

Rio 2022

Diagnóstico e
Propostas para
o Estado



Sumário

Apresentação	2
1. Segurança Pública	6
2. Desenvolvimento Social	56
2.1. Uma política de superação da pobreza.....	68
2.2. Educação	89
2.3. Saúde.....	104
3. Rota Verde do Rio	121
4. Economia.....	143
5. Governança e Gestão Fiscal	174

Rio 2022: por uma nova governança

Para um Estado do Rio mais seguro, menos desigual, e nos trilhos do desenvolvimento sustentável

Cláudio R. Frischtak

Rio de Janeiro, julho 2022

1. Quem somos

O Rio 2022 é um esforço apartidário, voluntário, pro-bono e voltado ao interesse público. Frente ao déficit de governança do estado, é uma tentativa de contribuir para o bom governo, uma gestão contemporânea e eficiente, que faz o melhor uso possível dos recursos públicos.

Reuniram-se por um ano cerca de 40 pessoas com formações e experiências distintas, em sua maioria envolvidas no desenho, avaliação e execução de políticas públicas. Igualmente importante, pessoas abertas a novas ideias e conceitos, que se dispõem a ouvir, debater, corrigir, refazer. Afinal qualquer proposta para “ficar de pé” necessita ser tecnicamente viável, mas aderente ao contexto no qual essa proposta terá de ser implantada e eventualmente vingar.

Além das pessoas envolvidas diretamente na redação do documento que segue esta Apresentação, há um número também expressivo daqueles que colaboraram oferecendo opiniões, sugestões, críticas. A boa política pública está alicerçada em evidências, em históricos, em testes concretos. Neste sentido, um trabalho dessa natureza supõe uma reflexão dos resultados das iniciativas passadas, o que foi bem-sucedido, o que falhou, e suas causas.

2. Qual nosso propósito?

O que uniu e mobilizou a todos foi uma preocupação com o futuro do estado do Rio, após uma crise de governança possivelmente sem precedentes e com poucos paralelos no país.

Sabemos que crises de governança podem ser superadas; há exemplos próximos como o Espírito Santo, onde a mobilização da sociedade civil elegeu um governador comprometido com uma reforma do Estado ao início dos anos 2000, e com esforços próprios, de pessoa probas, e apoio do governo federal, conseguiu extirpar os “ovos da serpente” do mau governo, da criminalidade e da corrupção, e gerar um ciclo de modernização e prosperidade. Não há por que ser diferente no estado do Rio.

Por confiarmos no futuro do estado, e como expressão de compromisso cidadão, foi elaborado um diagnóstico dos problemas que aqui se enfrentam e sugerido um conjunto significativo de propostas que se acredita não apenas viáveis como necessárias.

Essas propostas estão voltadas para apoiar o futuro governante do estado no contexto das eleições majoritárias e proporcionais de 2022, subsidiar seu programa de governo, e informar a sociedade.

O diagnóstico e propostas que seguem foram apresentadas e discutidas com candidatos e suas assessorias, num espírito de colaboração, e sem preferências. -

Igualmente importante é o esforço de divulgar de forma ampla o documento, promover um debate informado, incentivar eventuais críticas e sugestões, e envolver a sociedade nos temas que lhe tocam de perto.

Neste sentido, contamos com os jornais O Globo e Extra – com a cara do Rio e com um compromisso histórico com o estado - para postar o documento, e divulgar e promover debates em torno dessas e outras propostas que visam o bem comum.

3. Qual o produto do Rio 2022?

O produto desse esforço é o documento **Rio 2022: Diagnóstico e propostas para o Estado do Rio de Janeiro**, construído em torno de 5 temas: ***Segurança Pública; Desenvolvimento Social; Meio Ambiente (Rota Verde); Economia; e Governança e Gestão Fiscal***, contando cada tema com um ou um par de coordenadores, e um grupo de trabalho com pessoas afeitas ao tema.

O que há de comum nos diagnósticos – de forma explícita ou no seu substrato – é o **déficit de governança** que aflige o estado, e que vem sendo, há muitos anos, enfraquecido pelas piores práticas da política – onde se sobressaem o patrimonialismo e o clientelismo. Este processo culmina na penetração do crime nas instituições do Estado, e no uso de seus aparelhos para atividades ilegais.

Uma frágil governança se projeta ainda na dificuldade de coordenação dos entes do executivo, na capacidade de planejamento, na falta de priorização dos programas de investimento, e na má alocação e desperdício de recursos públicos. Para o setor privado, a crise de governança se traduz num ambiente de negócios de horizontes limitados, maior percepção de risco e perda de atratividade.

Superar o déficit de governança – recuperar a capacidade de governar – requer lideranças capazes de formular políticas consistentes com o interesse público, e implementá-las independente do jogo dos interesses particulares.

Não se subestima as dificuldades para se contrapor e superar uma crise de governança gestada há várias décadas.

O estado não tem falta de recursos, e se posiciona naturalmente como um centro de transição energética em torno das maiores reservas de óleo e gás, polo de turismo pela combinação de costa e relevo generosos, sendo a cidade do Rio a porta simbólica de entrada para o Brasil. Tampouco há escassez de instituições que geram conhecimento técnico e científico de primeira ordem, ou pessoas altamente qualificadas. Ou ainda infraestruturas que alicerçam uma logística que integra o estado e seu *hinterland* ao mundo.

Como então se explica o atraso no campo social, na esfera da segurança, no âmbito das instituições de Estado, e na própria economia do Rio?

O ponto de partida está na história recente do estado, nos anos 1960, e no movimento que ceifou lideranças importantes e abriu espaço para o populismo, e levou a uma crescente anomia na sociedade. Esse processo culminou com a fusão de dois estados com heranças políticas e culturas distintas. O ato autoritário de mesclar os antigos estado do Rio e da Guanabara, levou a uma disfuncionalidade no próprio aparelho de Estado, e as duas burocracias foram reorganizadas e a defesa de interesses corporativos passou a dominar a lógica de seu funcionamento.

Com o tempo, parcelas da sociedade fluminense, resignadas, passaram a ver:

- A corrupção como o custo de fazer a máquina funcionar;
- O patrimonialismo como herança imutável do nosso passado; -
- O clientelismo como uma forma de atender a demandas legítimas; e
- O familismo com naturalidade – afinal todos defendem os seus.

No limite, se passou a se enxergar a penetração de interesses estranhos – e do crime - nas instituições de Estado com resignação.

Romper com o pessimismo e a passividade, energizar a sociedade e avançar com iniciativas que apontem saídas para a crise do estado seria a prioridade maior do novo governo. A experiência de outros países – e de outros estados da federação como o Espírito Santo e o Ceará, este por sua continuidade de boas políticas - demonstra que se pode almejar o *bom governo*, aquele que tem o interesse público e o bem-estar da população como norte. A experiência igualmente sugere que lideranças surgem e instituições inclusivas se constroem com apoio – e impulsionadas - por uma sociedade informada.

O propósito deste documento é, portanto, informar a sociedade e os candidatos ao governo do estado, assim como ao legislativo.

4. O que se espera afinal?

O Rio 2022 espera que os candidatos, seus partidos e aqueles eleitos, venham a fazer bom uso desse produto, que estará disponível em forma eletrônica e site de fácil acesso não apenas aos futuros governantes e aqueles com vontade a se engajar na vida pública, mas para toda a sociedade.

2022 é especial, e não apenas porque estamos deixando para trás mais de dois anos de uma pandemia terrível, que ceifou 667 mil vidas, em parte por incúria dos governantes. Mas é sobretudo especial num outro sentido, pois as eleições são uma oportunidade da sociedade se informar e se manifestar.

Aqui no Estado do Rio temos pressa, pois com o passar do tempo interesses estranhos vieram a se entranhar nas instituições. São necessárias reformas visando uma nova governança e a mudança de práticas políticas que se tornaram rotineiras. Esperamos que o esforço da Rio 2022 venha contribuir efetivamente para a modernização do estado e o desenho de políticas que levem a ganhos de bem-estar da população.

Como qualquer trabalho dessa natureza, deve-se agradecer a muitos, mais além daqueles que contribuíram com seu tempo e dedicação. Em especial, estamos gratos aos jornais O Globo e Extra pela divulgação deste documento nos seus canais, à Casa Firjan pela generosa cessão de espaço para reuniões, à Macroplan pela edição desse texto, e aos candidatos e suas assessorias pela presença e participação nas discussões.

1

Segurança Pública

Joana C.M. Monteiro (coordenação)¹

Ana Faulhaber

Alberto Pinheiro Neto

Eduardo Fagundes de Carvalho

Florência Robalinho

Julia Guerra Fernandes

Leandro Piquet Carneiro

Paulo Roberto Mello Cunha

Thais Custodio

¹ Os autores agradecem os comentários de Claudio Ferraz, Dirceu Viana, Luiz Eduardo Soares, Michel Zoucas, Murilo Bustamante, Paulo Ferraz e Ramon Gomes.

