbanas

Justificativa:

Via de regra, os deslocamentos das pessoas em áreas urbanas possuem por objetivo de acessar uma oportunidade de emprego, educação, saúde, lazer, serviços ou comércios. Neste sentido, as políticas de mobilidade estão intrinsecamente relacionadas com a distribuição de atividades no território. A melhoria das condições de mobilidade exige ações orientadas para equilibrar a distribuição territorial de bens, serviços e oportunidades, permitindo acessibilidade e minimizando custos de congestionamento.

Medidas:

- Legislação: Revisar legislação urbana (plano diretor e lei de uso e ocupação do solo) para permitir adensamento nas áreas providas com infraestrutura de transporte de massa (entorno das linhas do metrô, supervia e BRT) é uma estratégia importante, especialmente em um cenário de restrição fiscal.
- Capacitação e Integração: Capacitar a equipe do Escritório de Planejamento criada na Casa Civil para fomentar essa integração nos diversos instrumentos de planejamentos em elaboração na cidade.
- Gestão por resultados: Nortear as ações de mobilidade pelos seus impactos em acesso a oportunidades, utilizando, por exemplo, os dados gerados no Projeto Acesso a Oportunidades liderado pelo IPEA.

9 Na mesma direção dos esforços recentes da Secretaria de Urbanismo por meio do programa Conecta Rio.

Segurança
pública
Segurança
pública
Segurança
pública

Segurança pública

07.

A Segurança Pública Municipal

O aumento da participação de municípios nos serviços de segurança pública

Leandro Piquet, Joana Monteiro, Melina Riso,
Luiz Crysóstomo e Bruno Bondarovsky[1]

Diagnóstico

O aumento da participação de municípios nos serviços de segurança pública

As políticas de controle da desordem combinadas a iniciativas de revitalização urbana demonstraram que problemas, como o crime e a perda de dinamismo econômico, podem ser resolvidos com medidas relativamente simples que alteram o ambiente urbano e seus padrões de uso [13]. Dessa forma, a participação do município nas políticas tem sido crescentemente tematizada no Brasil. Esse tipo de abordagem baseada no ordenamento urbano atingiu repercussão internacional após a experiência bem sucedida de Nova York na década de 1990 (KELLING e COLE, 1996; WILSON e KELLING, 1982), a qual teve desdobramentos na legislação britânica do Anti-Social Behavior Order (ASBO) de 1998 e do Acceptable Behavior Contracts (ABCs) (HOME OFFICE UK, 2014; SOUSA e KELLING, 2006). Na América Latina a experiência de Bogotá e Medellín teve também grande repercussão regional (SUÁREZ, 2013).

As mudanças ocorridas no policiamento demandam dos agentes envolvidos na gestão da ordem pública um trabalho de inteligência pautado pelo exame em profundidade de cada um dos numerosos problemas de comportamento, de ambiente urbano e de organização social, com o objetivo de desen-

1 Leandro Piquet Carneiro – Instituto de Relações Internacionais e Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo; Joana Monteiro – Fundação Getúlio Vargas e Ministério Público do Rio de Janeiro; Bruno Bondarovsky – Ministério da Economia; Melina Risso – Igarapé; Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho - Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças.

volver estratégias voltadas para prevenir, reduzir ou eliminar os problemas que afetam a qualidade dos espaços públicos (WILSON e KELLING, 1982). Respostas eficientes e focalizadas constituem a essência da inovação que ficou conhecida na literatura especializada como "policiamento orientado para problema" (WEISBURD e BRAGA, 2006). No contexto específico das políticas de ordem pública municipal no Brasil, optamos por traduzir o conceito como "patrulhamento orientado para problema", uma vez que as Guardas Municipais não têm poder de polícia.

A cidade do Rio de Janeiro apresenta alta prevalência de crimes economicamente motivados como roubos e furtos contra transeuntes, veículos, residências e roubos de cargas. Esse tipo de crime é geralmente cometido por infratores que não têm nenhuma relação com suas vítimas, ocorrem em áreas públicas e causam reações que afetam diretamente o convívio social e até mesmo o ambiente econômico da cidade (CARDIA, 1997; GAROFALO, 1981; SAMPSON e RAUDENBUSH, 1999 e 2004). Crimes como o roubo e o furto de rua, de veículos, em estabelecimentos comerciais demandam a intervenção combinada de diferentes agentes públicos encarregados da lei e da ordem. Crimes economicamente motivados são críticos para as políticas municipais de segurança e ordem pública porque dependem fortemente do ambiente urbano no qual ocorrem e podem ser controlados por medidas que estão diretamente na alçada do município (SKOGAN, 1990). Por exemplo, medidas como o controle das lojas de autopeças e de outros bens usados, dos desmanches de automóveis, a melhoria da iluminação e o controle da circulação do público nos terminais de transporte podem ser planejados de forma a minimizar as oportunidades para os infratores (SAMPSON e RAUDENBUSH, 2001; GANNON-ROWLEY, MORENOFF e SAMPSON, 2002).

A Prefeitura do Rio de Janeiro pode implementar um plano de segurança transversal que impacte fortemente no ambiente urbano a partir do papel, das atividades e das competências de seus diversos órgãos subsidiários e se envolver diretamente nas atividades de policiamento de áreas públicas, colaborando com as polícias estaduais na prestação dos serviços de segurança, tendo em vista o peso relativo da Guarda Municipal na cidade.

A participação do município nos serviços de segurança pública justifica-se pelo alto custo do crime. Os países da América Latina estão entre os mais violentos do mundo e há estimativas publicadas pelo BID e o Banco Mundial de que os países da região gastam entre 0,3% e 5% do PIB com tratamentos médicos decorrentes da violência e entre 2% a 9% com o sistema judicial e policial. Os efeitos da violência e do crime não se limitam aos gastos diretos, há efeitos indiretos cuja contabilidade é mais difícil, mas que têm grande importância para a economia. O turismo, por exemplo, é uma atividade que é facilmente afetada pela segurança pública. As estatísticas de entrada de turistas mostram que o aumento da criminalidade na década de 80 no Brasil foi coincidente com a redução do número de entradas de turistas estrangeiros, sobretudo a partir de 1986 (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2016). Dados mais recentes do fenômeno indicam que a cidade do Rio de Janeiro recebeu em média, no início da década de 2010, metade do número de turistas que visitaram Buenos Aires, embora a diferença entre as cidades esteja diminuindo na última década, ainda estamos muito atrás em termos de atração de turistas. Na literatura econômica sobre o crime encontramos ainda evidências de que o aumento da criminalidade incide diretamente sobre o preço dos imóveis, a migração e os deslocamentos populacionais e comerciais intraurbanos.

As polícias do Estado do Rio de Janeiro têm tido mais sucesso no controle do homicídio do que dos crimes de rua. A taxa de homicídio tem se mantido constante desde 2011 e apresenta tendência de queda desde 2017, no entanto, houve um aumento médio anual de 14% na taxa de crimes de rua na década atual. O aumento médio da taxa de roubos por 100 mil habitantes é ligeiramente maior no Rio de Janeiro do que em São Paulo (14% no Rio, 10% em São Paulo), mas a tendência é essencialmente a mesma nas duas cidades: menos homicídios, mais crimes de rua e outros economicamente motivados[2].

Há mudanças importantes também nos modelos de policiamento e na participação dos municípios que serão consideradas na presente agenda. O modelo brasileiro de organização do sistema de segurança pública é semelhante ao de vários países Europeus continentais que têm policiais nacionais (Portugal e França) ou estaduais (Alemanha). Nesses países não existem forças policiais municipais, no entanto, em estudo comparativo indica um forte aumento da participação dos municípios na administração dos serviços de policiamento com a adoção crescente de modelos descentralizados de policiamento comunitário e de "coprodução da segurança pública" envolvendo agentes locais e não governamentais (DONNELLY, 2013). Essas mudanças estão ocorrendo até mesmo nos países com governos com tradição de centrais fortes e com polícias nacionais ou estaduais.

2 Dados coletados nos sites do Instituto de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, Dados Abertos. Disponível em: http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html e Secretaria de Segurança Pública de São Paulo: https://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/pesquisa.aspx. Acesso em 30 de setembro de 2020.

O Brasil passa por um processo ainda mais profundo de conversão de seu modelo institucional, na segurança pública, no qual o município tem aumentando continuamente sua participação na oferta dos serviços de segurança desde 1988, sendo o exemplo mais recente a aprovação do "Estatuto da Guarda Municipal" em 2014.

Oportunidades para a Atuação do Município na Segurança Pública no Rio de Janeiro

O rápido aumento dos crimes de rua, a importância dos problemas de desordem e criminalidade para o público e a crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro criam demandas para a Prefeitura na área de segurança e ordem pública. As evidências sobre a distribuição espacial do crime indicam que os crimes ocorrem em lugares e horários definidos e em circunstâncias que oferecem ao infrator "oportunidades" que facilitam o cometimento de crimes (GANNON-ROWLEY, MORENOFF e SAMPSON, 2002; FELSON, 2002, VILLARREAL e SILVA, 2006). Essas oportunidades podem ser objetivamente alteradas por políticas públicas municipais. As medidas dissuasórias que estão ao alcance do governo local podem ter como foco principalmente o espaço e as atividades sociais de natureza não criminal que eventualmente contribuem para a ocorrência de crimes. Esse é um espaço de atuação no qual não há contestação ao papel do governo municipal. As políticas municipais podem contribuir para a segurança pública na medida em que tornam o crime mais difícil (remodelam bairros, limitam as licenças para venda de bebidas alcoólicas, monitoram o espaço público etc.) (SKOGAN, 1990). Essa política também é conhecida como prevenção situacional e descreve as medidas de dissuasão que podem ter algum tipo de efeito indireto sobre o ato criminal uma vez que alteram as condições físicas e sociais dos locais onde estes ocorrem. As conexões entre o crime e o espaço e entre o crime e as atividades não criminais são processos complexos cujo controle requer o desenho de políticas específicas. Esse é o foco da atual agenda.

A Guarda Municipal da Prefeitura do Rio de Janeiro (GM-Rio) possui competências limitadas para a fiscalização das posturas municipais, o que enfraquece a efetividade dos guardas municipais nas atividades de patrulhamento; não institucionalizou nenhum tipo de focalização das ações nos pontos sensíveis de concentração dos problemas de desordem; e não avançou na adoção de sistemas de metas determinadas para sua área de responsabilidade - ponto que é agravado pela amplidão de suas atribuições e dependência da ação de outros órgãos para atingir a efetividade no seu cumprimento.

Em resposta a esse quadro, a GM-Rio deve proteger o patrimônio público, fiscalizar e orientar o trânsito, proteger o meio ambiente, atuar na segurança pública, realizar o ordenamento público até o limite de sua competência e apoiar a fiscalização de posturas municipais, atribuições que executa de forma ordinária diariamente e extraordinária nos eventos e ocorrências da cidade (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009). Sem essas ações iniciais será muito difícil, como veremos, partir para a adoção de medidas mais complexas como a realização de patrulhamento armado pela Guarda, um grande desafio para o futuro prefeito (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011).

Propostas

1 Ampliar o poder de atuação da Guarda Municipal no ordenamento público

Os problemas de segurança que mais afetam a população, como roubos de rua e o consumo de drogas e suas consequências, exigem ações coordenadas da Prefeitura e uma Guarda Municipal capaz de executar operações de maior complexidade.

A Guarda Municipal pode atuar diante desses problemas de diferentes formas. A GM-Rio, se devidamente orientada pelo prefeito, tem condições de participar do sistema de segurança pública como um agente de controle e fiscalização das posturas municipais, com o poder de identificar, combater e comunicar aos órgãos responsáveis os casos em desconformidade com a legislação, além de atuar diretamente e de forma autônoma em todas as situações de desordem e de comportamento antissocial. Há evidentemente o risco de que a expansão das atribuições da GM-Rio amplie as oportunidades de corrupção e mau atendimento à população, produzido pela falta de treinamento e de mecanismos adequados de controle interno de qualidade.

Esses riscos precisam ser equacionados para que o município possa atuar de forma mais direta na segurança pública. O primeiro passo envolve apenas o gestor público decidir como a GM-Rio irá atuar nas atribuições que são próprias da Prefeitura e para as quais os guardas não têm autorização formal para agir até o momento, matéria que não está pacificada na legislação municipal.

Um Decreto do Prefeito, ampliando o poder de participação da GM-Rio nas ações de fiscalização podem rapidamente contribuir para produzir os seguintes resultados: 1) Aumentar o efetivo disponível para o patrulhamento e atendimento à população, pois a Guarda teria assim atribuições mais claras a desempenhar no patrulhamento, inclusive com a utilização de armamento não-letal já disponíveis e que não são amplamente utilizados; 2) aumentar a efetividade dos guardas, conferindo mais atribuições e mais recursos para fiscalização das posturas municipais em várias áreas (camelôs, construções irregulares, trânsito, ocupação de calçadas por bares e restaurantes) ; 3) Motivar a ação dos guardas pela introdução de um sistema de gestão por resultado; 4) Integrar os sistemas de informação existentes na prefeitura com os sistemas de comunicação e atendimento às emergências criminais da PMERJ e definir que tipos de chamadas serão atendidas por cada organização.

2 Controlar e monitorar o processo de armamento da Guarda Municipal

A Guarda Municipal do Rio de Janeiro é a única a não usar armas de fogo entre as capitais do país. Há intensa movimentação corporativa entre os guardas municipais a favor do uso de arma de fogo e a Câmara de Vereadores vem debatendo mudanças na Lei Orgânica do Município com o mesmo objetivo. A decisão do STF de 2018 que liberou inclusive o uso de armas para os municípios com menos de 50 mil habitantes[3] aumentou ainda mais a pressão pelo armamento da GM-Rio. O contexto complexo da segurança pública do Rio de Janeiro exigirá um plano detalhado para orientar o processo de armamento da Guarda Municipal. Sem planos de gestão adequados e considerando o nível atual de preparação, treinamento e controle interno existentes na Guarda Municipal, o processo de armamento poderá resultar em um empreendimento de alto risco para a instituição e para a segurança pública da Cidade.