Sumário

Introdução	9
Propostas	12
EIXO 1. Controle do Crime Organizado	12
1.1. Aplicar os princípios de repressão focada para orientar o uso da força policial	12
1.2. Priorizar esforço da Polícia Civil para investigar atividades econômicas ilegais	14
1.3. Criar uma Força-Tarefa no Ministério Público do Rio de Janeiro focada em prevenção, controle e investigação da corrupção de agentes públicos promovida por grupos criminosos violentos.....	15
1.4. Reduzir as oportunidades de corrupção de agentes públicos	16
1.5. Estruturar sistema de gestão por resultados para resolução de mortes violentas intencionais ...	17
1.6. Investir em pesquisa científica para orientar estratégia de controle do crime organizado.....	18
EIXO 2. Fortalecimento das Instituições Policiais	19
2.1. Governança: Preservar a autonomia administrativa e financeira das instituições, mantendo as polícias com status de secretaria, e recolocar todas as atividades de policiamento sob responsabilidade das polícias	20
2.2. Governança: Criar uma Polícia Técnico-Científica independente, com autonomia orçamentária e vinculada ao Sistema de Inteligência do Estado do Rio de Janeiro	20
2.3. Capital Humano: Valorizar o capital humano das forças policiais desenvolvendo e modernizando as estruturas de prestação de serviço.....	21
2.4. Capital Humano: Fortalecer as estruturas correcionais (controle e supervisão).....	21
2.5. Tecnologia: Investir em tecnologia, sistemas de informação e equipamentos.....	22
EIXO 3. Promoção da Eficácia e Integração do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal	24
3.1. Criar secretaria de Segurança Cidadã	24
3.2. Unificar sistema de inteligência.....	25
3.3. Fortalecer Sistemas Integrado de Metas (SIM) com pactuação de metas de investigação e persecução penal entre agências da Segurança Pública e Sistema de Justiça Criminal	26
3.4. Implantar o Programa Estadual de Controle do Uso da Força das Polícias	27
3.5. Prover prevenção e repressão qualificada em territórios com elevados índices de criminalidade	28
3.6. Criar uma Ouvidoria da Polícia, do Sistema Prisional e dos Bombeiros vinculada à Secretaria de Segurança Cidadã.	29

3.7. Estruturar programas de prevenção à violência contra a mulher e contra a população LGBTQIA+	29
EIXO 4. Prevenção de Envolvimento de Crianças e Jovens com Atos Infracionais e Violência	30
4.1. Criar estrutura de financiamento para ONG de base local que desenvolvem projetos com jovens em situação de risco	31
4.2. Utilizar organizações experientes para apoiar o desenvolvimento de organizações de base comunitária.....	32
4.3. Garantir programas de transferência de renda para manter jovens nas escolas e em projetos sociais	32
4.4. Priorizar investimentos educacionais, de saúde e de assistência social em territórios com altos níveis de violência	33
4.5. Garantir o cumprimento do ECA no sistema socioeducativo fluminense.....	33
EIXO 5. Investimento no Sistema Prisional e na Reabilitação de Presos	34
5.1. Garantir condições dignas aos presos.....	35
5.2. Impedir que líderes de grupos criminosos continuem exercendo suas atividades criminosas a partir das prisões	36
5.3. Investir na reabilitação dos presos.....	37
5.4. Aprimorar a Gestão do Sistema Penitenciário	37
Anexo	39
Diagnóstico da situação da Segurança Pública do Rio de Janeiro.....	39
Expansão e fortalecimento do crime organizado	39
Má gestão das forças policiais, fragilidade nos sistemas de informação, capacitação e envolvimento policial com o crime	42
Ineficiência do sistema de persecução criminal	44
Envolvimento com criminalidade violenta e atos infracionais por crianças e adolescentes	45
Superlotação do sistema prisional.....	47
Indicadores de criminalidade em patamares historicamente baixos	48
Elevado orçamento estadual e baixo investimento em informação e inteligência	51
Referências Bibliográficas	54

Introdução

Os desafios da área de segurança no estado do Rio de Janeiro são enormes, assim como o espaço para melhora. Ainda que a violência e a criminalidade sejam reflexos de inúmeros problemas, a área requer políticas específicas que fortaleçam as polícias, fomentem a cooperação entre poderes e esferas de governos, enfrentem o crime organizado e foquem na prevenção e repressão qualificada em territórios com elevados índices de criminalidade.

O Rio de Janeiro tem graves problemas de segurança pública, mas dois pontos diferenciam o estado das demais Unidades da Federação: a existência de parcelas do território onde o Estado não detém o monopólio da força e o intrincado envolvimento de agentes públicos com o crime. Para enfrentar esse desafio, é necessário a revisão da principal estratégia de combate aos grupos armados: a centralidade das operações policiais em áreas de favelas para conter o crescimento desses grupos. Além de ineficiente, o foco em operações policiais militarizadas como resposta para o crescimento desses grupos é uma abordagem que aumenta a violência e marginaliza os moradores de favelas, especialmente a população negra. Essa estratégia de enfrentamento contribui também para corroer a confiança nas forças policiais e alimentar a corrupção policial.

O combate aos grupos criminais violentos deve estar alicerçado em uma estrutura de inteligência e investigação que promova uma repressão qualificada dos grupos criminosos prioritários. Do ponto de vista da polícia, é preciso fomentar novas práticas policiais e uma nova cultura de prevenção, de transparência e de priorização. As polícias mais modernas do mundo passaram por um processo de transformação de um modelo reativo, calcado em atendimentos de emergência e na prisão de criminosos, para um modelo preventivo, baseado na análise de dados que indica onde agir para prevenir a ocorrência do crime e da violência.

Do ponto de vista do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal, é necessário o mínimo de alinhamento em torno de objetivos estratégicos prioritários. Acredita-se que as diferentes instituições precisam se comprometer com metas de investigação e persecução penal de mortes violentas intencionais e contra o crime organizado que provê elevadas rendas a agentes públicos.

Ao mesmo tempo, são necessárias ações de prevenção voltadas principalmente a jovens em situação de vulnerabilidade social para reduzir a atratividade do crime. Focar na prevenção é importante não só por reduzir a criminalidade, mas também por ser uma alternativa mais barata e eficiente do que o encarceramento, cujos custos econômicos e sociais são enormes e na maioria das vezes ineficazes na interrupção de carreiras criminais. Um modelo com foco na prevenção do crime e da violência requer obrigatoriamente investimento na construção de sistemas de informação, no treinamento de policiais e na promoção de transparência de dados. Esse redirecionamento da política de segurança busca aumentar a eficiência das políticas públicas e reduzir desigualdades, notadamente sobre a população negra que é hoje duplamente

hostilizada por estar sobrerrepresentada nas áreas que mais sofrem com o crime, comum e organizado, e ser o grupo populacional mais exposto à violência estatal.²

A política de segurança pública deve ser guiada pelo controle da criminalidade, da redução do dano e preservação dos Direitos fundamentais. Para isso, devemos nos basear nos três princípios defendidos por Abt (2021): **foco** nas pessoas, territórios e comportamentos que concentram grande parte do problema; **balanceamento** de estratégias de controle da criminalidade com ações de apoio e incentivo à saída do crime; e **equidade** de tratamento, ou seja, ter um sistema de segurança pública justo, que se preocupe em prover Justiça e não vingança a todos da mesma forma, independentemente de sua cor e origem social. As propostas para atingir esses objetivos são apresentadas nesta agenda em cinco eixos de ações:

- Eixo 1: Controle do crime organizado
- Eixo 2: Fortalecimento das instituições policiais
- Eixo 3: Promoção da eficácia e integração do sistema de segurança pública e justiça criminal
- Eixo 4: Prevenção de envolvimento de crianças e jovens com atos infracionais e violência
- Eixo 5: Investimento no sistema prisional e na reabilitação de presos

Essas propostas são baseadas em um diagnóstico que é apresentado em Anexo, que faz uma breve contextualização dos desafios de segurança pública existentes no Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, cabe mencionar que muitas das propostas não exigem pesados investimentos orçamentários. Exige-se, entretanto, mudança de visão sobre as prioridades da segurança pública, um forte investimento em estratégia e gestão e muita vontade política para mexer no *status quo*.

² Do total de 1.245 Mortes por Intervenção de Agente do Estado em 2020 no estado do Rio de Janeiro, 86% eram pessoas negras. Na capital, esse percentual sobe para 90% (Cesec, 2021). Disponível em: http://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/12/RELATORIO_REDE-DE-OBS_cor-da-violencia_dez21_final.pdf. Acesso em: 12/04/2022.



Propostas

O que pode ser feito:
eixos

Propostas

Esta seção apresenta propostas de ação na área de segurança pública para o estado do Rio de Janeiro. A partir do diagnóstico da situação fluminense, apresentado em Anexo, optou-se por discutir cinco eixos de ação considerados fundamentais para receber atenção pública e prioridade política do governo estadual.

EIXO 1. Controle do Crime Organizado

O Rio de Janeiro tem um grave problema de controle de território por grupos criminosos armados, sejam eles facções de drogas ou milícias. Esses grupos não representam um estado paralelo e só existem porque têm uma relação simbiótica com diversos atores estatais, que são corrompidos para evitar ou desviar a repressão, atuam como sócios na exploração ilícita de atividades econômicas e negociam apoio político nos períodos eleitorais.

O Crime Organizado no Rio de Janeiro tem sua expressão mais visível no controle territorial armado em favelas e áreas empobrecidas, mas suas atividades não estão restritas a esses territórios e nem ao tráfico de drogas. Há vários grupos que operam estruturas mafiosas que buscam impedir a competição em diferentes mercados que movimentam milhões de reais, como jogo ilegal, contrabando de cigarro, ocupação de terrenos, venda de areia para construção, construções imobiliárias, distribuição de energia elétrica e venda de água potável.

Dessa forma, o combate ao crime organizado é complexo e requer uma estratégia ampla de controle. As recomendações aqui apresentadas são uma série de proposições que servem como um início de uma discussão aprofundada de como enfrentar o crime organizado no Rio de Janeiro e que precisará ser testada e aprimorada ao longo do tempo. Ainda, ações listadas nos outros Eixos dessa agenda, como a estruturação de um sistema de inteligência e o fortalecimento das estruturas correcionais das polícias, são fundamentais no controle do crime organizado.

1.1. Aplicar os princípios de repressão focada para orientar o uso da força policial

Inúmeras cidades latino-americanas contam com a presença de grupos criminais que extorquem moradores e comerciantes, vendem drogas e impõem regras de conduta e ordem à população. Mas o Rio de Janeiro se difere em um ponto: o controle ostensivo armado do território feito com armas de alto calibre. Como em qualquer conflito, o armamento é usado para dissuadir e combater o inimigo. No caso do Rio de Janeiro, cada grupo criminal enfrenta dois tipos de adversários na disputa pelo controle do território: outros grupos criminais e as polícias. Grupos criminais intermitentemente promovem disputas violentas de território deixando os moradores dos territórios sob intenso tiroteio. A polícia interfere nesses conflitos também com forte uso

de aparato bélico e muitas vezes executa operações que também causam intensos tiroteios. Além disso, o uso da força letal pela polícia não para de crescer.

A diminuição dessa violência requer disciplinar as intervenções policiais e dissuadir os grupos criminosos e seus líderes a evitarem a escalada da violência. O governo pode dissuadir os grupos criminosos da prática de crimes violentos focando a repressão criminal nas áreas com maior nível de violência de forma a produzir uma mudança na forma de atuação dos grupos. Essa estratégia implica concentrar a repressão estatal – com uso da força militar, esforço de investigação e isolamento em presídios – em grupos que cometem muita violência, seja matando e perseguindo pessoas nas áreas que dominam, seja promovendo disputas armadas em territórios de grupos inimigos.

Ao mesmo tempo, é preciso disciplinar as operações policiais, de forma a evitar que unidades locais conduzam operações pontuais de repressão militar que não estão alinhadas com a repressão condicional. Por exemplo, as ações do Grupo de Ações Táticas Especiais da PMERJ (GATE) precisam ser autorizadas pelo chefe do Estado-Maior, devem ser documentadas e frequentemente sujeitas a análise técnica para analisar sua pertinência, características da sua execução e resultados alcançados. Ao mesmo tempo, ações da Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE), unidade especial da PCERJ, devem ser reduzidas a ocorrências que exijam excepcional adestramento, pela complexidade do trabalho e riscos que o envolvem.

Ações necessárias:

- Comunicar de forma direta, transparente e frequente que a redução da violência armada é a prioridade da área de segurança de forma a dissuadir os grupos criminosos a utilizar violência. Essa mensagem deve ser dada a todos os grupos, repetida nos meios de comunicação e reforçadas nas comunidades e dentro dos presídios;
- Ter uma unidade na subsecretaria de inteligência dedicada a estudar e monitorar a violência armada praticada nos territórios (homicídios, mortes por intervenção policial, tentativas de homicídio, lesões por arma de fogo, tiroteios e roubos com emprego de arma de fogo);
- Priorizar operações policiais, esforços de investigação e prisão nos grupos que exercem mais violência;
- Editar instrução normativa para regulamentar ações do Grupo de Ações Táticas Especiais e de outras equipes de repressão da PMERJ, submetendo-as a uma cadeia de comando, que requer comunicação e autorização do Estado-Maior.
- Integrar registros de operações policiais ao Sistema de Informações da PMERJ (ver seção 2.5) de modo a permitir o monitoramento e avaliação dessas ações.

1.2. Priorizar esforço da Polícia Civil para investigar atividades econômicas ilegais e comércio ilegal de armas de fogo

A estratégia acima sugere focar a repressão ostensiva e militar nos grupos mais violentos. Entretanto, há grupos criminais que têm outro tipo de estratégia. Grupos milicianos corrompem agentes do Estado para evitar repressão e com isso conseguem ter seu território menos questionado pelo Estado e por outros grupos. Esse cenário de maior estabilidade gera menos violência, o que muitas vezes é considerado bom, mas abre oportunidade para explorar uma ampla gama de atividades econômicas, estabelecer monopólios locais e obter grandes rendas ilícitas.

Assim, é fundamental que uma estratégia de repressão militar focada em grupos violentos seja complementada com forte esforço de investigação centrado no poderio econômico dos grupos. No Rio de Janeiro e em outras cidades latino-americanas temos assistido a uma diversificação das atividades econômicas exercidas pelos grupos criminais armados, que tende a tirar a centralidade do tráfico de drogas na geração de receitas para os grupos. Assim, é importante entender as diferentes fontes de receita, identificar os bens e serviços que geram mais lucros, priorizar a investigação de grupos que exploram os mercados mais lucrativos e as atividades utilizadas para lavar os recursos da atividade criminosa. A prática de extorsão, que é a atividade central dos grupos milicianos, deve receber especial atenção, visto que na prática constitui uma segunda taxa e geram uma perda econômica importante para uma ampla parcela da população.

O esforço de investigação deve estar concentrado em entender como desestabilizar o mercado criminoso e não apenas em identificar membros dos grupos e prendê-los. Prender apenas os supostos líderes tem efeito limitado, visto que seguem liderando os grupos a partir das prisões, conseguem substituir rapidamente os líderes locais e não há perdas para a atividade econômica criminosa. Por exemplo, uma prática comum para estabelecer um monopólio local é coibir a concorrência, seja destruindo a infraestrutura de outros provedores de serviço ou ameaçando os concorrentes para sair do mercado.

Por fim, não se pode perder de vista que o controle do território se faz com a compra de forte equipamento bélico. A investigação sobre o comércio ilegal de armas de fogo deve ser uma prioridade e a Delegacia Especializada em Armas, Munições e Explosivos (Desarme) precisa ser fortalecida.

Ações necessárias:

- Investir no levantamento e análise de dados para identificar principais atividades econômicas praticadas pelos grupos e mercados mais lucrativos;
- Priorizar a investigação de atividades econômicas que geram elevadas margens;
- Treinar policiais civis para analisar mercados criminais e suas cadeias de valor;
- Fortalecer o departamento de lavagem de dinheiro da PCERJ;

- Fortalecer a Delegacia Especializada em Armas, Munições e Explosivos (Desarme).

1.3. Criar uma Força-Tarefa no Ministério Público do Rio de Janeiro focada em prevenção, controle e investigação da corrupção de agentes públicos promovida por grupos criminosos violentos

Como mencionado, os grupos criminais que operam no Rio de Janeiro não representam um estado paralelo, pois eles só existem porque têm uma relação simbiótica com diversos atores estatais, que são corrompidos para evitar ou desviar a repressão, atuam como sócios na exploração ilícita de atividades econômicas e negociam apoio político nos períodos eleitorais.

Assim, um elemento fundamental no controle do crime organizado é identificar e prender agentes públicos corruptos, que comprometem o pleno funcionamento do Estado fluminense, sejam eles policiais militares, policiais civis, fiscais de atividades econômicas, membros do poder judiciário, membros do Ministério Público, políticos e muitos outros. Dois desafios tornam a investigação desses alvos especialmente desafiadora: seu enfrentamento contraria uma série de interesses corporativos e obscuros e alguns desses agentes têm foro especial por prerrogativa de função.

Para tanto, sugere-se a criação de uma Força-Tarefa formada por membros do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) para priorizar a investigação de agentes públicos identificados como ligação com os grupos criminais violentos. Sugere-se que essa Força-Tarefa receba designação de atribuição do Procurador Geral de Justiça para poder investigar indivíduos com foro por prerrogativa de função, como políticos em exercício de mandato, conselheiros do Tribunal de Contas do Estado (TCE), membros do poder judiciário e membros do Ministério Público. Ainda, ela pode ser criada dentro do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) dado o histórico do grupo em combater agentes públicos corruptos e pela experiência com esse modelo.³ A Força-Tarefa deve contar ainda com uma estrutura de suporte de perícia e de analistas de dados para identificar vínculos e fazer análise de ativos e movimentações bancárias.

Sugere-se que a Força-Tarefa inicie seus trabalhos investigando os agentes públicos que já foram identificados como ligados aos contraventores do Rio de Janeiro que operam jogos de azar ilegais. O motivo desse foco é que, historicamente, os contraventores ligados aos jogos de azar movimentam grandes somas de dinheiro que são utilizadas para alimentar a corrupção policial e estão conectadas com vários mercados ilegais.

Ações necessárias:

³ A FT GPGJ n. 2.404/2021 (Marielle e Anderson) e a FT GPGJ 2.433/2021 (Prevenção e ao combate das ocupações irregulares do solo urbano decorrentes da atuação da criminalidade organizada) seguem esse modelo de serem criadas no âmbito do Gaeco.