É possível tirar algumas lições observando os países onde as polícias não têm tradição de portar armas como Inglaterra, Irlanda, Islândia, Noruega e Nova Zelândia (THE WASHINGTON POST, 2016). São países com baixo nível de criminalidade, mas que têm adotado esquemas de policiamento armado em situações especiais. Durante os jogos Olímpicos de Londres em 2012 o número de policiais armados foi ampliado e a prática foi continuada após os jogos diante dos atentados terroristas ocorridos na cidade. Em cidades menores da Inglaterra, o aumento da criminalidade tem motivado o uso de armas por policiais nas atividades de patrulhamento regular (THE GARDIAN, 2018). Na Irlanda o debate sobre o uso de armas pela polícia local tem sido intenso em função do aumento da violência praticada por gangs contra policiais. Na Nova Zelândia, a polícia abandonou em 2020 o uso de policiamento armado adotado após o atentado terrorista contra a mesquita de Christchurch no ano passado, movimento semelhante ocorreu na Noruega. Diante da avaliação de que a ameaça de atentados terroristas no país diminui, a polícia está retornando à sua política normal, que envolve manter as armas dos policiais trancadas nas viaturas. O ano em que a polícia mais utilizou armas de fogo foi 2010, quando foram disparados um total de seis tiros no ano (THE WASHINGTON POST, 2016).

Nesses países apenas uma pequena proporção de policiais tem autorização para portar armas, mesmo enfrentando um quadro de ameaças terroristas e de aumento da criminalidade. Com base nessas experiências, é possível sugerir um processo de armamento seletivo, gradativo e com base em avaliações individuais dos guardas municipais do Rio de Janeiro. Se o uso de armas for autorizado pelo legislativo municipal, o processo deveria incluir apenas unidades especializadas no patrulhamento armado que seriam

3 Supremo Tribunal Federal (STF), medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5948 para autorizar suspender os efeitos de trecho da Lei 10.826/2003. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=382862.

especialmente criadas para esse fim. Além dos protocolos de uso de armas de fogo por essas unidades, novos programas de treinamento, de avaliação psicotécnica e de monitoramento de condutas precisam ser desenvolvidos.

A autorização para o uso de armas de fogo pelas Guardas Municipais está garantido pela Lei 10.826 de 2003, Art. 6º, e na Lei 13.022 de 2014 que expandiu as atribuições das Guardas Municipais nas atividades de "patrulhamento preventivo", conforme seu Art. 3º, inciso III, e ainda nas ações voltadas para "prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais e administrativas" conforme Art. 5º, inciso III.

Uma medida potencialmente capaz de dar segurança e efetividade ao emprego de guardas municipais armados é a maior integração operacional com a PMERJ. É muito importante integrar previamente os planos de policiamento e patrulhamento, pois não há integração no nível local entre as forças de segurança e ordem pública e uma organização não tem informações em tempo real sobre o que é realizado diariamente na mesma área de atuação. É muito importante para a segurança dos guardas, e para evitar riscos desnecessários para a população, que os planos de patrulhamento sejam compartilhados e coordenados e que exista um mínimo de integração operacional, inclusive com o compartilhamento dos sistemas de rádio e de atendimento às emergências criminais nas áreas de atuação das unidades armadas da Guarda que poderão ser criadas.

Organizações como as guardas municipais oferecem serviços ao público a partir de uma estrutura hierárquica relativamente rígida, baseadas em princípios de autoridade que são semelhantes ao das polícias militares no Brasil (inspetores de diferentes níveis controlam guardas com graduações também diferenciadas) e apresentam ainda normas de responsabilidade e controle externo. Recentemente a GM-Rio passou por um processo de construção dos procedimentos operacionais padrão - manuais de orientação de condutas que detalham a maneira em que os agentes devem exercer seus poderes e se comportar. A GM-Rio é uma das poucas guardas do Brasil que tem esse nível de formalização dos procedimentos operacionais, embora a atual gestão tenha descontinuado os principais processos de qualificação e normatização técnica.

O armamento da GM-Rio, se autorizado pelo Legislativo e confirmado pelo governo, precisa ser feito observando-se os seguintes passos: (1) Estabelecer os critérios objetivos de seleção, a amplitude de participação e a cadência de capacitação das turmas de guardas a se tornarem aptos a atuar com armamento; (2) Montar um grupo executivo temporário para selecionar o armamento que será adquirido e para desenvolver os regramentos, códigos de conduta e novos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) para o uso de armas de fogo pela Guarda Municipal; (3) Desenvolver os procedimentos administrativos para aquartelamento e controle de armas e munições; (4) Organizar o modelo de treinamento que será seguido, com a definição das horas de treinamento necessárias, habilida-

des pretendidas, metas de aprendizado, equipamentos e instalações de treino, testes de avaliação e rotinas de controle de conduta após o curso, estabelecendo o currículo de um curso básico e uma formação e prática aprofundada e continuada sobre o uso de armas de fogo; (5) Desenvolver novas rotinas para a Corregedoria da Guarda Municipal voltadas para o controle dos desvios eventuais e de monitoramento da capacidade psicotécnica dos guardas que usarão armas; (6) Criar um grupo executivo responsável pelo treinamento dos guardas municipais. O mesmo grupo poderá ser responsável pela revisão periódica dos POPs e pela avaliação contínua dos guardas já treinados; (7) Investir na construção de uma Reserva de Armamento adequada na GM-Rio; (8) Capacitar corpo técnico específico e estabelecer rotinas de cuidado e manutenção das armas de fogo e itens afins.

3 Desenvolver um Sistema de Gestão Baseado em Metas de Desempenho

As prioridades dos gestores municipais podem ser traduzidas em objetivos e planos de ação por meio de metas de desempenho (SILVERMAN, 2006). Esse modelo de gestão já foi adotado no município e teve bons resultados. Durante o período de vigência das UOPs (2011-13) cada Unidade tinha metas e participava de reuniões mensais de gestão com a Secretaria de Ordem Pública para discutir os resultados alcançados. Os líderes de cada UOP eram assim responsabilizados por suas entregas de patrulhamento ostensivo e atendimento ao público perante o Secretário Municipal. Um painel com indicadores básicos permitia acompanhar as solicitações feitas pelo público à Central de Atendimento 1746. Com base em informações da Central de Atendimento é possível monitorar aspectos como o percentual de solicitações atendidas pela GM e o tempo de atendimento. Informações provenientes da própria GM permitem acompanhar o percentual de guardas 'logados' à rede de serviços com seus smartphones (um indicador de prontidão e presença no terreno). Esses indicadores podem ser monitorados mensalmente pelos gestores municipais em diferentes níveis.

Entre os indicadores de desempenho que podem ser monitorados, destaca-se a importância do tempo médio de atendimento das solicitações do público pela Guarda Municipal. Em 2010 o tempo médio de atendimento a uma solicitação era de 5 horas e foi reduzido para 20 minutos após o primeiro ano de funcionamento do Programa das UOPs. O desenvolvimento do programa e sua extensão para toda a estrutura da GM-Rio é uma das ações recomendadas na presente agenda.

As mudanças recentes na Lei Complementar nº 100/2009 após a aprovação da Lei Complementar 187/2018, de autoria do Poder Executivo Municipal , redefiniram as escalas da Guarda para o regime 40 horas semanais em dias úteis para a função administrativa, com

a adoção da escala de plantão de 12 por 60 horas e de 24 por 72 horas de folga para a função de patrulhamento (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2018). Esta mudança na Lei representa um grave empecilho à oferta de serviços de policiamento que precisa ser superado. Essas escalas prejudicam o patrulhamento de proximidade necessário nos bairros pela falta de constância na alocação dos agentes e dificultam enormemente a adequação à demanda da cidade, vez que, no caso da escala de 24h, apenas cerca de metade do período é cumprido com utilidade pelo agente de plantão. Esse tipo de escala agrada aos interesses corporativos, pois permite um segundo emprego ou até três dias livres para o "bico" como agente de segurança. O regime de trabalho da Guarda Municipal precisa ser integralmente revisto com o objetivo de garantir o aumento da presença dos guardas nas ruas nos horários de maior circulação e demanda.

4 Atrair Novas Tecnologia e Integrar os Sistemas de Monitoramento e Controle

Tecnologia é essencial para o monitoramento e a prevenção ao crime e à desordem urbana. A ampliação do uso de tecnologia de monitoramento e delivery de serviços públicos é também um instrumento básico para o planejamento das ações municipais. Vivemos uma nova realidade no uso de inteligência artificial no mundo na área de segurança e o Rio de Janeiro precisa atualizar seus sistemas básicos de controle e monitoramento. O investimento nessa área exigirá a criação de Parcerias Público Privadas que sejam capazes de atrair empresas que controlam as tecnologias de ponta na área, a exemplo do que ocorre hoje na área de iluminação pública.

A cidade não dispõe de um sistema de controle de qualidade com o levantamento direto de informações sobre os níveis de desordem na cidade. Parcerias Público-Privadas poderiam agregar uma tecnologia mais atual para o monitoramento dos pontos sensíveis de crime e desordem na cidade. Essas PPPs podem tornar disponíveis novas tecnologias de monitoramento baseadas em reconhecimento de imagem, que hoje se encontram cada vez mais acessíveis e passíveis de aplicação em larga escala, e a ampliação dos sistemas integrados de monitoramento eletrônico - como o City Câmeras da cidade de São Paulo - que, em conjunto, podem tornar mais eficiente a alocação dos recursos disponíveis e o monitoramento da desordem.

Outro recurso tecnológico cada vez mais barato e com comprovada eficácia é a utilização de drones no apoio ao policiamento, monitoramento e planejamento de ações de controle de multidões em eventos como festas e eventos esportivos. O Rio de Janeiro está atrasado nessa agenda em comparação a São Paulo, Bogotá, Santiago e cidades Norte-Americanas.

O avanço no uso de tecnologia de monitoramento eletrônico facilitaria a participação dos órgãos municipais no Centro Integrado de Comando e Controle da Secretaria Estadual de Segurança Pública, um fator importante para a integração com as forças estaduais e que depende apenas de iniciativas da Prefeitura para estabelecer convênios e acordos de cooperação técnica com o governo do Estado.

A integração com os órgãos estaduais é uma dimensão crítica para o sucesso das políticas de segurança municipal. A parceria com a polícia civil para investigar e coibir a venda de produtos de descaminho, roubo e contrabando e os estabelecimentos que praticam ou servem de local para atividades ilegais é uma recomendação crítica na presente agenda.

5 Contribuir para o Enfrentamento das Milícias

Embora o enfrentamento à grave ameaça do poder das milícias no Rio de Janeiro, por sua extensão e força política, exija um esforço coordenado entre as forças policiais estaduais e a Polícia Federal (CANO e IOOTY, 2008), o município pode ter um papel importante na regulação das atividades econômicas desenvolvidas pelas milícias como mercado de terras, construções irregulares, transporte público e venda de produtos contrabandeados, contrafeitos e falsificados. Nesse sentido, propomos o desenvolvimento de uma política habitacional ativa e articulada às políticas de segurança que se contraponha à hegemonia da milícia e de outras organizações criminosas que tentam controlar o processo de ocupação territorial em áreas do município.

O aumento da capacidade de fiscalização das posturas municipais poderá contribuir para limitar a rede de distribuição de produtos contrabandeados, contrafeitos e falsificados que é operada com a proteção das milícias (O GLOBO, 2018). Ações de fiscalização podem resultar em cassação de alvarás e licenças, além de produzir informações que podem ser úteis para o direcionamento das atividades de repressão e investigação das milícias. A melhoria da gestão do trânsito pode também contribuir para dificultar a operação dos serviços ilegais de transporte e assim aumentar o custo da atividade ilícita nesse setor.

Tendo em vista que as ações propostas nesse documento tendem a produzir um aumento expressivo da atuação da Guarda Municipal em vários áreas, inclusive com o armamento de parte de suas unidades, e levando em conta ainda a agenda de enfrentamento do poder das milícias, seria necessário criar novas estruturas administrativas na GM-Rio e na Secretaria de Ordem Pública e reforçar as corregedorias com o objetivo de investigar e punir a corrupção entre os agentes públicos.

6 Participação Comunitária nas políticas de Segurança e Adoção de Políticas Sociais Transversais

Uma característica indissociável da vida urbana em uma grande cidade como o Rio de Janeiro é a predominância de relações impessoais e mesmo instrumentais - mais do que altruístas - entre residentes de um mesmo bairro ou região da cidade. O apelo à participação comunitária compete, portanto, com forças contrárias que levam ao isolamento e à desarticulação dos vínculos comunitários, o que afeta a provisão da segurança pública.

Existem sólidas evidências de que a concentração de desordem e crime em determinadas áreas urbanas está correlacionada com a presença de altos níveis de pobreza, segregação e de estruturas familiares incompletas. Essas desvantagens estruturais afetam a capacidade coletiva de agir diante do problema, o que retroalimenta a insegurança comunitária. Em termos práticos, é muito difícil desenvolver políticas públicas com o objetivo de reforçar a capacidade comunitária para responder a problemas coletivos como a segurança pública, no entanto, esse tem sido o foco de várias experiências exitosas em grandes centros urbanos no mundo. Na Região, o principal exemplo é a cidade de Bogotá que desenvolveu várias ações de cunho educativo com o objetivo de reforçar as regras de convivência cidadã, como o respeito a faixas de pedestre, descarte do lixo, ocupação de calçadas, posturas no trânsito, comportamento agressivo, entre outros temas.

A ideia de que a presença de vínculos sociais estreitos em uma comunidade é um fator importante para explicar o nível de bem-estar de seus residentes foi revitalizada após a publicação de vários estudos sobre a importância do capital social nas últimas três décadas. Para fins práticos, pode-se definir o capital social como um conjunto das redes sociais, normas e valores que facilitam a coordenação e a cooperação com vistas ao benefício mútuo. Esses estudos convergem na identificação do papel extremamente positivo que as redes de relações sociais e solidariedade podem desempenhar na vida comunitária. Em sentido inverso, a desorganização social, ou a inépcia de uma comunidade em promover os valores comuns de seus residentes e a manutenção da ordem social nos seus limites, afeta diretamente o nível de segurança local. Comunidades socialmente desorganizadas dificultam a vida em comunidade; ações coletivas de interesse público são pouco frequentes e basicamente não há relações de confiança entre os residentes.