- Indicar um Procurador Geral de Justiça (PGJ) que se comprometa com a investigação de agentes públicos corruptos e com a criação da Força-Tarefa;
- Criar uma Força-Tarefa no MPRJ com membros dedicados e designação do PGJ para investigar indivíduos com foro por prerrogativa de função;
- Garantir suporte de estrutura de perícia e de análise de dados à Força-Tarefa.

1.4. Reduzir as oportunidades de corrupção de agentes públicos

O crime organizado tende a florescer em mercados ilegais (ex. drogas ilícitas), em que a entrada e/ou a operação é fortemente regulada e é fácil limitar a concorrência. A análise econômica dos segmentos de mercado que são explorados pelo crime organizado e como eles garantem vantagens competitivas pode indicar formas eficientes de reduzir as rendas que esses grupos se apropriam. Por exemplo, o crime organizado explora o mercado imobiliário atuando em um ponto-chave que constitui uma enorme restrição a esse mercado: o acesso a terrenos. A oferta de terrenos legais no Rio de Janeiro é muito limitada, o que gera um mercado de compra ilegal de terrenos e/ou de produção de documentos cartoriais que ajudam a dar ares de legalidade às transações. Portanto, organizar e simplificar a legislação fundiária no Rio de Janeiro é um caminho econômico para diminuir o diferencial das organizações que exploram de forma ilegal o território. Análises desse tipo, identificando os pontos da cadeia de valor que garantem vantagem competitiva aos grupos criminais, devem ser conduzidas para os principais mercados ilegais relevantes.

Ao mesmo tempo, como já frisado, os grupos contam com o suporte de agentes públicos corruptos, cujo poder de barganha aumenta diretamente com a discricionariedade de suas ações. Assim, criar regras e aumentar a transparência para o poder regulatório e fiscalizador de agentes públicos são fundamentais para reduzir rendas potenciais de corrupção.

Ações necessárias:

- Fortalecer estruturas de controle interno na polícia civil, polícia militar, sistema penitenciário, Ministério Público e Tribunal de Justiça;
- Estimular denúncias de corrupção de agentes públicos;
- Registrar e divulgar periodicamente dados sobre as operações policiais;
- Criar sistema informatizado de controle de armas e uso de munição das forças policiais;
- Simplificar regras de negócios, que torne mais fácil estar dentro da Lei e reduza os incentivos para recorrer a transações com agentes da Lei para ter autorizações para funcionar;

- Criar certidões padronizadas e de fácil emissão para diminuir falsificações de licenças e certidões públicas.

1.5. Estruturar sistema de gestão por resultados para resolução de mortes violentas intencionais

Crimes violentos, em especial os homicídios dolosos, além de serem os mais graves em termos de transgressão de direitos, frequentemente se tornam um meio de resolução de conflitos de indivíduos e grupos que atuam na ilegalidade. No Rio de Janeiro esses crimes são mais comuns em áreas pobres com presença de grupos criminosos com controle territorial. Além disso, a resolução desse tipo de crime é chave para revelar as redes de influência e atuação do crime organizado, visto que homicídios dolosos muitas vezes são praticados como método de resolução de disputas e de estabelecimento de direitos de propriedade de mercados ilegais.

O Rio de Janeiro conta ainda com números elevados de morte por intervenção de agentes de Estado. Nem todas essas mortes ocorrem em operações policiais e não é possível identificar de forma sistematizada as circunstâncias em que ocorrem, pois não existem dados oficiais estruturados sobre as dinâmicas desses eventos. Colocar a lupa nos casos de morte por intervenção por agente do Estado e questionar a dinâmica do evento que levou a ela é fundamental para reduzir as oportunidades desse tipo de ação ser utilizada para promover ganhos ilícitos.

Ações necessárias:

- Criar grupos de trabalho no nível da Área Integrada de Segurança envolvendo polícia militar, polícia civil e promotores de investigação penal para monitorar de forma proativa os casos de mortes violentas, analisando casos recentes, discutindo suas possíveis causas e linhas de investigação;
- Fazer transparência ativa das taxas de elucidação e esclarecimento de homicídios de casos e situação na Justiça dos casos de mortes violentas, na linha do desenvolvido pelo projeto Farol do MPRJ⁴;
- Investir na sistematização de informação de casos de mortes violentas e no uso de algoritmos para identificar redes de conexão de diferentes casos;
- Concentrar recursos de investigação em locais de alta incidência. Estudos mostram que os crimes são altamente concentrados no espaço. Em particular, na cidade do Rio de Janeiro em 2017, metade dos homicídios ocorreram em 1,1% dos segmentos de ruas⁵;

⁴ Ver Monteiro, Guerra e Silva (2020).

⁵ Chainey et al. (2021).

- Elaborar protocolos, resoluções e procedimentos operacionais de forma a padronizar as medidas de preservação de locais de crimes de homicídios, e principalmente, regulamentar que estas sejam seguidas por todos os operadores da segurança pública, investigadores ou não;
- Investir em perícia e tecnologia para identificação de autores como construção de base de DNA e softwares de análise balística;
- Transformar todos os inquéritos físicos em digitais para reduzir os tempos de tramitação de inquéritos, dar respostas mais ágeis e permitir consulta a diferentes casos durante o processo investigativo.

1.6. Investir em pesquisa científica para orientar estratégia de controle do crime organizado

O poder estatal de repressão à criminalidade existe no Rio de Janeiro, mas opera sem estratégia, foco e vontade política para mudar de forma estrutural o cenário do crime organizado. Atualmente são feitas anualmente inúmeras operações, investigações e prisões de combate ao crime organizado, mas não há clareza se essas ações conseguem de fato coibir o crescimento dos grupos ou reduzir sua importância. Parte do problema é que os esforços miram alvos individuais e não os grupos, redes e mercados.

Em um paralelo com a medicina, estamos tratando casos da doença, mas sem nenhuma ideia se estamos contendo a epidemia. O problema reside no fato de que não acompanhamos a doença, seus fatores de transmissão e estudamos possíveis tratamentos. O combate à pandemia de Covid-19, por exemplo, exigiu médicos para tratar os pacientes, cientistas para produzir as vacinas e profissionais de saúde pública para aplicar medidas sanitárias e desenhar as campanhas de vacinação. Da mesma forma, o controle do crime organizado requer ações para estudar a doença, seus fatores de transmissão, testar possíveis tratamentos e desenhar como implementá-los em escala. Isso requer investimento em pesquisa científica sobre crime e violência, assim como teste de intervenções/tratamentos em formato piloto e com protocolo de avaliação.

O primeiro passo é investir em entender a doença e como ela evolui. Há inúmeras perguntas que precisam ser respondidas: Quais negócios ilícitos geram mais lucro? Quais as etapas da venda ou prestação de diferentes serviços são exploradas pelo crime organizado? Quais características dos mercados locais determinam a entrada de um grupo em uma atividade ilícita? Quais favelas são estratégicas para o crime organizado? Quais favelas fazem parte da mesma rede criminosa e como medir seu poder? Quais os principais grupos milicianos em operação no estado? Qual o nível de confiança e legitimidade dos grupos criminosos e da polícia perante a população civil? O que atrai os jovens em se envolver com as facções de drogas? As intervenções policiais diminuem ou pioram as disputas entre grupos criminais? Como os grupos criminais influenciam as eleições? Quem são os políticos com suspeita de ligação com grupos criminais? Qual a trajetória típica de policiais que se envolvem em grupos milicianos?

O entendimento dessas questões requer investimento em levantamento e análise de dados. Precisamos de pesquisas de vitimização regulares, com representatividade por Área Integrada de Segurança Pública, que permita acompanhar pagamento de taxas e extorsões, confiança na polícia, exposição à violência armada e incidência de corrupção e abuso policial. É preciso ter informações sobre alocação policial para poder avaliar seus impactos. É possível também utilizar o Disque- Denúncia como fonte de dados para análise do crime organizado.

O melhor conhecimento da doença permitirá levantar hipóteses e desenhar possíveis tratamentos para reduzir as oportunidades de corrupção de agentes públicas, diminuir as rendas de mercados ilegais e tornar as intervenções policiais mais eficientes.

Ações necessárias:

- Utilizar o Instituto de Segurança Pública para fomentar uma agenda de estudos sobre segurança pública em parcerias com Universidades;
- Estruturar editais da FAPERJ para que os centros de pesquisa do Estado, em cooperação com as polícias Militar e Civil, possam desenvolver pesquisas aplicadas sobre o crime organizado no Rio de Janeiro;
- Financiar e contratar pesquisa de vitimização periódica com representatividade no nível da Área Integrada de Segurança Pública;
- Disponibilizar registros criminais georreferenciados e dar transparência a dados sobre alocação da atividade policial.

EIXO 2. Fortalecimento das Instituições Policiais

Com o objetivo de transformar os órgãos de Segurança Pública em modernas estruturas de prestação de serviço, é primordial fortalecer as Instituições Policiais com ações que podem trazer retorno imediato em três dimensões: Governança, Capital Humano e Tecnologia. A reestruturação da área de inteligência também é fundamental para o fortalecimento das polícias, mas essa linha de ação está detalhada no Eixo 3 por envolver outras instituições além das polícias.

Além disso, é fundamental redefinir os objetivos centrais das duas polícias. A Polícia Militar deve estar voltada para o policiamento ostensivo (combate à criminalidade de rua), e se valer de incursões e operações com caráter pontual e resolutivo (objetivo específico e definido). Por sua vez, a Polícia Civil deve estar voltada principalmente para a investigação de delitos mais graves e do crime organizado, especialmente aos aspectos financeiros das organizações criminosas, e para as estruturas de fornecimento de drogas e armas.

2.1. Governança: Preservar a autonomia administrativa e financeira das instituições, mantendo as polícias com status de secretaria, e recolocar todas as atividades de policiamento sob responsabilidade das polícias

A atribuição de Secretaria de Estado para as Polícias Civil e Militar atendeu aos seus anseios, e permitiu autonomia administrativa e financeira a esses órgãos. Essa estrutura pode ser importante para uma significativa evolução organizacional desde que se crie um órgão que consiga gerar integração estratégica, tática e operacional entre as duas organizações detentoras das principais atribuições policiais no âmbito de um Estado Federado. Assim, sugere-se a manutenção do status de Secretaria das Polícias e a criação da pasta de Segurança Cidadã, conforme será descrito no Eixo 3.

O policiamento ostensivo e a pé no Rio de Janeiro é em grande parte realizado pela Operação Segurança Presente, um modelo de policiamento de proximidade criado em 2015 e só existente no Rio de Janeiro, e que complementa a atuação da PMERJ. Apesar de contar com recursos humanos e materiais da PMERJ (veículos, armamento, fardamento, proteção balística e suporte médico hospitalar), sua gestão é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Governo. Assim, a Operação Presente conseguiu trazer de volta às ruas o policiamento de rua e a pé, mas não pode ser normalizada como estrutura organizacional. Atualmente, trata-se de uma atividade de segurança particular, com aporte de orçamento de terceiros e com foco na área geográfica onde seus respectivos negócios estão baseados.

O modelo atual não está em conformidade com a legislação vigente por uma série de fatores: (i) Legalmente não pode ser classificado como um “modelo de policiamento complementar” porque o Policiamento Ostensivo é atribuição constitucional das Polícias Militares – atribuição exclusiva e indelegável; (ii) Não se verifica coordenação entre as atividades deste programa com o planejamento macro do Estado-Maior Geral da PMERJ; (iii) Não se verifica participação da Corregedoria Interna da PMERJ no processo; (iv) Funciona ao arrepio do Código Penal Militar e dos Regulamentos Internos da PMERJ; e (v) Não pode existir atividade policial sem comando e controle.

Ações necessárias:

- Manter as polícias com status de Secretaria;
- Criar Pasta de Segurança Cidadã (ver funções no Eixo 3);
- Transferir a Operação Segurança Presente para gestão da Polícia Militar.

2.2. Governança: Criar uma Polícia Técnico-Científica independente, com autonomia orçamentária e vinculada ao Sistema de Inteligência do Estado do Rio de Janeiro

Criar uma polícia técnico-científica independente, vinculada ao Sistema de Inteligência do Rio de Janeiro e respondendo ao Secretário de Segurança Cidadã, com forte agenda de

investimentos em técnicas de perícia. Essa medida está em consonância com as alterações que a Lei 13.964 fez no Código de Processo Penal, que reforçou e regulamentou a atividade pericial no âmbito da investigação e processo criminal.

2.3. Capital Humano: Valorizar o capital humano das forças policiais desenvolvendo e modernizando as estruturas de prestação de serviço

Países que experimentaram significativas reduções de crime, como EUA e Colômbia, fizeram também fortes investimentos em formação e treinamento policial, para tornar a polícia mais científica e adepta ao uso de pesquisa, avaliação e análise de dados para apoiar a tomada de decisão. Além disso, a profissionalização das polícias requer uma carreira clara, onde haja critérios objetivos de promoção e alocação em cargos de chefia.

As ações listadas a seguir são fundamentais para a captação, desenvolvimento e retenção de pessoas nos quadros das Instituições Policiais, gerando um público interno motivado e focado na busca da excelência profissional.

Ações necessárias:

- Criar uma política de promoções e alocações em cargos de chefia baseado em meritocracia (formação e experiência) e regras claras e objetivas;
- Desenvolver programa de atendimento à saúde mental de policiais;
- Fortalecer as organizações policiais de ensino e estimular a realização de cursos na área de gestão em instituições de ensino, públicas ou privadas;
- Garantir reposição sistemática de efetivo.

2.4. Capital Humano: Fortalecer as estruturas correcionais (controle e supervisão)

O fortalecimento de estruturas de controle e supervisão é necessário para garantir a efetiva adequação aos novos parâmetros organizacionais, combater casos de corrupção e demonstrar a legitimidade das ações policiais, do corpo de bombeiros e dos agentes penitenciários, além de valorizar e fortalecer os agentes de segurança que agem no cumprimento do seu dever em detrimento daqueles que incidem em desvios de conduta.

Ser capaz de identificar policiais que cometem desvios, puni-los e afastá-los é fundamental para aumentar o nível de legitimidade e confiança das polícias, que são especialmente baixos no Rio de Janeiro.⁶

As polícias do Rio de Janeiro atuam com baixo nível de controle sobre sua atividade. Existem diferentes tipos de controle da atividade policial, que podem ser divididos entre mecanismos de controle interno (supervisão hierárquica, procedimentos disciplinares organizacionais, critérios de premiação etc.) e externo (conduzidos pelos promotores, tribunais, legislaturas e mídia).⁷ Embora todos sejam importantes, as instâncias de controle interno são fundamentais e precisam ser reforçadas.

Ações necessárias:

- Fortalecer a figura do corregedor-geral da Polícia Militar e do delegado titular da corregedoria da polícia civil, que devem ter carreira ilibada e cuja seleção deve ser objeto de detida atenção da sociedade;
- Fortalecer polícia judiciária para dar celeridade aos inquéritos de desvio de conduta;
- Discutir sistemas de incentivos para os policiais que trabalham nas corregedorias de polícias para minimizar as chances de serem prejudicados após mudanças de comando;
- Atuar de forma proativa para identificar desvios e prevenir má conduta através de um sistema de monitoramento de dados que informe operações policiais, uso de munição e dê relatórios sobre cumprimento de ordens de serviço.
- Garantir que os policiais das corregedorias trabalhem alinhados com a visão estratégica institucional, comunicando via corregedoria o que é esperado dos policiais que trabalham na ponta.

2.5. Tecnologia: Investir em tecnologia, sistemas de informação e equipamentos

No Brasil, observa-se um interesse crescente de parte das polícias em realizar investimentos em tecnologia para ajudar no combate ao crime. De fato, ferramentas tecnológicas e a ciência de dados podem ajudar os policiais a alocar recursos nas áreas com maior chance de ocorrer crimes, a supervisionar de forma eletrônica se os policiais estão cumprindo suas ordens de serviço e a mostrar a existência de vínculos entre criminosos, dentre muitas outras soluções.

⁶ CRISP (2013) indica que apenas 18% da população brasileira confiava muito polícia militar. O Rio de Janeiro é o terceiro estado com pior índice, 11%, e está bem abaixo de outros estados do Sudeste (MG: 27%; SP: 19%; ES: 18%)

⁷ Ver Bayler e David (2017).

A supervisão do trabalho policial da rua pode ser potencializada com uso de tecnologia que permita supervisionar o trabalho via câmeras corporais, monitoramento dos trajetos realizados via GPS de veículos e rádios e análise do cumprimento das ordens de serviço planejadas. Isso pode ser feito para supervisão em tempo real, mas também para analisar padrões de forma retrospectiva e identificar, por exemplo, policiais ou grupamentos que têm um baixo percentual de cumprimento de ordens ou de elevado uso de munição.

Dentre essas tecnologias, a que tem sido mais objeto de atenção pública são as câmeras corporais. A tecnologia está sendo usada pela PMESP e foi objeto de teste-piloto em Santa Catarina, com resultados muito promissores sobre a redução do uso da força.⁸ Os equipamentos estão em processo de aquisição pela PMERJ, mas ainda há poucos detalhes públicos sobre como e quando começarão a ser usadas, e a simples aquisição do equipamento não garantirá mudanças. É preciso ter claro que a capacidade de qualquer tecnologia em impactar a eficiência da polícia depende de muitos fatores. É preciso planejar como a tecnologia será utilizada pelos policiais, ter os protocolos de uso bem definidos, treinamento adequado para ensinar como usá-las, sistema de supervisão adaptado e processos de gestão que definam em que atividades policiais devem ser utilizadas. Notadamente quando a tecnologia busca introduzir uma nova rotina, é preciso pensar tanto no sistema de incentivos para induzir seu uso como na medição de seus resultados.

Por fim, o setor público enfrenta inúmeras dificuldades em contratar o desenvolvimento de tecnologia devido às restrições impostas pela legislação. Por isso, é fundamental desenvolver parcerias para avançar nessa agenda. O estado do Ceará tem um programa bastante exitoso que utiliza recursos da Fundação Estadual de Amparo à Pesquisa para financiar um programa de cientista-chefe junto às secretarias do estado para definir problemas e desenvolver soluções. Esse programa foi criado em 2017 e já desenvolveu inúmeras soluções de tecnologia da informação para a área de segurança pública do estado em curto espaço de tempo e a baixíssimo custo.