Cidades e bairros que não dispõem de capital social são menos capazes de realizar ações comunitárias e de exercer o controle social que leva à segurança e à convivência cívica em espaços urbanos ordenados. Processos dessa natureza parecem particularmente importantes no caso do Rio de Janeiro, que apresenta um quadro crônico de violação das regras básicas de convivência e civismo.

Nesse sentido, propomos o desenvolvimento de políticas sociais que sejam transversais às áreas da educação, assistência social e desenvolvimento urbano e que tenham como foco a construção de capital social e da ampliação da capacidade de agir coletivamente diante do problema da segurança pública.

Outra área de fronteira das políticas sociais envolve a formulação de políticas públicas baseadas no conceito de desenvolvimento sócio emocional e o desenvolvimento profissional de adolescentes e jovens (11-25) do sexo masculino, principais agentes e vítimas da violência. De forma transversal, a educação, o sistema de saúde e a assistência social precisam interagir para oferecer alternativas sustentáveis de desenvolvimento para adolescentes e jovens.

Segmentos vulneráveis, como os trabalhadores informais do comércio de rua e a população em situação de rua, são um dos principais vetores da desordem urbana no Rio de Janeiro. Como alvos prioritários das políticas de ordenamento urbano, esses grupos precisam de acolhimento adequado por parte dos serviços de assistência social da prefeitura. Embora essas ações sociais não estejam sob a alçada da Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP), são complementos indispensáveis às políticas locais de segurança que precisam ser integradas ao rol de iniciativas monitoradas no âmbito do sistema municipal de segurança e ordem pública.

Em reforço às políticas sociais transversais, recomenda-se ainda o desenvolvimento de campanhas de marketing social com o intuito de reforçar o conhecimento e a compreensão das regras básicas de convivência no espaço urbano e na vida comunitária. Ações de marketing social, apoiadas pelo governo municipal, podem contribuir para reforçar os vínculos de confiança e a coesão social nas comunidades, recursos esses que podem ser potencializados em resposta aos padrões de incivilidade e desordem atuais. O resultado esperado dessas campanhas de marketing social é o aumento da eficácia coletiva das comunidades com relação a um objetivo determinado: a produção e a manutenção da ordem pública.

O aumento da transparência das ações de ordenamento urbano com participação popular no controle das atividades da Guarda Municipal é outra recomendação importante que fazemos. Websites dinâmicos e abertos ao público podem oferecer informações em tempo real sobre a localização dos guardas municipais, suas rotas de patrulhamento e os resultados alcançados. A disponibilidade de informações e a facilidade de acesso reforçam o engajamento comunitário nas ações de segurança pública local.

7 Intervenções focalizadas em hotspots de crimes

Existem extensas evidências empíricas que mostram que o crime se concentra em locais específicos. Essas evidências são importantes para ajudar a direcionar os recursos de patrulhamento (Chainey e Monteiro, 2019). Propomos o uso de dados e análises espaciais para direcionar o patrulhamento da GM-Rio para os pontos de maior concentração de crimes na cidade do Rio de Janeiro. Para isso, será necessário desenvolver novos procedimentos operacionais padronizados e o treinamento adequado de um contingente selecionado para o uso de armas não letais e mesmo letais. Esse grupo, após ser treinado, poderá ser empregado nos pontos sensíveis da cidade, os hot-spots de crimes - em particular os crimes de oportunidade, como furtos e roubos. A experiência das UOPs mostrou que o patrulhamento ostensivo da GM-Rio contribuiu para a redução desses crimes enquanto o programa funcionou. A atuação de duplas de guardas municipais com armamento não letal como pistolas de choque é uma operação mais simples do que a formação de guardas para o patrulhamento armado. Mesmo no caso de armamento não letal, como pistolas de choque, os guardas precisam enfrentar um treinamento específico e contar com o devido apoio via rádio de grupamentos de maior ostensividade, da Guarda ou da Polícia Militar.

Esse tipo de patrulhamento pode ser capaz de inibir fortemente a ocorrência de crimes de rua nos hot-spots da cidade e contribuir para melhorar a sensação de segurança da população. A integração com o sistema de vigilância eletrônica também é fundamental para o sucesso da iniciativa.

Bibliografia

MINISTÉRIO DO TURISMO. "Anuário Estatístico do Turismo, Ministério do Turismo". Disponível em: http://dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html. Acesso em 30 de Setembro de 2020.CARDIA, N. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. Tempo Social, n 9(1), p. 249-265, 1997.

CANO, I. e IOOTY, " Seis por meia dúzia?: Um estudo exploratório do Fenômeno das Chamadas Milícias do Rio de Janeiro". In Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro: Justiça Global/Fundação Henrich Boll, 48-103. 2008.

CHAINEY, S.P.; MONTEIRO, J. The dispersion of crime concentration during a period of crime increase. Security Jounal 32, 324–341. 2019.

CBS NEWS. "New Zealand drops plans for armed police patrols". 2020. Disponível em: https://www.cbsnews.com/news/new-zealand-eyeing-us-drops-plans-armed-police-patrols/. Acesso em 01 de Outubro de 2020.

DONNELLY, D. Municipal Policing in the EU. In: Municipal Policing in the European Union. Crime Prevention and Security Management. Palgrave Macmillan, London, 2013.

FELSON, Marcus. Crime and Everyday Life. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

GANNON-ROWLEY, T., J. D. MORENOFF, e J. R. SAMPSON. Assessing Neighborhood Effects: Social Processes and New Directions in Research. Palo Alto, CA: Annual Review of Sociology, Vol. 28, p 443–478, 2002.

GAROFALO, J. The Fear of Crime: Causes and Consequences. Journal of Criminal Law and Criminology, v. 72, n. 2, p. 839-857. 1981.

HOME OFFICE UK. A Guide to Anti-Social Behaviour Orders and Acceptable Behaviour Contracts. Disponível em: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100413151441/http:/crimereduction.homeoffice.gov.uk/asbos/asbos9.pdf. Acesso em: 11 de Julho de 2014.

KELLING, G. L.; COLE, C. Fixing Broking Windows: restoring order and reducing crime in our communities. New York: Free Press, 1996.

O GLOBO. "Polícia apreende quatro toneladas de produtos piratas da milícia na Gardênia Azul". 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/policia-apreende-quatro-toneladas-de-produtos-piratas-da-milicia-na-gardenia-azul-22587810. Acesso em 13 de outubro de 2020.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011. Rio pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo. Rio de Janeiro, PCRJ, p 1-240. Disponível em: http://www0.rio.rj.gov.br/planoestrategico/. Acesso em: 11 de julho 2014.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar 100 de 15 de outubro de 2009. Disponível em http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/32460Lei%20Compl%20100_2009.pdf. Acesso em 11 de outubro de 2020.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar 187 de 8 de maio de 2018. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/56646Lei%20Compl%20187_2018.pdf. Acesso em 11 de outubro de 2020.

SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S. W. Seeing disorder: Neighborhood stigma and the social construction of 'broken windows. LOCAL, Social Psychology Quarterly. 67, 4, 3, p 19 – 342, 2004.

SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S. Disorder in Urban Neighborhoods: Does it Lead to Crime?, US Department of Justice. Disponível em: www.ojp.usdoj.gov, 2001.

SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S. Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods. The American Journal of Sociology, Vol. 105, 3: 603-651. 1999.

SILVERMAN, E. B. The COMPSTAT Innovation. In: Weisburd, D e Braga, A. (Ed.). Police Innovation: Contrasting Perspectives. Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

SKOGAN, L. Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods. Berkley: University of California Press, 1990.

SOUSA, W. H.; KELLING, G. L. Of broken window, criminology, and criminal justice. In: WEISBURD, D; BRAGA, A.(Orgs.): Police Innovation: contrasting perspectives. Cambridge: Cambridge University Press, p 77-97, 2006.

SUÁREZ, C. Políticas de renovação urbana no centro histórico de Bogotá, Colômbia (1998-2007). Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v 14, jul., p 147-168, 2013.

THE GUARDIAN, "Met police push ahead with armed patrols despite backlash". 2018. Disponível em: https://www.theguardian.com/uk-news/2018/dec/01/met-police-push-ahead-with-armed-patrols-despite-backlash. Acesso em: 11 de julho de 2020.

THE WASHINGTON POST, "5 countries where most police officers do not carry firearms — and it works well". 2015. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/02/18/5-countries--where-police-officers-do-not-carry-firearms-and-it--works-well/. Acesso em: 11 de julho de 2020.

THE WASHINGTON POST. "Norway gave its cops guns. After 1 year, it's taking them away. What did it learn?". 2016. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/02/05/norway-gave-its-cops-guns-after-1-year-its-taking-them-away-what-did-it-learn/. Acesso em: 11 de julho de 2020.

VILLARREAL, A.; SILVA, B. F. A. Social Cohesion, Criminal Victimization and Perceived Risk of Crime in Brazilian Neighborhoods. Social Forces, 84 (3):1725-1753, 2006.

WILSON, J. Q.; KELLING, G.L. Broking Windows: the police and neighborhood safety. The Atlantic Monthly, March, 29-38. 1982.

WEISBURD, D.; BRAGA, A. Hot spot policing as a model. In: Police Innovation contrasting perspectives, D. WEISBURD, D e BRAGA, A.(Ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 132-154, 2006.

WORLD TOURISM ORGANIZATION, Baromètre OMT du tourisme mondial et annexe statistique 2017. Disponível em: https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/wtobarometerfra.2017.15.2.1. Acesso em 30 de setembro de 2020.

Meio ambiente

08.

O Rio de Janeiro e a crise ecológica global e local:

Diretrizes Para Ação

Sergio Besserman

Introdução

O enfrentamento das questões ambientais é condição necessária para a prosperidade econômica, o bem estar da população e a identidade da cidade. No caso do Rio de Janeiro, o tema é mais importante do que na maioria das cidades do mundo.

O ativo mais valioso da cidade do Rio de Janeiro é sua MARCA, fortemente associada aos ativos ambientais e importantes iniciativas no âmbito do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a marca do Rio está ameaçada de desvalorização muito expressiva no caso de fracasso da cidade nesse tema.

Não menos importante, para todas as grandes cidades do mundo, aumentar a resiliência às mudanças climáticas é uma questão central nas próximas décadas.

Diretrizes para ação

1 Resíduos sólidos

- Retomar uma gestão eficiente, despolitizada e empresarial da COMLURB. Retirar da empresa atribuições descoladas de seu foco de negócios (poda de arvores, etc). Mudar a cultura da empresa para, como em todo o mundo corporativo, entender que caminhar para ser uma empresa com compromisso reconhecido no âmbito ESG (em Meio Ambiente, Social e Governança) é condição para seu relacionamento com os stakeholders e o cumprimento de sua missão.

- Estudar a viabilidade econômica de térmica integrada ao Centro de Tratamento de resíduos de Seropédica, que também serviria para esvaziar o aterro de Gramacho (bomba relógio de médio prazo na Baia de Guanabara em função da elevação do nível do mar).
- Fomentar parceria entre a COMLURB e a população para reciclagem simplificada (seco – úmido) de lixo em toda a cidade. Seco passa por cooperativas e segue para aterro/térmica, enquanto que o úmido seguiria direto para aterro/térmica ou unidades de compostagem locais.
- Engajar em campanha permanente para disseminar uma cultura de adesão da população à cidade limpa. Pensar iniciativas mais locais (bairros) nesse sentido também.
- Enfrentar a questão do lixo nas comunidades. Além de aumentar frequência do recolhimento, utilizar as potencialidades da comunidade, à exemplo do mutirão de reflorestamento - muito bem sucedido.

2 Saneamento básico

O modelo atual é insustentável e a concessão ao setor privado é o único caminho capaz de ampliar a cobertura. O(a) futuro(a) Prefeito(a) deverá estar atento ao interesse dos cidadãos do Rio em caso de modelo de privatização com subsídios cruzados (proposta do BNDES). O limite inferior para uma gestão de 4 anos seria cessão da concessão para o município da AP4.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, a situação torna-se alarmante pelas trágicas consequências dos baixos índices de cobertura para a saúde das famílias sem saneamento e o aprendizado das crianças mais vulneráveis. Ademais, a falta de saneamento básico tem um impacto de primeira ordem nos ativos naturais da cidade e seus corpos hídricos. Estes estão muito degradados, reduzindo expressivamente o potencial de crescimento econômico do Rio e depreciando seu patrimônio.

Nesse sentido:

- O litoral do Rio é uma das colunas do turismo (e da cultura e bem-estar da população). Praias poluídas significam impacto econômico negativo sobre a atividade turística.
- O sistema lagunar da cidade é um ativo de baixíssimo retorno e alto potencial em turismo, lazer e transporte (agora que o metrô chegou à Barra), se as condições de uso forem bem trabalhadas no conceito de Bacias Hidrográficas. Hoje sabemos que os rios, além de carrearem resíduos sólidos, são também importantes fontes de poluição orgânica. Estações secas na foz de alguns rios podem ajudar o início de um processo de recuperação, mas o saneamento do entorno e principalmente dos rios é indispensável. Seguindo tendência mundial, utilizar mais biotecnologia na despoluição.
- Baia de Sepetiba: para evitar que a já poluída baía siga no caminho da Baía da Guanabara é essencial para o desenvolvimento da região. A concessão da AP5, realizada pela prefeitura após embates com a Cedae é um caso a ser bem estudado. A segurança do concessionário está no fato da conta de água ser conjunta com a do esgoto. Em parte da região existe um aquífero. Ricos e pobres abriram poços artesianos e despejam esgoto nas galerias pluviais, agora sem pagar nem água nem esgoto, e consumindo água sem garantias de potabilidade.
- Baia da Guanabara: o Rio não é mais um grande poluidor da Baia. O problema maior está em Nova Iguaçu, Caxias e São Gonçalo. Contudo, quem mais sofre com a poluição da Baía da Guanabara, além da população do entorno, é a economia da cidade do Rio. E o risco reputacional passa a afetar o principal ativo da cidade, sua MARCA. O Prefeito do Rio tem a obrigação de, mesmo sem ter alçada administrativa relevante, ser ator político fortemente engajado na despoluição da Baía. Por outro lado, se a Baía entra em processo de despoluição (a essência do processo é o saneamento básico dos municípios e os rios que lá desembocam), isso por si só alavanca a marca da cidade além de prover grande valorização do patrimônio no entorno.