Ações necessárias:

- Estabelecer uma política de Investimento em Tecnologia da Informação que garanta investimentos contínuos por área: investigação, inteligência, análise criminal, controle de recursos policiais no terreno, integração de sistemas de informação;
- Criar um sistema de controle de armas e munições dos arsenais das polícias;
- Implementar o uso de câmeras corporais atrelado a um programa de redução do uso da força e priorizando os batalhões de maior incidência de mortes por intervenção de agentes do Estado;
- Implantar um Sistema de Informações Operacionais similar ao Sistema de Informações Operacionais da Polícia Militar de São Paulo (SIOPM). Esse sistema registra todas as

⁸ Ver Monteiro et al. (2022) para um resumo das evidências de impacto das câmeras corporais e uma análise de curto-prazo da experiência de São Paulo.

ocorrências atendidas pela PMESP em diversas áreas de atuação, permitindo o controle informatizado de todas as chamadas para o telefone de emergência 190, as ocorrências geradas, viaturas despachadas e outros atendimentos. O SIOPM Corp, por meio de painel de supervisão, permite que policiais militares nas funções de comando e supervisão a localização, em tempo real, do posicionamento de uma viatura, o rastreamento das ocorrências atendidas, serviços e operações executadas;

- Investir em equipamentos e capacitação para aprimorar a Polícia Técnico-Científica;
- Criar o programa de cientista-chefe, nos moldes do implementado no Ceará⁹, com recursos da FAPERJ.

EIXO 3. Promoção da Eficácia e Integração do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal

3.1. Criar secretaria de Segurança Cidadã

A Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro foi extinta em janeiro de 2019 e foi dado status de secretaria aos comandos da Polícia Militar e Civil. Nesse processo, perdeu-se o órgão responsável por ações de coordenação de esforços das duas polícias e de estabelecimento de estratégias conjuntas. Além disso, o estado do Rio de Janeiro carece de uma instância que discuta políticas de segurança pública para além da gestão e operação das polícias, que inclui programas de prevenção ao crime e à violência. É necessário também um órgão que possa gerir projetos estratégicos que envolvam investimentos de longa maturação e estruturar um sistema unificado de inteligência, que englobe organizações públicas e privadas, passando a utilizar a Inteligência como principal ferramenta de controle do crime organizado e em processo de organização.

Funções da pasta de Segurança Cidadã:

- Representar politicamente a área de “Segurança Pública” e prestar contas perante o público em geral sobre os fatos diversos atinentes à área citada;
- Elaborar o Plano Estadual de Segurança Pública, de forma a definir estratégias, diretrizes, metas e áreas prioritárias de investimento nos assuntos de Segurança, Defesa Civil e Administração Penitenciária;
- Gerenciar crises institucionais;
- Gerir o Sistema Integrado de Metas;

⁹ Para saber mais sobre o Programa Cientista-chefe, ver: <https://www.funcap.ce.gov.br/programas-de-auxilio/programa-cientista-chefe/>. Acesso em: 09/06/2022.

- Reestruturar, coordenar, controlar, regular e normatizar o Sistema de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (descrito abaixo);
- Estruturar e executar uma carteira de projetos estratégicos para área de Segurança Pública, inclusive projetos estratégicos para as duas polícias e Sistema Prisional.

Vale destacar que as propostas relacionadas ao Sistema Prisional não seriam implementadas pela Secretaria de Segurança Cidadã e sim pela Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP), que deve ser mantida.

3.2. Unificar sistema de inteligência

Os constantes conflitos de competência e jurisdição e a falta de compartilhamento de informações são problemas que afetam a eficiência do sistema de segurança pública e tornam necessário a busca por novos modelos de organização, operação e articulação das forças de segurança. A integração entre os sistemas de inteligência e informação das polícias, dos órgãos de controle interno e externo, do Ministério Público, da Central do Disque-Denúncia, dentre outros, é fundamental para permitir a gestão estratégica do problema. É necessário, portanto, ter um órgão que coordene e normatize um Sistema Estadual de Inteligência que pode englobar as organizações públicas, mas também empresas privadas de provisão de água e energia elétrica, por exemplo. A organização de uma Subsecretaria de Inteligência que não esteja limitada à uma estrutura policial será um passo importante para superar esses problemas.¹⁰

Ações necessárias:

- Criar uma estrutura integrada de inteligência para o combate ao crime organizado, a Subsecretaria de Inteligência de Segurança Pública subordinada à Secretaria de Segurança Cidadã.
- A subsecretaria será responsável por implantar, coordenar, controlar, regular e normatizar o Sistema Estadual de Inteligência, englobando organizações públicas e privadas de interesse.
- Reforçar o papel institucional do Disque Denúncia e sua articulação com o sistema de inteligência para ajudar no monitoramento de grupos criminosos e na elucidação de crimes complexos e praticados por organizações criminosas.

¹⁰ Existia uma subsecretaria de Inteligência no Rio de Janeiro até 2018, que integrava a Secretaria de Segurança. Essa subsecretaria foi incorporada à estrutura da Secretaria de Polícia Civil quando a Secretaria de Segurança foi extinta e perdeu grande parte do sua capacidade de operar como integradora e disseminadora de informações de inteligência.

3.3. Fortalecer Sistemas Integrado de Metas (SIM) com pactuação de metas de investigação e persecução penal entre agências da Segurança Pública e Sistema de Justiça Criminal

O Brasil tem uma organização rara das estruturas policiais, onde duas polícias dividem o trabalho de patrulhamento ostensivo e investigação e nenhuma exerce o chamado ciclo completo, que seria trabalhar na prevenção e elucidação de um crime. Por isso, é fundamental ter métodos de gestão que facilitem a cooperação policial. Um exemplo são os sistemas de gestão para resultado, a exemplo do modelo de Integração e Gestão em Segurança Pública (MG), o Pacto pela Vida (PE), o Viva Brasília (DF), o Sistema Integrado de Metas (RJ), o Estado Presente (ES) e o RS Seguro (RS). Os casos e momentos de maior sucesso desses sistemas ocorreram quando os governadores comandavam as reuniões periódicas e estratégicas pessoalmente, integrando as diversas áreas de governo, e não só das polícias.¹¹

Outro ponto importante desses sistemas de gestão por resultado é que eles valorizam a análise de dados criminais. A partir do momento que os policiais passam a ter metas de redução de crime, é quase natural buscar informações sobre onde o crime ocorreu e como pode ser evitado. Em muitos estados, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco, o sistema de gestão de resultados criou incentivos até então inexistentes para policiais analisarem as ocorrências criminais. Esse é um dos conceitos por trás do *Compstat*, o sistema de gerenciamento de resultados criado em Nova Iorque e levado para a maioria dos departamentos de polícia americanos, que consiste em monitorar o crime, entender a dinâmica do local onde ocorreu e evitar sua repetição e delegar responsabilidades às unidades territoriais. Esses sistemas são essenciais, pois têm o poder de tornar o acompanhamento de dados uma prioridade política.¹²

No Rio de Janeiro, o Sistema Integrado de Metas (SIM) foi implementado no segundo semestre de 2009. Os aspectos centrais desse programa são: definição de crimes prioritários; definição de metas de redução desagregadas localmente, por Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP);¹³ e reuniões periódicas de gerenciamento feitas nos níveis estratégico, tático e operacional, para acompanhar indicadores e discutir ações. O SIM segue em funcionamento, mas partes importantes do seu desenho já foram enfraquecidas. Em particular, não conta mais com reuniões periódicas nos níveis estratégicos (com a presença do governador).

Além de recuperar essas características, o sistema pode ser fortalecido com o envolvimento de forma estruturada o Ministério Público (MP). Essa parece ser uma tarefa politicamente mais ambiciosa, visto que o Ministério Público não responde ao Executivo. Entretanto, o Sistema de Justiça Criminal precisa funcionar de forma articulada, com o trabalho de um ente dependendo do que o antecede e o sucede. Assim, é difícil acreditar que algo possa funcionar se as diferentes instituições, no mínimo, não compartilham as mesmas prioridades.

¹¹ Instituto Sou da Paz (2015).

¹² Instituto Sou da Paz (2015) apresenta as experiências brasileiras.

¹³ As áreas integradas de segurança pública são delimitações geográficas que compatibiliza a área de atuação dos batalhões de polícia militar e delegacias de polícia civil.