3 Abastecimento de Água

O abastecimento de água da cidade do Rio de Janeiro deve considerar a falência do modelo atual e a incerteza climática. A cidade do Rio depende quase completamente da estação de tratamento do Guandu. Trata-se de uma grande obra de engenharia; contudo, por conta da falta de saneamento básico nas águas que chegam à estação, é normalmente obrigada a tratar a água utilizando recursos químicos no limite superior da padronização internacional. Metade da água transplantada do Paraíba do Sul é para diluir a água que chega à estação do Guandu. O verão de 2019/2020 demonstrou que essa situação chegou ao limite. Saneamento básico é fundamental para o abastecimento.

Contudo, é inaceitável em termos de gestão de risco, essa dependência tão estrita de uma única fonte: a água do Paraíba do Sul transposta para o Guandu.

- Engajar-se politicamente nessa questão, e atuar para revalorizar pequenos reservatórios e outras possibilidades para emergências (hospitais, escolas, etc.), é uma obrigação do prefeito. Participar do processo para que a região metropolitana do Rio de Janeiro tenha, no futuro, grau maior de segurança hídrica também é uma responsabilidade inescapável.

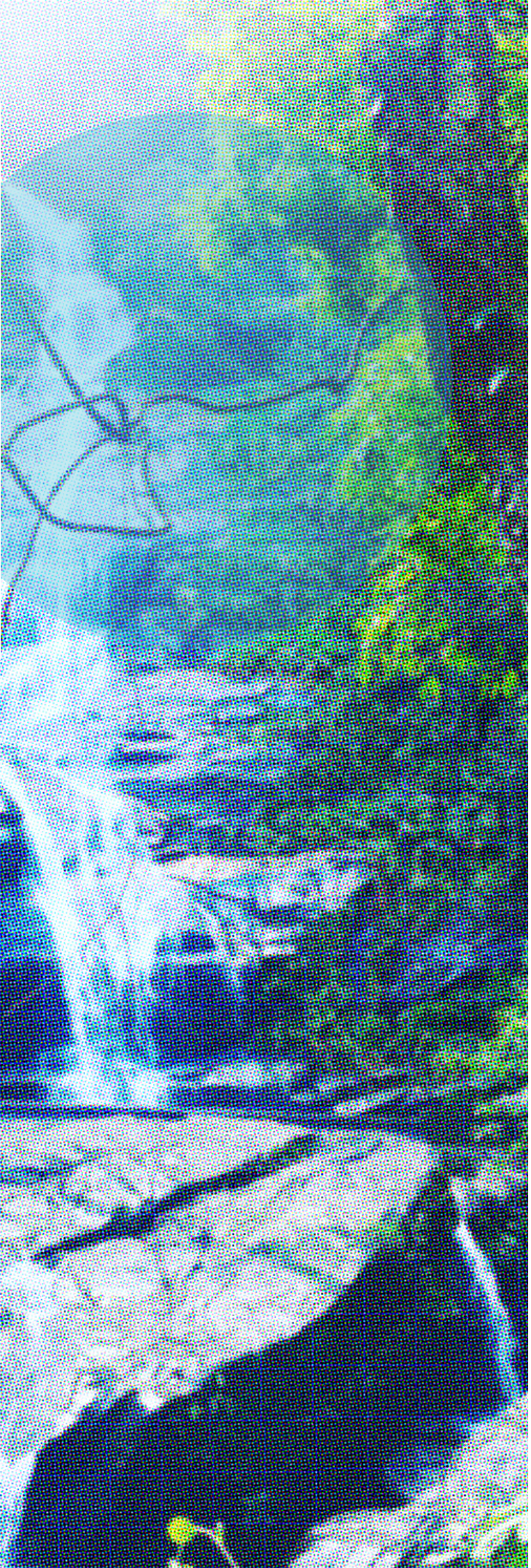
4 Florestas e áreas verdes

O Rio, embora disponha de muita área verde, tem também uma distribuição muito desigual desse bem. Todo o eixo da Leopoldina e bairros limítrofes da baixada são extremamente pobres em áreas verdes, com severos prejuízos à saúde e ao lazer de seus habitantes.

- Programas de recuperação, criação e uso coletivo de áreas verdes nessa região são prioridade. É necessário definir perímetro de fácil alcance pela população no qual tem de haver pelo menos uma área verde.

- A arborização do Rio é anacrônica por qualquer parâmetro. A Fundação Parques e Jardins está sucateada e sua cultura é paisagística. Essa dimensão é muito importante, mas deve ser acrescentada de conhecimento sobre arborização para a saúde e para resiliência ao aquecimento global (estudos sugerem que há uma redução de 2º Celsius com arborização adequada).

- A Floresta da Tijuca é razoavelmente equacionada com a atenção da sociedade e a concessão do PNT. Um lindo projeto seria mobilizar as comunidades do entorno para gerar renda protegendo a floresta; e floresta da Pedra Branca (maior que a da Tijuca): severamente pressionada por ocupação irregular nas bordas por parte de milícias.



- Conectar as duas florestas: existe projeto no IPP nesse sentido, e faria com que o Rio passasse a ter a maior área de preservação dentro do perímetro de uma cidade no mundo (atualmente é a Cidade do Cabo, que fez algo similar com dois parques de campos de altitude).

- A Floresta do Mendanha é preservada por conta da falta de acesso, mas essa situação está se alterando com o Arco Metropolitano e a ocupação irregular. É URGENTE definir marco legal para que o Arco cumpra suas funções logísticas e seja impedida a tragédia de perder eficiência como infraestrutura e, simultaneamente, ser criado novo eixo de pobreza, criminalidade e ocupação irregular. NÃO está no município, mas nos afeta muito.

- Implantação modular de sistema de acompanhamento por satélite, e monitoramento por drones acompanhado de ação imediata em caso de verificação de construções ilegais (e antes da posse caracterizada). Estabelecer eco limites DIGITAIS!

- Construção de governanças locais com foco na preservação e reflorestamento. Aumentar a escala do bem sucedido programa de mutirão para reflorestamento da prefeitura (desde Cesar Maia) e construir modelo que viabilize florestar áreas privadas, diante da redução das áreas públicas disponíveis.

- Criar amplo programa municipal de concessão de áreas verdes e/ou de lazer ao setor privado. Reflorestar em outros municípios do estado onde essa ação gere benefícios para a cidade do Rio, em convênio com os demais municípios, e tendo como contrapartida créditos de carbono.

5 Uso do Solo

O Rio é uma cidade na qual o solo se encontra praticamente sob a forma de estoque construído, onde as principais considerações de sustentabilidade dizem respeito ao urbanismo.

Mas a área da zona oeste que vai do túnel da Grota Funda na Avenida das Américas ao Pingo D'Agua (ou seja, as três Guaratibas, as duas Vargens, um pedaço de Campo Grande, Cosmos e Paciência) constitui o último grande espaço a ser ocupado da cidade. E é extremamente vulnerável aos impactos das mudanças climáticas (inundações, no caso). Uma ocupação tradicional exigirá, por conta da elevação do nível do mar e aumento da frequência de chuvas muito intensas, enormes gastos de infraestrutura.

- O novo Plano Diretor deve orientar o uso do solo nesta região. ESSA PARTE DA CIDADE FICARIA RESERVADA A UM ZONEAMENTO ECONÔMICO ECOLÓGICO voltado para a horti-floricultura de alto valor agregado, turismo, cultura, etc. Além de um retorno econômico muito maior no futuro, nossa marca será bastante fortalecida.

Finalmente, adensar a área do Porto do Rio é muito mais racional do que expandir na zona oeste áreas de ocupação de moradia (ocorrendo atualmente sob controle dos poderes milicianos)

6 Crise climática / Adaptação

O Rio de Janeiro é a cidade da América Latina que mais produziu conhecimento sobre impactos das mudanças climáticas. A primeira série de estudos dedicados ao tema data de 2008 (Rio, os próximos 100 anos), e desde então existe equipe dedicada ao tema no Instituto Pereira Passos e na SMAC. É um grande ativo da cidade o conhecimento disseminado em diversas secretarias sobre o tema. Com apoio da COPPE/UFRJ foi elaborado um plano de adaptação às mudanças climáticas e no COR, com apoio da Fundação Rockfeller, o ótimo documento Rio Resiliente. O Rio é a única cidade do mundo com convênio com a NASA para modelagem de riscos de deslizamento e inundações.

Mas esse conhecimento, embora 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, seja em hardware, seja em software (ação coletiva e preparação, além de tecnologias).

- É importante atualizar o Plano de Adaptação às Mudanças Climáticas com ampla participação dos órgãos públicos, da academia, empresas e terceiro setor e associações da sociedade civil. Apoiar os trabalhos do IPP, SMAC e COR nessa área. No caso do Rio os principais problemas são as inundações (modelo climático do INPE sugere que as chuvas fortes se tornarão muito mais frequentes e, com menor frequência, ainda mais fortes).

Outro grande problema é a elevação do nível do mar. É preciso iniciar os trabalhos de proteção da infraestrutura e patrimônio histórico ameaçados, de projetos para as comunidades pobres, etc. Os impactos na saúde (novos vetores, doenças, ondas de calor) também devem receber prioridade no planejamento e na gestão de riscos. Mesmo uma cidade como Paris teve 13 mil mortos em uma onda de calor em 2003.

7 Crise climática / Mitigação

Embora as cidades sejam responsáveis por cerca de 70% das emissões de GEE, isso ocorre por conta do consumo (energia, por exemplo) e não da produção. Quase nunca está sob sua jurisdição medidas de redução expressiva das emissões. Ainda assim, no âmbito do setor público no mundo, são agentes na vanguarda na adoção de medidas de redução das emissões de GEE.

- Definir meta para a cidade de carbono zero em 2050 (sendo que para a CSA exigir planejamento de avanços tecnológicos para utilização de energia renovável e coque de carvão vegetal no limite máximo que as novas tecnologias propiciaram). A neutralidade em carbono é essencial para posicionar a cidade na competição global e o prefeito como personagem dedicado ao problema.

É importante ambicionar mais, e atualizar o plano de metas com ênfase em mobilidade, eficiência energética, reflorestamento, plantio de árvores urbanas, queima ou aproveitamento do metano nos aterros e avanços tecnológicos na CSA (responsável por mais da metade das emissões da cidade do Rio).

8 Organização administrativa

- Acabar com as subprefeituras e empoderar o gestor das regiões administrativas de modo que estas se constituam em subsedes da prefeitura sem uso politiqueiro é passo importante tanto na área da sustentabilidade como para a eficiência, transparência e credibilidade de todas as políticas públicas. Na questão ambiental, onde situações locais são as que mais motivam a população, é extremamente importante.

9 Batalha das Ideias

- Alavancar o espírito e o sentimento de uma cidadania, que incorpora os valores do desenvolvimento sustentável é consistente com o projeto do Rio de conquistar posição de destaque global no maior tema do século, a partir de seus ativos ambientais e sua história (Rio 92 e da Rio + 20 e uma floresta tropical inteiramente reflorestada no Império). A maior rede de ensino do país pode ser preparada para ter dedicação de excelência nesse projeto.

Habitação

09.

Plano Integrado de Habitação para o Rio de Janeiro

Washington Fajardo[1]

Mapa racial de pontos: Zona sul do Rio de Janeiro.
A estreita relação entre raça, renda e local de moradia.

Fonte: https://desigualdadesespaciais.wordpress.com/. Geógrafo Hugo Nicolau Barbosa de Gusmão.

Diagnóstico

Assentamentos informais crescem a taxas mais altas que a cidade formal graças ao desequilíbrio histórico do mercado de terras urbanas e à omissão estatal. Originalmente motivado por racismo institucional, posteriormente a ação estatal foi informada pela leniência com o problema pela classe política, seja pelas relações de clientelismo, ou ainda pela incapacidade de gerir planos urbanísticos e habitacionais de médio e longo prazo.

1 Arquiteto e Urbanista. Harvard GSD Loeb Fellow '19. DRCLAS Visiting Researcher '20

Esta situação se acirra com o crescimento desintegrado e descoordenado da urbanização no Rio. As funções do planejamento urbano integrado têm sido substituídas por uma lógica imediatista, continuamente intensificada como práticas de licenciamento (Figura 3 e Tabela 1). A função integradora do urbanismo se converteu em um silo regulatório orientado exclusivamente a organizar, ora facilitando, ora complicando, a produção do mercado imobiliário. O resultado desta abordagem unicamente regulatória é o crescimento de regiões na Zona Oeste, na Baixada de Jacarepaguá e na Barra, em contradição ao pressuposto do Plano Diretor, que indica necessidade de re-adensamento da Zona Norte e do Porto do Rio, como novo dinamizador da área central (Figuras 1, 2).

Tal descompasso é fruto da descoordenação entre instrumentos urbanísticos e os portfolios de melhoria da infraestrutura urbana executados no período olímpico. O Plano Diretor, feito em 2011, é elaborado como uma carta social, mas não implementa o regramento de uso e ocupação do solo, até hoje não regulamentado. Ou seja, quando já existe previsão de rever o Plano Diretor (2021) nem se iniciaram ainda novos padrões de uso do solo.

Tal esgarçamento do território, dado que o relevo da cidade oferece desafios naturais e históricos de reunião dos bairros, tem sido paradoxalmente estimulado pela prefeitura e por diferentes prefeitos. Nos anos recentes, com o advento do Minha Casa Minha Vida, aceleraram-se os processos de urbanização em setores distantes dos polos de empregos, acarretando em aumentos dos tempos médios de deslocamento, na deterioração do mercado de mão-de-obra, e na redução do acesso a oportunidades.

O fenômeno por detrás desta lógica é o estabelecimento de valor futuro, via oferta de índices altos para o aproveitamento de terreno, em bairros como Campo Grande, Bangu, Freguesia, Taquara, Vargem Pequena, Recreio (Figuras 1 e 4). Não é por acaso que as atuações imobiliárias criminosas da milícia também ocorrem próximas a estes bairros, cujo solo passa a ser estimulado pela própria prefeitura.

Este fenômeno complexo criou e consolidou um agrupamento social apartado espacial e economicamente nas favelas, loteamentos irregulares e bairros precarizados. Ao mesmo tempo trouxe ônus generalizado, seja pela produção de deseconomias para a cidade, seja pela redução do potencial de prosperidade comum do Rio de Janeiro como força econômica e cultural.

Preocupantemente, cada vez mais se desenvolve, ganha complexidade e se estabelece uma força politica que mira a formação de um Estado paralelo, lastreado economicamente em assentamentos informais e na grilarem de terras públicas. Nesse processo, se forjam laços comunitários, religiosos, partidários e de modo temerário com incremento de forças para-estatais, as milícias, ameaçando os fundamentos democráticos da cidade.

A perda de qualidade de vida passa afetar toda a sociedade mesmo que de forma desigual. Pela violência urbana e insegurança cidadã; pela falta de acesso a serviços de saúde e saneamento básico; pela educação frágil, onde experiências urbanas não educam ou inspiram, com altíssimo impacto na formação cognitiva de crianças; na empregabilidade estigmatizada por tempos de deslocamentos desumanos e ausência de pertencimento formal ao conjunto da sociedade. Afeta ainda pela piora de ambiente de negócios, implicando em iniciativas empreendedoras com elevada carga de informalidade institucional e financeira. E pela ineficiência territorial que gera desordem dos espaços comuns, transporte público ineficiente e mal operado, e pela percepção de esgarçamento da urbanidade.

FIGURA 1.

Regiões com oferta de IAT elevado em total desintegração territorial e em desacordo com o Plano Diretor

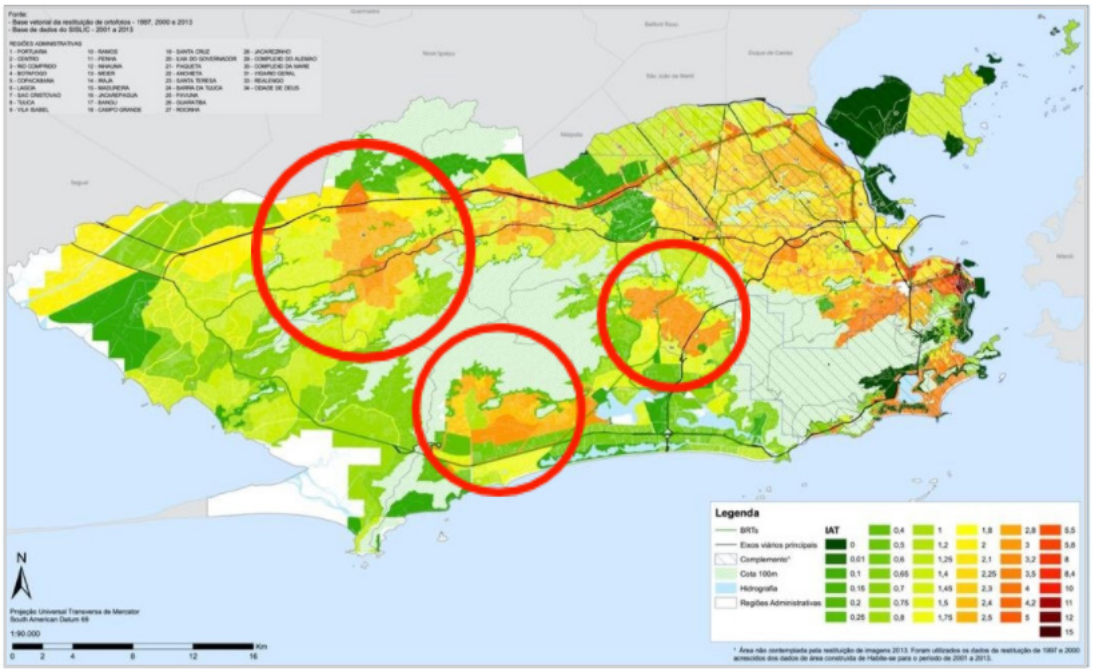


FIGURA 2.

Macro Zona Incentivada – Porto e AP-3, Zona Norte - segundo o Plano Diretor, onde a cidade deveria adensar com qualidade

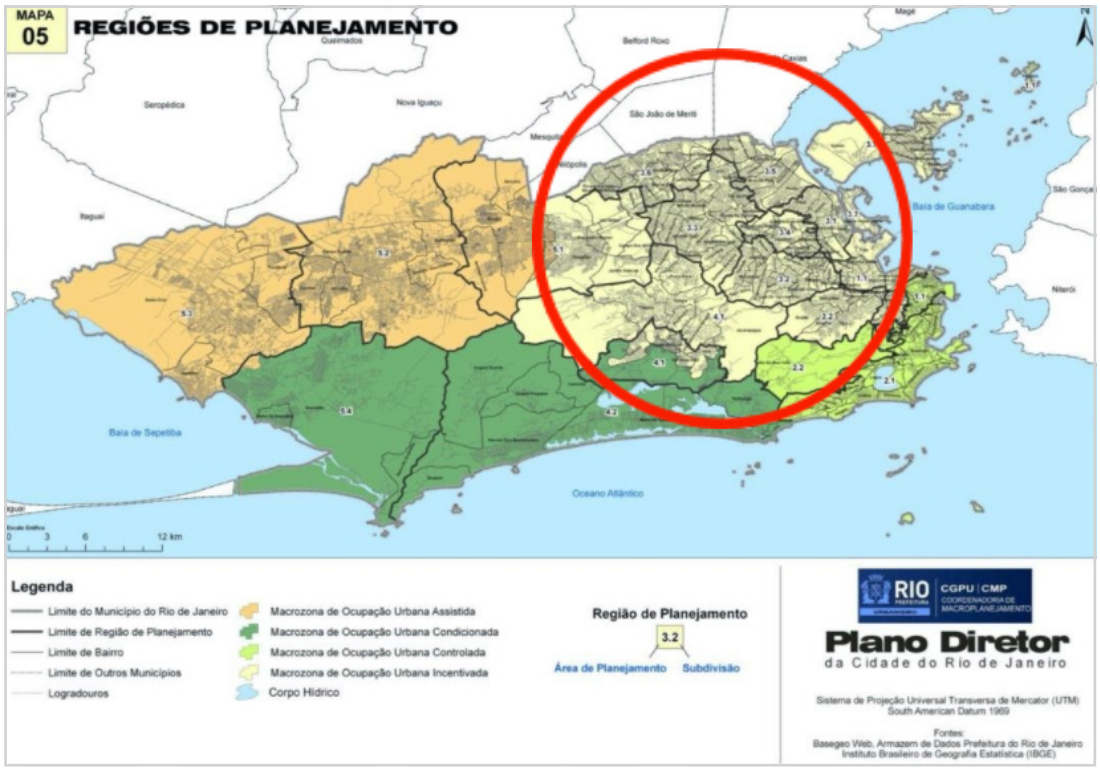
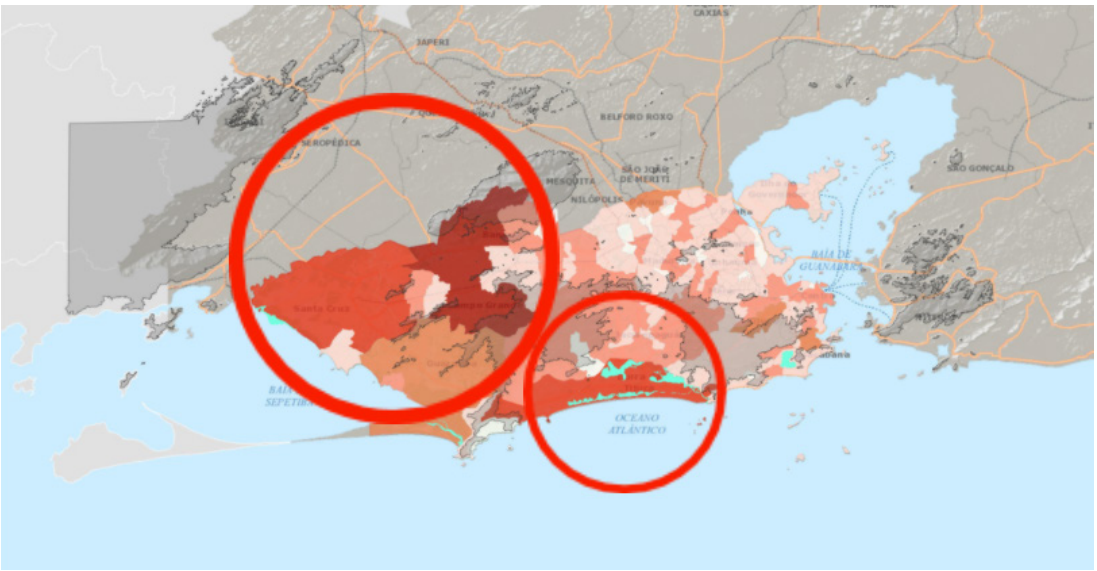


FIGURA 3.

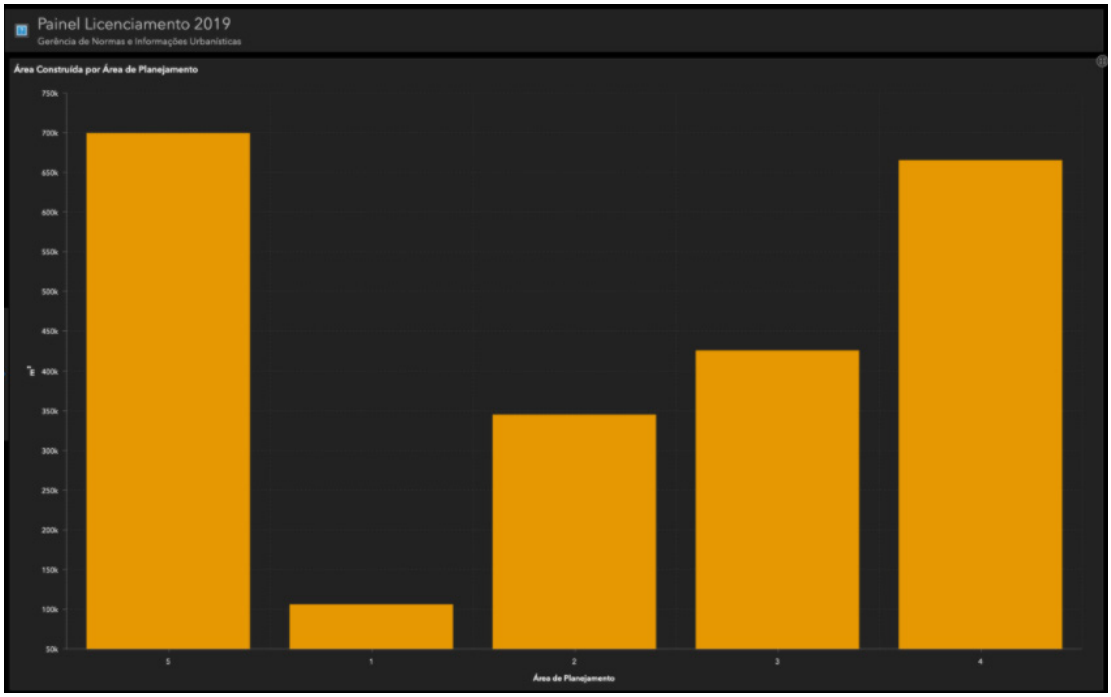
Painel de Licenciamento 2019 – Zona Oeste (Santa Cruz, Campo Grande e Barra) concentram os licenciamentos e a emissão de novos habite-se da cidade. Onde o Rio cresce



Fonte: SMU

FIGURA 4.

Área construída concentrada na AP-5 e AP-4



Fonte: Painel de Licenciamento 2019/SMU

TABELA 1.