O argumento aqui não é advogar que polícias, MP e TJ realizem planejamentos estratégicos de forma conjunta. Uma ideia simples, porém, revolucionária para nosso status quo, é que as diferentes instituições se comprometessem com metas de investigação e persecução penal de mortes violentas intencionais e contra o crime organizado que provê elevadas rendas a agentes públicos. Um dos desafios reside no fato que as garantias constitucionais que promotores possuem, especialmente a inamovibilidade e independência funcional, são utilizados como escudos e justificativa para bloquear a introdução de mecanismos de prestação de contas nessas instituições. É necessário, portanto, pensar em mecanismos de incentivos não financeiros, especialmente aqueles pautados pela transparência de indicadores de desempenho. Esse trabalho conjunto já teve o primeiro passo para ser viabilizado com o redesenho das áreas de atribuição das Promotorias de Investigação Penal que passaram a atuar seguindo a divisão geográfica as Áreas Integradas de Segurança Pública.¹⁴

Outro ganho de Sistemas de Gestão por Resultados é criar uma rotina de prestação de contas para a sociedade. As estatísticas de registros de ocorrência devem ser disponibilizadas para o público. Isso permite aumentar o controle social dos indicadores criminais e viabilizar a avaliação das políticas públicas na área de segurança. Essa etapa já é consolidada no Rio de Janeiro e é um dos trabalhos centrais do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), porém houve retrocessos nos últimos anos e os dados passaram a ser divulgados apenas no nível da delegacia. Disponibilizar dados para a sociedade civil no nível da ocorrência e de forma georreferenciada já é prática por inúmeras polícias do mundo e do Brasil, e ação fundamental para que pesquisadores possam contribuir para a área. São Paulo, por exemplo, divulga dados georreferenciados desde 2011 de forma ativa em seu portal.

Ações Necessárias:

- Retomar reuniões estratégicas de nível 1 com a liderança do governador;
- Pactuar metas de resultado que incluam MPRJ;
- Ampliar a transparência e a granularidade das estatísticas criminais.

3.4. Implantar o Programa Estadual de Controle do Uso da Força das Polícias

O governo estadual instituiu o Programa Estadual de Controle do Uso da Força em março de 2022, seguindo determinações do STF no âmbito da ADPF 635. O Programa é bem abrangente, mas pode ser apenas uma carta de intenções se sua implementação não for considerada uma ação estratégica. Como ponto importante, o Plano reincorpora as Mortes por intervenção de agentes do Estado como indicador estratégico no Sistema Integrado de Metas.

¹⁴ Monteiro, Silva e Guerra (2022).

Há ações implantadas em outros estados, notadamente o Programa de Redução do Uso da Força implantado pela Polícia Militar de São Paulo, que devem servir de inspiração para o desenho de ações no Rio de Janeiro.

Além disso, qualquer iniciativa que se proponha a controlar o uso da força no Rio de Janeiro deve dar atenção especial ao registro das ações policiais. O Rio de Janeiro não possui um sistema de informações que permite documentar as ações e ocorrências policiais, de forma a: (i) entender se as ações que resultaram em uma morte foram decorrentes de patrulhamento, ação de grupos táticos, operações integradas; (ii) identificar o responsável pela ocorrência; e (iii) descrever as circunstâncias do fato.

Ações necessárias:

- Aprimorar e garantir a execução do Programa Estadual de Controle do Uso da Força e se comprometer com metas de redução de MDIP;
- Fazer monitoramento ativo dos casos de MDIP, analisando as Áreas Integradas de Segurança (AISP) com elevados índices e crescimento de MDIP. As reuniões de Nível 2 do Sistema Integrado de Metas, que são organizadas por Região Integrada de Segurança e de forma periódica, são fóruns propícios para esse tipo de monitoramento;
- Montar uma comissão de mitigação dentro da PMERJ que se reúna de forma regular para discutir os casos de evento morte, nos moldes da implantada pela PMESP;
- Implantar o uso de câmeras corporais, priorizando os batalhões de maior incidência de casos de MDIP.

3.5. Prover prevenção e repressão qualificada em territórios com elevados índices de criminalidade

Os altos índices de violência de muitas cidades brasileiras podem, a princípio, sugerir que podemos ser vítimas de um crime em qualquer lugar dessas cidades. No entanto, a incidência criminal não é distribuída de maneira aleatória no espaço: há locais onde a probabilidade de um crime ocorrer é imensamente maior do que em outros. A evidência de que o crime é altamente concentrado no espaço é tão ampla que se cunhou uma Lei de Concentração do Crime no Espaço, que estabelece que 50% dos crimes ocorrem em 2% a 6% dos segmentos de rua de uma cidade.¹⁵ O mesmo padrão foi confirmado em estudo feito para o Rio de Janeiro, que dividiu as principais cidades do estado em células de 150m x 150m e indicou, por exemplo, que 50% do roubo de rua ocorreu em 3,5% das células da cidade do Rio de Janeiro.¹⁶ Locais com alta concentração de roubos são locais que têm elevadas oportunidades para o crime ocorrer, devido à intensa movimentação de pessoas e veículos e, por isso, devem ser o foco da atenção do policiamento. Essa é a lógica do patrulhamento de “manchas” criminais, uma das políticas de

¹⁵ Weisburd (2015).

¹⁶ Chainey e Monteiro (2020).

segurança com maior evidência de sucesso.¹⁷ As mesmas áreas podem e devem ser priorizadas para receber intervenções urbanas, como aumento de iluminação, que visem dificultar o cometimento de crimes.

Ações necessárias:

- Priorizar o policiamento ostensivo nas manchas criminais, ou seja, nos microlocais e nos horários de alta incidência de crimes ocorridos nas ruas.
- Fortalecer o uso do ISPGEO (sistema de informações geográficas com dados de crimes e violência que permite acompanhar as manchas criminais) como ferramenta de planejamento e monitoramento de ações do sistema de justiça, e enriquecê-lo com dados de territórios sob influência do crime organizados, atividades desenvolvidas pelos grupos, prisões, lideranças presas e soltas, crimes com flagrante realizado, crimes elucidados e status do processo no sistema de Justiça.
- Focar ações públicas nos territórios com maiores índices dos indicadores estratégicos.
- Produzir relatórios regulares para alimentar reuniões de níveis com monitoramento dos indicadores estratégicos.

3.6. Criar uma Ouvidoria da Polícia, do Sistema Prisional e dos Bombeiros vinculada à Secretaria de Segurança Cidadã.

A Ouvidoria é um canal de acesso direto da população para fazer reclamações, denunciar abusos, fazer elogios e sugestões e por isso é um importante órgão de controle externo das instituições. Deve-se investir na sua ampliação, na melhoria do sistema de pronto atendimento por telefone e internet e permitir que a população acompanhe pela internet ou por meio do sistema de atendimento telefônico as tratativas em relação às ocorrências registradas.

3.7. Estruturar programas de prevenção à violência contra a mulher e contra a população LGBTQIA+

A violência contra a mulher e população LGBTQIA+ é um grande problema social que atinge todas as classes sociais, regiões e idades (ISP, 2018). Esses grupos muitas vezes são expostos a diferentes tipos de violência - violências física, sexual, moral e psicológica - apenas devido à sua condição de gênero. Para se ter ideia da magnitude do problema de violência contra a mulher,

¹⁷ Braga, Turchan e Papachristos (2019).

em 2017, das 884 mil ocorrências recebidas pela Central 190 na região metropolitana do Rio de Janeiro em 2017 aproximadamente 120 mil foram relacionadas à violência contra a mulher, ou seja, 13,6%. Esse tipo de ocorrência demanda um enorme esforço policial de pronto-atendimento. Dos 345.020 despachos realizados, 78.003 foram para atender ocorrências relacionadas à violência contra a mulher, ou seja, 22,6%.¹⁸ Esse tipo de atendimento, entretanto, tende a ser muito ineficiente, visto que atua apenas na emergência e muitas vezes não é suficiente para interromper o ciclo de violência. É muito importante desenhar programas voltados à prevenção desse tipo de violência e para diminuir a revitimização. Esses programas envolvem diferentes áreas de governo, como a estruturação do Centro de Apoio à Mulher Vítima de Violência, campanhas educacionais nas escolas, programas de reabilitação de autores de violência. Esses esforços podem ser coordenados por uma subsecretaria de prevenção da Subsecretaria de Segurança Cidadã, que deve investir recursos também em avaliar o impacto de programas de prevenção.

EIXO 4. Prevenção de Envolvimento de Crianças e Jovens com Atos Infracionais e Violência

A melhora da segurança pública não depende apenas do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal. É preciso e possível atuar com estratégias de prevenção para evitar o envolvimento com o crime e acelerar seu desengajamento. As estratégias de prevenção devem ajudar os jovens a navegar a adolescência sem se envolver em problemas graves. Isso implica em ocupar o tempo dos jovens e mantê-los longe de ambientes criminogênicos para evitar situações em que se vejam envolvidos com violência e crime; desenvolver habilidades de vida e prepará-los a reagir de forma menos impulsiva; criar redes positivas de pertencimento, em que eles possam se orgulhar de fazer parte; e expô-los a outros ambientes e territórios da cidade, proporcionando outras perspectivas de vida.