Quadro de licenciamento – 2019

Áreas de Planejamento, Regiões Administrativas e Bairros	Área total (m²)	Área por uso (m²)			Total de edificações	Total de unidades	Números de unidade por tipo								
							Residencial				Não residencial				
		Residencial	Não residencial	Misto			Total	Uni	Bi	Multi	Total	Salas	Lojas	Uso exclusivo	Industrial
Total 2019	**2 375 667**	**1 570 577**	**696 845**	**108 244**	**2 453**	**20 759**	**19 730**	**922**	**1 072**	**17 736**	**1 029**	**274**	**567**	**181**	**7**
Campo Grande	307 779	237 431	68 883	1 465	477	4 373	4 149	189	178	3 782	224	21	168	33	2
Barra da Tijuca	245 350	160 775	84 575		145	708	473	97	30	346	235	136	82	17	
Recreio dos Bandeirantes	195 147	180 099	15 048		133	1 470	1 440	29	82	1 329	30	9	10	11	
Santa Cruz	129 505	123 486	6 019		119	2 479	2 470	8	4	2 458	9	2	2	5	
Paciência	123 204	2 172	121 032		9	20	11	4	4	3	9	4	4		1
Tijuca	98 223	19 182	79 031	10	13	289	142			142	147	1	139	7	
Botafogo	85 117	44 816	6 344	33 957	15	381	354		4	350	27		23	4	
Guaratiba	84 108	78 175	5 250	683	157	1 991	1 973	44	84	1 845	18	6	3	9	
Pavuna	62 666	26 308	36 357		24	485	461	6	10	445	24		24		
Piedade	48 817	48 471	346		19	863	862	4	4	854	1			1	
Taquara	48 052	26 344	21 265	444	46	212	202	25	14	163	10	2	2	6	
Anil	42 092	40 699	1 393		20	516	513	11	2	500	3			3	
Vargem Grande	38 023	34 660	3 363		53	644	642	2	40	600	2			2	
Freguesia	36 432	33 606	2732	94	25	299	295	14	2	279	4			4	
Santo Cristo	35 298	11S	4 698	30 486	3	292	272			272	20		19	1	
Água Santa	34 278	33 795	482		8	246	245	1	4	240	1			1	
Portuguesa	33 695	26 564		7 131	238	663	615	54	146	415	48	2	46		
Vargem Pequena	29 006	20 895	8 111		23	257	254	8	12	234	3			3	
Penha	26 298	4 665	21 233	401	16	49	39	2	12	25	10	3	3	4	
Jardim Botânico	25 983	6 230	19 717	35	5	11	10	2		8	1			1	
Cosmos	24 923	24 491	432		54	344	341	15	32	294	3			3	
Laranjeiras	24 266	6 801	443	17 021	11	169	168	4		164	1		1		
Realengo	23 514	10 382	12 916	216	55	78	75	32	36	7	3			3	
Centro	23 148	128	21 391	1 630	2	35					35	33	2		
Imperial de São Cristovão	21 074	724	20 350		2	2					2			1	1
Parada de Lucas	20 218	20 218			3	390	390		2	388					
Leblon	20 149	9 636	10 351	162	5	22	21	1		20	1			1	
Irajá	20 121	6 147	13 640	334	22	28	26	15	10	1	2	1		1	

Fonte: SMU.

A segregação espacial alimenta desigualdades resistentes e estigmas que mesmo com o avanço dos direitos ou com a melhoria da renda não produziu uma cidadania plena e integrada, onde a mobilidade social inter-geracional ainda é lenta e opressora, e aprisionada em espaços informais. Mesmo com protagonismo cultural, a juventude periférica não consegue acessar plenamente os espaços formais, os bairros centrais, as necessárias relações de vizinhança mais misturadas e a diversidade que caracteriza fundamento de sociedades plenas.

Há fundamentos positivos que apontam para possibilidades e que inspiram na persistência pela construção de um Rio de Janeiro mais equânime. Diferente de outras cidades brasileiras, o contato ao longo da história entre originalmente guetos negros e guetos brancos, caracterizado pela presença de favelas contíguas aos bairros ricos, e depois por guetos de classes, forjou uma identidade urbana única e rara, onde a proximidade entre diferentes permitiu que bens culturais inéditos fossem desenvolvidos e se convertessem em meios de solidariedade. Música, arte, dramaturgia, gastronomia, design, demonstram que houve mais encontro social nos anos 50 e 60. Contudo, tal efeito original não se reproduziu com a mesma qualidade ao longo do tempo e as gerações subsequentes de moradores de favela e de periferia não experimentam o mesmo tipo de acesso à urbanidade que seus antepassados.

A segregação social e a desintegração espacial reduzem o acesso às oportunidades públicas e privadas; retardam a mobilidade social intergeracional; aumentam a exposição aos riscos de vida, de violência, de saúde, de má formação cognitiva, de exclusão socioeconômica e o risco frequente de ameaças pela emergência climática; enfraquecem indiretamente as práticas democráticas e criam espaço para forças não republicanas.

Dessa forma, o presente Plano Integrado de Habitação pretende:

Objetivo

O presente Plano Integrado de Habitação pretende:

- Induzir no médio e longo prazo uma melhor e mais duradoura integração social e espacial, com ênfase na Macro Zona Incentivada (AP-1 E AP-3);
- Implementar um sistema de fomento à produção habitacional, promovendo mais locação social;
- Preservar e qualificar o estoque habitacional existente na cidade;
- Prevenir o crescimento dos assentamentos informais, seja por adensamento, seja expansão de área horizontal;
- Ter metas de produção de Unidades Habitacionais (UH) em 4, 10 e 20 anos;
- Mitigar emissões de GEE e adaptar a cidade do Rio para a crise ambiental planetária, acabando com as mortes por deslizamentos de terra;
- Desenvolver um ciclo sustentável de produção habitacional acessível e bem localizada, com acesso direto à rede de transporte de alta capacidade.

Metas

- 4 anos - 80 mil novas UH dentro da MZ Incentivada e preservação da qualidade das 120 mil UH produzidas pelo MCMV;
- 10 anos - 300 mil novas UH na cidade e qualificação das moradias em assentamentos informais;
- 20 anos - 800 mil UH na cidade.

Estratégia

Atuar sinergicamente sobre passivos e ativos sócio-ambientais, mitigando o primeiro e aumentando a produção do segundo, com visão de longo prazo, metas ousadas e nova governança do programa como veículo institucional.

Resultados esperados

No curto prazo:

- Fomento da atividade econômica, com empregos e novos negócios na construção civil;
- Melhoria dos bairros e assentamentos informais.

No médio e longo prazo:

- Diminuição de assentamentos informais;
- Melhor integração sócio-espacial.

Ações sinérgicas

Passivos X Ativos urbanos

Prioridade	Passivos	Ativos
1	• Assentamentos informais em encostas; • Domicílios em área de risco; • Domicílios junto à corpos hídricos e em áreas de alagamento; • Assentamentos informais com pior IDH.	• Imóveis públicos com potencial para desenvolvimento imobiliário; • Imóveis privados ociosos na MZ Incentivada; • Terrenos privados na MZ Incentivada.
2	• Cortiços na área central; • Assentamentos informais com risco junto à infraestrutura; • Conjuntos habitacionais distantes; • Conjuntos MCMV.	• Grandes terrenos/imóveis contíguos à complexos de favelas; • Terrenos em contexto urbano de proximidade com a malha de transporte público.
3	• Bairros com pior IDH; • Barra da Tijuca.	• Centros de bairros; • Equipamentos públicos; • Espaço público, praças e parques; • Transporte público.

Risco X Potência social

Prioridade	Risco	Potencial
1	• Crianças de 0 a 4 anos; • Mães solteiras com crianças de 0 a 8 anos; • Jovens casais com filhos de 0 a 8 anos.	• Jovens empreendedores; • Famílias com negócios; • Comunidades organizadas; • Grupos ou coletivos organizados.
2	• Juventude fora das escolas e do trabalho; • Jovens trabalhando para o tráfico; • Idosos sozinhos.	• Jovens estudantes universitários; • Famílias jovens estruturadas; • Famílias com pai presente; • Famílias com renda de aposentados.

Marcos regulatórios

- Aprovação do Plano Municipal de Produção Habitacional (PMPH);
- Implementação do Plano de HIS do Porto Maravilha;
- Aprovação da revisão do Plano Diretor regulamentando a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em toda a cidade, e a Função Social da Propriedade com instituição da cobrança do IPTU Progressivo;
- Regulamentação das receitas do Fundo Municipal de Habitação (FMHIS);
- Aprovação da lei que cria a Autoridade Municipal de Habitação, com um Fundo Imobiliário Social;
- Manifestação de Interesse Público para Organizações Sociais e empresas privadas interessadas em participar do programa.

Financeiro

- Destinação de recursos da OODC para o FMHIS;
- Agregação dos imóveis próprios municipais em um Fundo Imobiliário Social;
- Destinação de recursos do Tesouro Municipal para início operacional do PMPH.
- Governança
- Criação da Autoridade Municipal de Habitação;
- Vinculação do Conselho Municipal de HIS à AMH;
- Reinstituição dos POUSOs;

Operacional

- Instalação de POUSOs com programas de ATHIS;
- Cadastro fundiário público das áreas prioritárias;
- Licenciamento fast track digital para áreas prioritárias;
- Revisão das AEIS para inclusão de imóveis formais no perímetro;
- Digitalização de documentos cartoriais das áreas envolvidas;
- Parceria com Google para registrar Street View das comunidades.

Compliance

- Lançamento de plataforma web com toda documentação e sistema de busca;
- Sistema de dialogo digital intra-comunidade e com os POUSOs;
- Manifestação de Interesse para associação de moradores de favelas que queiram aderir ao programa.

Propostas

Curto prazo | Primeiro ano

Premissas: criar as condições para uma grande estimulo na produção imobiliária residencial na cidade, orientando para que demandas sociais possam ser atendidas. Para tanto é crítico absorver as lutas históricas sobre moradia. É necessário preparar os ATIVOS antes de agir sobre os PASSIVOS.

1 Criação de uma Agência/Autoridade Municipal de Habitação como uma empresa pública que possa também capturar capitais privados, gerindo um Fundo Imobiliário Social, e capaz de atuar como agente imobiliário e de financiamento.

Colocar o patrimônio imobiliário público vinculado à esta AH como banco de terras municipal. Esta AMH absorverá as funções da SMH, podendo ficar vinculada à SMU, pois a política habitacional deve estar acoplada à política urbana.

Esta AmH absorverá o Fundo Municipal de HIS assim como o Conselho de Administração do Fundo Municipal de Habitação e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

A AMH será a cabeça de um sistema institucional novo que organizará tanto a melhoria dos assentamentos informais como fomentará produção habitacional na cidade, em todas as suas faixas de renda, como gestora e financiadora do setor residencial.

Riscos	Estratégias
• É necessário ter abertura democrática, mas deve-se ter atenção com os conflitos políticos destrutivos.	• Escolher agentes políticos hábeis. • Transparência e comunicação.
• Absorver e estimular quadros técnicos, mas ter um plano de atração de talentos para a missão.	• Identificar mentores para o processo. • Convidar experiências internacionais. • Promover intercâmbios.

2 Regulamentar na cidade o IPTU progressivo, para a AP-1, AP-2 e AP-3, para combater a ociosidade de imóveis e a especulação.

Riscos	Estratégias
• Desconhecimento da população e de até técnicos públicos sobre o conceito de Função Social da Propriedade.	• Fazer campanhas e usar exemplos. • Começar por área piloto no Centro Histórico. • Comunicar a ociosidade como prejuízo para todos: vizinhos, bairro e cidade. • Evitar a narrativa da punição. Falar de melhoria da cidade.
• Para ter bom funcionamento será necessária boa integração entre Urbanismo, Procuradoria e Fazenda, órgãos da elite da máquina municipal e pouco afeitos à inovação.	• Comunicar bem e estimular por meio de metas. • Criar um macro-setor e dar boa visibilidade dentro da corporação técnica.
• Evitar questionamentos legais sobre o IPTU progressivo.	• Desenvolver indicadores precisos sobre ociosidade. • Criar bons ritos administrativos com poucos passos. • Ter uma porta de saída para a ociosidade, i.e., ter meios do proprietário dar economia o seu imóvel.

3 Regulamentar a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) por meio da revisão do Plano Diretor (previsão: 2021) orientando recursos para a agenda habitacional, destinando-os para o Fundo Municipal de HIS.

Riscos	Estratégias
• Mercado imobiliário e donos de grandes terrenos criticam muito e mobilizam suas máquinas políticas.	• Dar exemplos como ocorreu em São Paulo e em BH. • Buscar parcerias institucionais com a ONU-Habitat e entidades internacionais, e atrair ativistas da política habitacional.

4 Fomentar o crescimento do sistema.

Fomentar o surgimento de OS para o gerenciamento de programa de locação social.

Estimular o surgimento de incorporadores sem fins de lucro. Estimular o surgimento de cooperativas habitacionais.

Preparar o setor para serviços de Assistência Técnica para Melhoria de Habitações Precárias.

Estabelecer programas de gestão de conjuntos habitacionais distantes e de proteção (e melhoria) dos condomínios do MCMV - 120 mil UHs.

Riscos	Estratégias
• Há setores técnicos/políticos com expectativas de contratações de novos servidores públicos. Alguns serão necessários, mas o espirito do programa é criar um novo mercado dedicado.	• Dar exemplos de cases de sucesso. • Ampliar o debate. • Estimular a ideia de empreendedorismo urbano.

5 Regulamentar o Plano Municipal de Produção de Habitação de Interesse Social.

Começar a implementar o Plano de HIS do Porto Maravilha.

Adotar critérios de IDH para inclusão no programa (como mostra a tabela abaixo), assim como convocação de adesão comunitária ao mesmo.

Riscos	Estratégias
• Descontrole da pauta dentro do legislativo municipal.	• Ter muita transparência criando um calendário de debates, mas pautar a necessidade de objetividade. • Procurar absorver metas ousadas, mas com a devida comunicação.

FIGURA 5.

Piores IDHs do Rio

#	Bairros	IDH
1	Complexo do Alemão	700
2	Costa Barros	713
3	Acari, Parque Colúmbia	720
4	Maré	722
5	Manguinhos	726
6	Jacarezinho	731
7	Rocinha	732
8	Santa Cruz	742
9	Parada de Lucas	745
10	Camorim, Vargem Pequena, Vargem Grande	746
11	Inhoaíba	747
12	Barros Filho	750
13	Paciência	751
14	Cidade de Deus	751
15	Caju	753
16	Cosmos	759
17	Sepetiba	761
18	Colégio	762
19	Vigário Geral	763
20	Senador Camará	768
21	Gardênia Azul	768
22	Jacarepaguá	769
23	Vicente de Carvalho	773
24	Galeão, Cidade Universitária	778
25	Santíssimo	780
26	Anchieta	788
27	Pavuna	790
28	Cordovil	791
29	Saúde, Gamboa, Santo Cristo	792
30	Bangu	794
31	Vista Alegre, Irajá	798

6 Regulamentar pacote de leis e medidas administrativas para vencer gargalos na produção imobiliária residencial.

Desburocratizar radicalmente o licenciamento na AP-1, AP-2 e AP-3, com implantação de licenciamento 100% digital.

Trabalhar com cartórios para digitalizar documentação destas APs.

Fazer mapa com informação fundiária com acesso público para essas APs.

Estabelecer isenções fiscais para essa produção e buscar apoios estaduais e federal.

Estabelecer parcerias estratégicas com CEF, Governo Federal e BNDES.

Consolidação do banco de dados social da prefeitura.

Aplicar solução de urban analytics sobre dados públicos. Abertura radical de dados públicos.

Médio prazo | 2 a 4 anos

Premissas: implementação de HIS e começar a diagnosticar grandes favelas com envolvimento comunitário.

Primeiro começar a fazer a ATHI enquanto se planeja a urbanização.

Construção de equipamentos de serviços públicos e privados nas comunidades. Uma mistura de poupa tempo, com serviços bancários, cartoriais, comerciais e de serviços. Uma rede de novos serviços aumentando percepção de integração.

1 Re-implantar os Postos de Orientação Urbanística e Social - POUSO - mas desta vez como entidades associadas entre prefeitura e organizações do terceiro setor. E preparar para que venham a ser lideradas por entidades comunitárias. Começar apenas nas maiores favelas e complexos de favelas que tenham aderido ao programa. Concentrar o esforço em grandes territórios para depois ir para territórios menores. Elaborar diagnósticos digitais mais participativos e transparentes para estas grandes comunidades. Os POUSOs deveriam ser como "clínicas da infraestrutura da família", monitorando, ajudando, executando melhorias em casas e especialmente controlando o crescimento horizontal e vertical de favelas.

Riscos	Estratégias
• A insegurança será um problema nesta iniciativa.	• É possível construir pontes com o Governo Estadual para retomada das UPPs.

2 Implementar programa de Assistência Técnica para Melhorias Habitacionais – ATHIS, em duas linhas: inicialmente com custeio público para contextos urgentes e por meio de pagamento parcelado das próprias famílias. Programa precisa atuar com plano de habitabilidade e de controle de crescimento vertical.

Riscos	Estratégias
• Há expectativa de alguns setores que tal programa seja totalmente de escopo público, feito por servidores e financiado pela prefeitura.	• Existem hoje mais soluções de empresas sociais e ONGs melhorando casas de favelas e em alguns casos com pagamento parcelado pelas próprias famílias. • Buscar o diálogo com setores mais técnicos e acadêmicos da sociedade.

3 Adotar medidas de Zoneamento Inclusivo nas AP-1 e AP-3, gravando terrenos e com benefícios para incorporação imobiliária que ceda 20% das unidades para programas de locação social, em empreendimentos em até 10 minutos de distância da entrada do transporte de alta capacidade.

Riscos	Estratégias
• As experiências mal sucedidas de integração espacial dos anos 60 no Rio, como a Cruzada no Leblon, criaram estigma e preconceitos para a ideia de bairros compartilhados.	• Focando-se em juventude de periferia, que possui identidade afirmativa junto ao grande conjunto da sociedade, pode-se mudar a percepção de Not In My Backyard.

4 Organizar os imóveis públicos municipais para geração de renda ao FMHIS e para produção imobiliária.

Riscos	Estratégias
• Município sente-se sempre pressionado a vender seus imóveis. São mal geridos e não há base de dados sobre tal patrimônio público.	• Organizar os imóveis em destinados à produção de HIS e os destinados à geração de receita. Buscar parcerias com o setor privado para gestão imobiliária.

5 Criar programas de voucher de aluguel para grupos sociais específicos: jovens estudantes, jovens negros, jovens famílias com crianças, mães solteiras com pais, moradores de área de risco, vítimas de violência. Este programa será monitorado por OSs contratadas pela Agência de Habitação.

Riscos	Estratégias
• Muito comum em outros países e ainda entendido no Brasil como inviável e absurdo.	• Novamente, o foco em juventude urbana, periférica e negra, pode atrair defensores vocais para tal tipo de programa.

6 Apresentar metas futuras claras de quantidades de unidades de HIS necessárias por bairro do Rio, com planos de 20 anos, com marcos de execução por mandatos sucessivos, pactuando com sociedade civil e Ministério Público.

Riscos	Estratégias
• As necessidades habitacionais do Rio são estimadas na ordem de 500 mil imóveis. Estes números têm bases frágeis e precisam ser construídos, mas é fundamental estabelecer metas anuais de produção de unidades HIS.	• Criar um pacto de longo prazo, identificando entidades capazes de fazer esse monitoramento pode converter em grande feito se articular bem a capacidade de comunicação de uma ação deste tipo.

Longo prazo | 10 anos

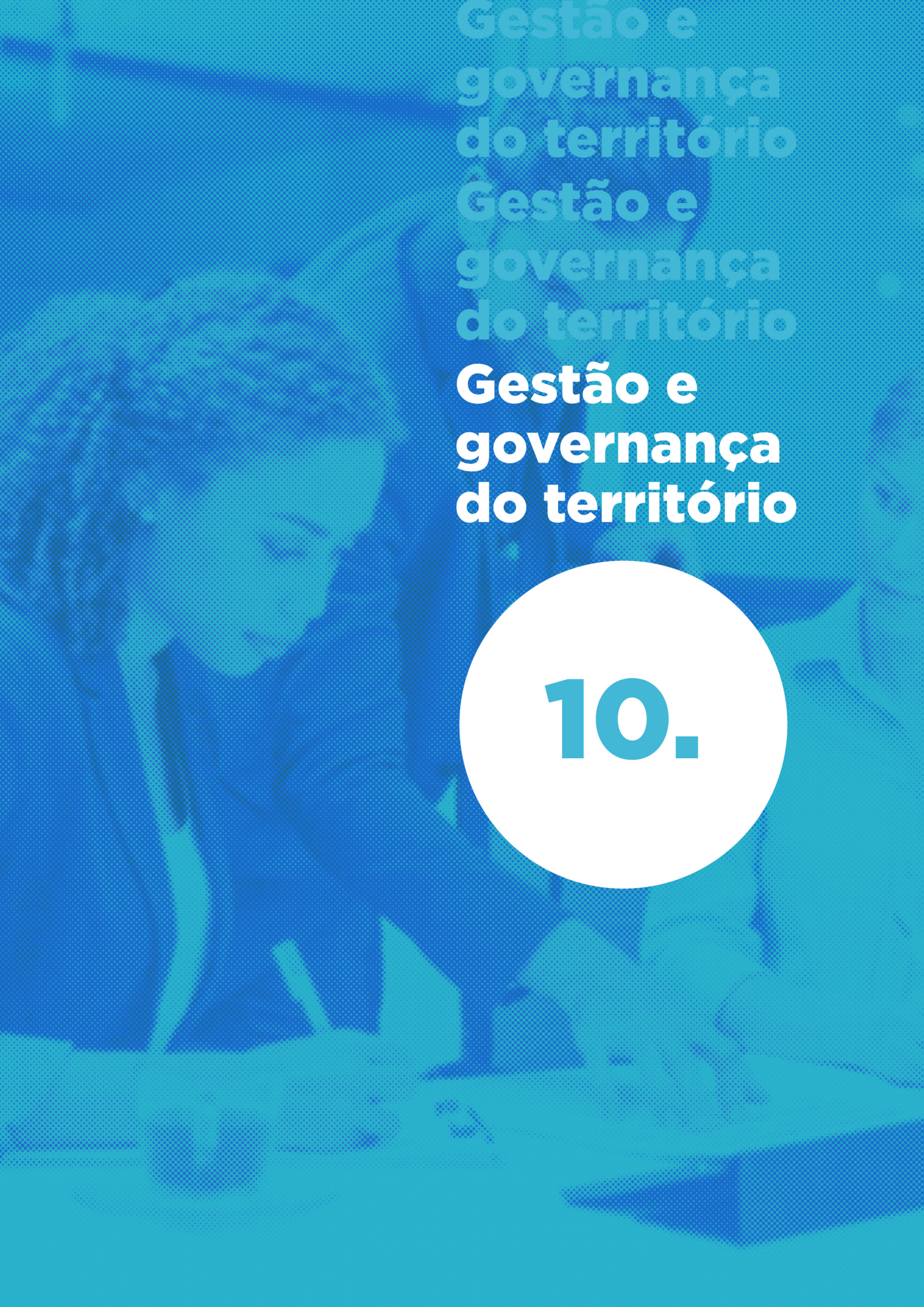
Premissas: com um veículo institucional funcionando com continuidade, e com acompanhamento da sociedade civil, pode-se começar a cogitar o desadensamento de favelas.

1 Após monitoramento cartográfico, com cadastro social, preciso de comunidades associado com programas de controle de densidades, pode-se implementar programas de urbanização que possam dar novas formas e feições urbanísticas e paisagísticas a grandes favelas, inicialmente, e depois a assentamentos informais de porte médio. Tal urbanização deverá ser de remodelamento de estrutura da ocupação do solo, com grande ênfase na produção, preservação e ampliação de espaço público, não apenas arruamento, mas praças, largos e parques.

Riscos	Estratégias
• Movimentos e lobbys podem reivindicar obras em início de um programa deste tipo.	• A urbanização deve ser consequência de um processo e não a primeira iniciativa.

2 Consolidando-se as práticas do município com agente financiador de programas de HIS deve-se buscar o escalonamento de soluções por meio de atração do governo federal para o programa.

Riscos	Estratégias
• Municípios podem perder capacidade fiscal entre um governo e outro.	• Município pode dar o chute inicial e inovar, mas para dar escala precisará de apoio de financiamento e de securitização, que podem ser estabelecidos com o governo estadual.



Gestão e governança do território

10.

Gestão Pública

Jean Caris, Roberta Guimarães,
Antônio Carlos Ramos e Eloy Oliveira

Diagnóstico

Planejamento e Gestão de desempenho

O município possui atualmente diversas estruturas de Planejamento que nem sempre atuam de forma coordenada e integrada. O Plano Diretor é atualizado a cada 10 anos e tem o papel de definir os grandes princípios de planejamento e crescimento da cidade (última atualização 2010). Além disso, a legislação brasileira impõe a elaboração de outros planos como PPA, LOA e LDO que são peças orçamentárias que garantem minimamente a continuidade entre um governo e outro. A legislação do Rio de Janeiro, também impõe ao prefeito eleito um prazo de 6 meses para apresentar um plano estratégico e um plano de metas. Esse deve estabelecer/refinar uma visão de longo prazo bem como metas e projetos para os quatro anos seguintes.

Um grande desafio é fazer com que todas essas peças de planejamento conversem e criem políticas públicas que sejam coerentes, coesas, e que gerem resultados mais efetivos no curto e longo prazo.

Outro grande desafio é a institucionalização do cumprimento do plano estratégico. O prefeito deve apresentar em tempo hábil o plano, mas também deve cumprir com as metas propostas. Seu acompanhamento deve ser sistemático e transparente.

Nos últimos anos, por exemplo, os Acordos de Resultados, ferramenta criada para acompanhar e incentivar o cumprimento das metas por parte dos servidores foi abandonado. Não existe mais nenhuma ferramenta de acompanhamento popular ou institucional que venha monitorar o cumprimento do plano apresentado.

Governança

A estrutura organizacional do município é tradicional, compartimentalizada e atua na forma de grandes silos, ou seja, se organiza em torno das capacitações de cada área como saúde, educação, transporte, meio ambiente, etc. Essas estruturas impõe uma grande dificuldade no desenho e implantação das políticas públicas que na sua maioria são transversais. A realidade da cidade é muito mais complexa e exige que diversas áreas e departamentos atuem em conjunto com um foco único. O resultado prático é uma grande dificuldade na integração de diversas áreas da administração na condução de projetos e até em processos contínuos.

Já a governança territorial, ou seja, como de fato as políticas públicas são implementadas nos diferentes territórios da cidade, apresenta diversas disfunções. O primeiro deles é a ausência de políticas públicas com recorte regional. O Município do Rio é extenso e possui territórios com características próprias. Visões "top down" geralmente não respeitam as especificidades locais. Além disso, há um déficit de interação e – ainda mais – integração das ações das diversas secretarias, sendo comum sua sobreposição. Nas áreas descentralizadas falta a figura do "dono" e a grande maioria dos cargos é voltada para atividades políticas. Estruturas como subprefeituras e RAs têm muita dificuldade em operar de maneira razoavelmente uniforme e padronizada, resultando em uma grande desigualdade na qualidade de atendimento e atenção à população entre os territórios.

Processos, tecnologia e infraestrutura

O município não possui uma visão por processos dentro da máquina pública, isto é, os procedimentos operacionais em geral não foram concebidos sob qualquer abordagem de construção de processos com eficiência, não estão devidamente codificados, muitas vezes não automatizados, de baixo acoplamento com processos de gestão e informação e estão amplamente abertos a decisões discricionárias e interpretações. Muitos procedimentos seguidos pelas secretarias, derivam de interpretações momentâneas da legislação que, no tempo, terminam por caducar ou sobrepor a novas leis e interpretações. Em muitos casos os processos das diferentes secretarias são manuais, não integrados, e mantem exigências e regras incompatíveis com os tempos atuais. A percepção do cidadão acaba sendo de uma prefeitura burocrática e ineficiente. Além disso, a ausência de processos claros abre espaço para procedimentos "autorais" por parte de servidores, tornando o "compliance"[1] impossível de ser realizado com eficiência.

A prefeitura possui uma empresa responsável pela implantação e uso de tecnologia (IPLAN-RIO), porém ainda carece de uma política de TIC para toda organização. As implementações de tecnologia da informação não são sustentadas por uma arquitetura única de serviços e apresentam diversos pontos de conflito, seja na forma de cadastros duplicados e desatualizados seja na forma de suporte insuficiente às operações. A falta de uma governança robusta de TIC gera inúmeros conflitos entre as secretarias e o IPLAN-RIO, acarretando críticas contínuas à atuação deste último e um conjunto de demandas não atendidas.

1 Conformidade nas atuações dos servidores.

A infraestrutura do município apresenta diversos pontos de precariedade, nomeadamente as RAs com espaços degradados e o próprio CASS que carece de habite-se[2]. Hospitais municipais já enfrentaram crises de infraestrutura, notadamente incêndios e vazamentos, enquanto escolas municipais enfrentam dificuldades materiais. A condução de autovistoria pelo município já enumerou centenas de pontos de ação que precisam ser seriamente considerados.

Gente

A prefeitura possui mais de 100 mil funcionários na ativa e, para cuidar deste contingente, dispõe de áreas descentralizadas de recursos humanos, mais voltadas para a gestão de folha e benefícios do que propriamente dito para a gestão dos recursos.

A política de Gestão de Pessoas na prefeitura do Rio (e de outras capitais) se baseia pouco ou quase nada em dados e evidências. Há uma deficiência muito grande de informações gerenciais dos recursos que permitam aos diferentes órgãos da administração uma gestão eficiente dos talentos.

A tradicional falta de planos de desenvolvimento para as diversas carreiras de estado, assim como a ausência de parâmetros para a condução de capacitação e evolução da força de trabalho, resultam em um contingente de pessoal desmotivado e desacreditado quanto ao seu próprio potencial. As políticas costumeiras de incentivos baseados em cargos em comissão, DAS e DAI, não apresentam consistência de critérios e nem levam em conta objetivos de médio e longo prazos, resultando também em diversas disfunções. Práticas danosas ao poder público e à própria saúde financeira da previdência do funcionalismo, tais como o "carrousel" e a "rachadinha"[3], não conseguem ser claramente identificadas e evitadas.

A prefeitura, por outro lado, já possui um excelente e inovador programa de formação de liderança (Líderes Cariocas). Foram mapeados os principais cargos chave da organização com as respectivas competências essenciais, selecionados líderes, desenvolvidos planos de competências e treinamentos, com o objetivo de garantir que os cargos chave serão ocupados predominantemente por profissionais qualificados.

Logística de entregas de serviços / canais

A prefeitura do Rio possui diversos canais de interação e comunicação com o cidadão. Telefônico (1746), Web (Portal e Carioca Digital), Presenciais (Regiões Administrativas e escritórios regionais de algumas secretarias) e o serviço móvel (para celulares). Apesar da disponibilidade ainda existem diversos desafios a serem vencidos por estes canais:

- Ausência de uma carteira única de serviços prestados que leve a uma padronização de seu atendimento e uma maior eficiência
- Arquitetura de tecnologia com um componente de atendimento que proporcione uma visão única da prefeitura por parte do cidadão
- Processos "end-to-end" que permitam integração de atividades e proporcionem retorno adequado, seja por solução de problemas seja por informação, aos cidadãos
- Politização dos cargos e funções, em especial nas regiões administrativas

2 Autorização que todo estabelecimento ou residência precisa para habitá-lo

3 Consiste no repasse, por parte de um servidor público, de parte de sua remuneração a políticos e assessores.

- Subutilização do potencial dos canais existentes
- Ausência de uma chave única do cidadão que facilite o rastreamento, monitoramento e gestão de suas solicitações
- Infraestrutura adequada (ou inadequada?), no caso dos canais presenciais.

Na prática o cidadão ainda tem que se dirigir ao CASS, ou a uma região administrativa, em muitos casos, para ter atendimento apropriado às suas solicitações. Não raras vezes, a depender do atendente, o cidadão pode ser submetido a processos distintos, com exigências diferentes para um mesmo tipo de requisição.

Queixas em relação ao atendimento telefônico (1746) normalmente estão relacionadas à atrasos, falta ou execução parcial dos serviços solicitados, sem que o cidadão tenha um acompanhamento adequado.

O Carioca Digital talvez seja o canal mais subutilizado e o de maior potencial do município. Até o momento poucas funcionalidades foram desenvolvidas, com muito esforço por parte do IPLAN-RIO, e carente de maior colaboração por parte das secretarias.

O principal back office integrado dos canais é o COR-RIO. Apesar de ter sido um sucesso o COR-RIO ainda necessita de maior suporte de integração via TIC. Seu potencial está sendo explorado bem abaixo de suas capacidades potenciais.

Comunicação e engajamento

As manifestações de 2013 demonstraram claramente que o cidadão não deseja mais participar da vida pública e política apenas de quatro em quatro anos. Na verdade, todos querem participar e a disponibilidade de tecnologias de comunicação permite ao poder público estar cada vez mais próximo. É preciso desenvolver um relacionamento transparente e ativo.

A prefeitura do Rio de Janeiro já passou por tentativas de maior aproximação e participação da sociedade na discussão de suas políticas públicas estratégicas e prioritárias. Com a criação de Conselhos, como o Conselho da Cidade e o Conselho Jovem, onde todos discutiam os temas estratégicos a serem seguidos pela Prefeitura, acompanhavam o andamento dos projetos e das Metas. Também, experimentou plataformas participativas como o Àgora, onde se propunha ideias e projetos para a cidade. Todos esses, descontinuados.

Suprimentos, contratos e parcerias

O município do Rio de Janeiro já executou um projeto de compras estratégicas e corrigiu diversas ineficiências nos processos de aquisição de algumas famílias de insumos e serviços, entre os quais aluguel de veículos, manutenção de escolas e compras de medicamentos. No entanto a maior parte dos gastos com suprimentos e serviços permanece regida por contratos tradicionais, não atualizados com o mercado ou com novos métodos de aquisição.

Não há padronização robusta nos processos de aquisição conquanto muitas contratações são, em boa parte, desenvolvidas de forma descentralizada. A principal área de compras, sob a supervisão da Secretaria de Administração, não tem o empoderamento nem as condições necessárias para cobrir a extensa responsabilidade desta função primordial do setor público.

Experiências com Organizações Sociais têm sido criticadas e recentemente a administração municipal tem optado por descontinuar ou minimizar este tipo de contrato, substituindo por efetivos internos ou outros tipos de contratação. Atualmente a prefeitura desmobiliza as OS vinculadas a área de saúde e mantem aquelas ligadas a área de cultura. Aparentemente não há, no momento, uma clara estratégia para contratos com organizações do terceiro setor, em especial Organizações Sociais.

Parcerias público privadas também foram incentivadas durante um tempo, mas têm sido também alvo de críticas da administração atual e estão sujeitas a revisão. Algumas iniciativas estão sofrendo por falta de recursos (Porto Maravilha e VLT) enquanto outras estão sob ameaça de rompimento. Esta modalidade tem sido pouco explorada frente ao enorme potencial que possui.

Por fim, a gestão de parcerias é insuficiente para alavancar oportunidades e recursos que permitam atender as expectativas da população. A prefeitura sozinha não possui os recursos financeiros e humanos necessários para atingir os resultados esperados. Um exemplo prático e antigo do potencial inexplorado é a questão metropolitana, onde o município é bastante impactado, em diversas áreas, principalmente saúde, mobilidade e meio ambiente, por falta de coordenação e investimentos combinados com outros municípios.

Propostas

1 Planejamento e Gestão de desempenho

- Ter o compromisso de revisar o Plano Diretor, atualizar o Plano Estratégico e de Metas, e garantir que todas as peças orçamentárias irão refletir o planejamento e as metas propostas.
- Recuperar e operacionalizar os Acordos de Resultado com todos os órgãos do município, com premiações adequadas à realidade orçamentária da prefeitura.
- Reforçar a geração de informações geolocalizadas e o uso de BIG DATA de forma a proporcionar melhor e maior conhecimento dos problemas da cidade e nortear soluções adequadas.

2 Governança

Estratégico

- Fortalecer, integrar e empoderar as estruturas de Planejamento do Município do Rio, inclusive através da eventual criação de uma Secretaria de Planejamento e Gestão, com a incorporação de estruturas já existentes sem a necessidade de criação de novas posições. Metas e políticas devem ser cruzadas e serem de natureza intersetorial.
- Buscar assumir um papel de liderança no desenho de políticas públicas metropolitanas, em parceria com Municípios e Estado, através do uso de informações da cidade e referências de projetos, em uma atitude propositiva. Uma alternativa seria buscar projetos específicos que poderiam ser executados com um outro município metropolitano, para progressivamente se construir – por exemplos bem sucedidos – uma massa crítica de interesse. Áreas em que as externalidades são mais significativas e dependem de um tratamento territorial integrado. (exemplo: Baia de Guanabara)

Territorial

- Unificar todos os recortes territoriais do município, especialmente Saúde, Educação e Assistência social.
- Estabelecer os responsáveis pelas regiões estabelecidas nos novos recortes territoriais do município. Sempre um político e um administrador de carreia. Esse responsável deverá coordenar a formulação e execução da política no território e será cobrado pelos resultados.

3 Processos, tecnologia e infraestrutura

- Desenvolver amplo projeto de digitalização e automação de processos (referindo-se a processos de trabalho e não somente a processos administrativos) através de técnicas lean e uso de IA para proporcionar agilidade aos serviços públicos, proporcionando melhor controle de execução e a eliminação definitiva das fábricas de papel. (ex.:O Governo de Santa Catarina desenvolveu o projeto Papel Zero, objetivando a digitalização de 100% dos processos administrativos.)
- Desenvolver um Projeto de Dimensionamento dos Processos de Serviços e Administrativos Municipais, buscando estabelecer referências para qualificação e quantificação da força de trabalho, de serviços contratados e de insumos de uso e infraestrutura.
- Aplicar princípios de serviços compartilhados entre secretarias e desenvolver processos "end-to-end" em serviços horizontais, alinhando responsabilidades e indicadores de desempenho aos processos, e não a funções e silos.
- Desenvolver e implantar arquitetura integrada de TIC proporcionando barateamento dos processos e salto na qualidade dos serviços e produtos, assim como permitir um "compliance" adequado. Ajustar a governança de TIC para garantir o empoderamento desta atribuição, ligando-a diretamente ao gabinete do Prefeito.
- Garantir a execução de todas as ações identificadas na autovistoria dos prédios públicos, com foco principal nas RAs e nas áreas administrativas centrais (Cidade Nova) que ainda não dispõem de habite-se e carecem de controles rigorosos de combate a incêndios.

4 Gente

- Garantir que os cargos chave do governo sejam preenchidos por profissionais qualificados e o seu preenchimento passe por um rigoroso processo seletivo (nos moldes da iniciativa privada). Por exemplo, edital divulgação da vaga, seleção de candidatos, entrevistas com banca técnica, indicação de três nomes para entrevista final com o dono da vaga.
- Fortalecer o programa de formação de líderes da prefeitura de modo a garantir que os atuais e futuros líderes sejam desenvolvidos, avaliados, alocados de forma correta e assumindo objetivos estratégicos.
- Reestruturar plano de carreira dos servidores corrigindo atuais distorções nos procedimentos de atribuição de encargos, DAS, DAI, entre outros, de forma a impedir o descontrole no crescimento da folha de pagamentos e proporcionar meritocracia efetiva.
- Estabelecer um programa de treinamento e desenvolvimentos de servidores com avaliações anuais e um plano de desenvolvimento de carreira.

- Realizar nos primeiros 100 dias de governo uma pesquisa de Clima Organizacional com todos os servidores para orientar a política de RH.
- Elevar os departamentos de RH para um patamar estratégico, e não meramente gerencial. A área pública tem por histórico relegar o RH a um status de menor relevância.

5 Logística de entrega de serviços / canais

- Reforçar e expandir os canais digitais, partindo dos existentes 1746 e Carioca Digital, de forma a proporcionar maior acesso aos serviços públicos, cuidando para que haja um efetivo "case management" ou seja, um acompanhamento contínuo da realização dos serviços com devolutiva ao cidadão.
- Expandir e automatizar processos do COR de forma a proporcionar maior velocidade e reação às crises, com sistemas de despacho automáticos, e igualmente proporcionar informações em tempo real à sociedade.
- Reestruturar os canais de atendimento presenciais centralizando todos os atendimentos nas unidades administrativas locais, começando pelas atuais RAs, investindo em automação integrada na ponta, ou seja, na capacidade de solucionar qualquer serviço no próprio local.
- Eliminar num período de 1 ano? qualquer atendimento presencial na estrutura administrativa central, corporativa, de forma a proporcionar ambiente de trabalho mais eficiente às atividades não ligadas ao atendimento direto e, ao mesmo tempo, proporcionar ambiente mais adequando de atendimento ao público nos canais de atendimento presenciais.

6 Comunicação e engajamento

- Garantir a participação e envolvimento de todos os atores da sociedade no desenvolvimento dos instrumentos de planejamento. Utilizar os diversos canais de comunicação para garantir a acessibilidade de informações das políticas públicas de forma que a população auxilie no planejamento e no monitoramento das mesmas.
- Criar programas de engajamento do cidadão, coleta de opiniões e ideias através do uso contínuo de diversas tecnologias de comunicação como as redes sociais, plataforma digitais e de live streaming.
- Incentivar a maior participação local da população, ao criar ferramentas de tomada de decisões no território.

7 Suprimentos, contratos e parcerias

- Estabelecer um programa municipal de Parcerias Público Privadas contendo novos projetos, com regras claras de regulação, mecanismos de garantia e concentração dos atuais contratos de concessão de ppps vigentes em um único órgão (CEDURP) (ex: saneamento da zona oeste, linha amarela, transolímpica, porto, VLT, etc.)
- Estabelecer parcerias junto ao governo federal e iniciativa privada para implantação de BIDs (Business Inovation Districts) na cidade.
- Repactuar o modelo de parceria com organizações sociais de forma a dar maior transparência, eficiência e eficácia na prestação de serviços ao cidadão.
- Estabelecer processos de compras centralizados e robustos, com ferramentas de alta tecnologia e transparência e constante atualização com o mercado de produtos e serviços.
- Estabelecer governança específica para a atividade centralizada de compras, com reporte direto ao gabinete do Prefeito e empoderada para intervir em quaisquer aquisições.
- Terceirizar todas as atividades não ligadas às carreiras de estado, transformando postos em serviços com rígido controle de indicadores de desempenho, qualidade e custos.
- Criar um programa de Startups para fomentar o ecossistema de inovação no Setor Público e criar mecanismos de contratação de Govtechs para soluções inovadoras da prefeitura.
- Prosseguir com a abordagem de compras estratégicas visando modernizar todos os tipos de contratação, adequando-os às melhores condições econômicas e funcionais para o município.

2
RIO
2
O
Apoio:
RIO+