Até hoje, o Rio de Janeiro não teve nenhuma política pública relevante que busque dar atenção aos jovens mais expostos a ambientes criminogênicos ou que ajude os jovens a fazer o desengajamento com o crime. Esse trabalho é feito por organizações da sociedade civil de base comunitária que podem e precisam ser potencializadas. Atuar com jovens nas áreas de maior incidência de violência exige ter conhecimento local, ter respeito da população local, conhecer os múltiplos repertórios dos jovens, desenvolver elos com eles e saber navegar em situações de alta tensão envolvendo tanto criminosos quanto a polícia. O setor público não tem e é altamente improvável que venha a ter expertise e capilaridade para fazer isso diretamente. Por isso, propõe-se aqui que o setor público atue fomentando e financiando esse tipo de trabalho. Cabe frisar que não mencionamos o papel da escola porque ela será tratada pela agenda de educação,

¹⁸ Esses índices são ainda mais altos quando observamos os dados dos municípios da Baixada Fluminense. Em Japeri, ocorrências de violência contra mulher foram responsáveis por 35,4% dos despachos de 190 em Japeri, 33,6% em Queimados, seguido de Belford Roxo (33,4%) e Nova Iguaçu (32,6%) (ISP, 2018).

mas se reconhece que a escola deveria ser o elemento central de conexão dos jovens com seu futuro.

4.1. Criar estrutura de financiamento para ONG de base local que desenvolvem projetos com jovens em situação de risco

Programas de prevenção à violência de jovens podem ter diferentes abordagens e visar atuar no nível do indivíduo, da família e da comunidade. No nível do indivíduo, as abordagens buscam o fortalecimento de habilidade dos jovens e a ocupação do tempo. No nível da família, as abordagens visam o desenvolvimento da parentalidade positiva e melhora das relações familiares. E no nível comunitário, as abordagens buscam uma transformação dos ambientes criminogênicos em ambientes seguros.

Embora não haja avaliações de impacto rigorosas que consigam apontar quais programas são exitosos em reduzir o envolvimento com violência e atos infracionais no Brasil, a experiência de quem atua nesses projetos combinada com as pesquisas na área sugere caminhos a seguir para projetos que operam no nível individual. Devem ser apoiados projetos voltados para crianças e jovens voltados para atividades de lazer, esporte e cultura, que podem ou não ser complementados com ações de reforço escolar ou formações para o mercado de trabalho. O importante é oferecer oficinas que sejam atrativas para manter os jovens engajados e frequentando os cursos e através delas desenvolver habilidades para vida, incluindo habilidades de comunicação, gerenciamento de emoções, assertividade, construção de autoestima, controle de impulsividade e resistência à pressão dos pares, e ajudar o jovem a pensar sobre seu futuro. Esse apoio em grupo pode ser complementado com um apoio mais individualizado, através da figura de mentores. Projetos como Luta pela Paz e Interruptores de Violência usam mentores próximos ao perfil do jovem apoiado: do mesmo gênero, relativamente jovem (até 35 anos), nascidos e criados no mesmo espaço, que funcionam como figuras de contato frequente para discutir apreensões, sonhos, estudos, carreiras e mesmo problemas familiares e afetivos.

Adicionalmente, defende-se como elemento fundamental em contextos de restrições de renda e alta exposição à violência um programa de bolsas para estimular a permanência na escola e em programas sociais, além de um programa de assistência psicológica.

Ações necessárias:

- Definir montante orçamentário e fonte de recursos para Fundo de Programas de Prevenção à Violência Armada;
- Definir critérios de elegibilidade para ONG poder participar em edital de apoio, incluindo: presença local, experiência com público-alvo, teoria da mudança do programa proposto;
- Identificar organizações que possam atuar como intermediárias no processo de concessão e suporte às organizações locais (ver abaixo);

- Definir plano de monitoramento e avaliação dos programas;

4.2. Utilizar organizações experientes para apoiar o desenvolvimento de organizações de base comunitária

As instituições que estão mais bem posicionadas para ofertar programas que atendam diretamente os jovens em situação de risco operam e são geridas por líderes locais. Essas instituições enfrentam inúmeras dificuldades em se financiar e requerem apoio de gestão. Assim, é possível usar organizações experientes para fortalecer organizações comunitárias e coletivos em favelas para apoiar em processos de gestão e treinamento de metodologia de trabalho com jovens, na linha que ações que já são feitas pelo programa Aliança do Luta pela Paz e pela Gerando Falcões. É possível pensar ainda em usar o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)¹⁹ para estruturar formas de financiamento das organizações locais de forma intermediada por essas organizações mais experientes. Assim, essas organizações experientes poderiam apoiar as organizações comunitária em quatro frentes: (1) modelo de gestão do negócio, (2) troca de experiências e *feedback* de metodologia pedagógica, (3) intermediação de financiamento público e (4) monitoramento e avaliação de resultados.

4.3. Garantir programas de transferência de renda para manter jovens nas escolas e em projetos sociais

Jovens que moram em famílias de baixa renda são frequentemente pressionados a ajudar com as despesas domésticas. Programas condicionais de transferência de renda são estratégias com ampla evidência de sucesso para reduzir a pobreza no curto-prazo e incentivar o investimento em capital humano. O governo estadual deve criar benefícios para os jovens que frequentam a escola e projetos sociais. O benefício estadual pode ter um componente de pagamento mensal e um de formação de poupança, na linha do já testado Programa Renda Melhor Jovem, que só pode ser sacado no fim do ano letivo como forma de estímulo à conclusão do programa e do ensino médio. Importante frisar que as condicionalidades devem ser monitoradas separadamente, visando confirmar se o estudante está na escola e no projeto social. O pagamento dessa bolsa também é uma forma de estimular a construção de um sistema de informações sobre os jovens que frequentam projetos sociais. Essas propostas estão alinhadas com as propostas apresentadas na seção de Promoção Social desta Agenda.

¹⁹ Lei 13.019/2014.

4.4. Priorizar investimentos educacionais, de saúde e de assistência social em territórios com altos níveis de violência

Mapear onde e como estão esses jovens no campo da educação, saúde e assistência social é uma ação fundamental para conseguir realizar ações preventivas. É possível criar um sistema de dados administrativos para identificar territórios com maiores índices de violência e priorizar atenção pública desses locais de forma a transformar ambientes criminogênicos em ambientes seguros. Assim como na subseção anterior, essas propostas estão alinhadas com as propostas apresentadas na seção de Promoção Social desta Agenda.

Exemplos de programas que podem ser priorizados nas regiões de alta incidência de violência:

- Programa Renda Melhor Jovem;
- Escolas em tempo integral;
- Programa Dupla Escola.

4.5. Garantir o cumprimento do ECA no sistema socioeducativo fluminense

Entre 2003 e 2019, o número de adolescentes que foram apreendidos por prática de ato infracional no estado do Rio de Janeiro aumentou em 66%, com 6 mil jovens apreendidos no último ano (ISP, 2020), uma média de 17 por dia. Em 2019, a situação de ocupação das unidades socioeducativas fluminenses estava entre as cinco mais críticas do país, com uma taxa de ocupação do sistema de 160% — acima da média nacional de 112%. Assim, ao contrário do que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), as vagas disponíveis em unidades de restrição de liberdade no estado são insuficientes para atender à demanda existente, ensejando um quadro de superlotação e incapacidade de atendimento de todos os casos (CNMP, 2019). Apesar desse aumento expressivo de jovens apreendidos, há pouca evidência sobre a efetividade desse tipo de política pública em termos de redução de criminalidade local e dissuasão de crimes no futuro. Ademais, políticas alternativas ou fatores de risco que minimizem a probabilidade de o jovem cometer crime em um momento crucial da sua trajetória de vida têm se mostrado eficientes em avaliações internacionais, mas também são escassas no Brasil. Não há um sistema de informação unificado sobre a medida aplicada e seu cumprimento, essa ausência de dados dificulta o monitoramento, avaliação e o desenho de políticas públicas focalizadas para a área.²⁰

Ações necessárias:

²⁰ Há multiplicidade de atores envolvidos no fluxo de justiça e de aplicação de medidas: a fragmentação visa proteger os direitos do adolescente, mas impede a visão completa do sistema socioeducativo. A responsabilidade é segmentada dentro do fluxo de justiça entre PCERJ, MPRJ e TJRJ e por tipo de medida, internação (estadual) e meio aberto (municipal).

- Garantir a efetiva implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), Lei nº 12.594/2012, em especial, criando um sistema de informação que contemple todas as medidas socioeducativas previstas no ECA, meio aberto e fechado, e informações de órgãos que atuam na temática, PCERJ, MPRJ e TJRJ;
- Fortalecer o SIIAD como a fonte única de registros das passagens dos adolescentes pelas unidades do Degase, evitando a dispersão de informações dentre as unidades e garantindo o monitoramento da trajetória dos adolescentes dentro do sistema e acompanhar indicadores de ocupação;
- Garantir a efetiva implementação da Central de Vagas²¹ para amenizar o problema de superlotação;
- Construir unidade de cumprimento de medidas de meio fechado no interior como resposta ao aumento da demanda por vagas nessas áreas e como forma de facilitar o direito a visitas aos adolescentes ao aproximá-los do local de residência das famílias;
- Promover políticas de ressocialização por meio da integração entre a Coordenação de egressos (Degase) e ONGs especializadas, com o intuito de reduzir a taxa de reiteração.

EIXO 5. Investimento no Sistema Prisional e na Reabilitação de Presos

O Sistema Prisional é o elemento do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal mais ignorado no debate público. Seu funcionamento, entretanto, é fundamental para impedir que criminosos contumazes sigam cometendo crimes e dissuadir o comportamento criminoso de forma específica (desestimulando o criminoso a voltar a cometer crimes) e geral (dando exemplo para que as pessoas não considerem que o crime compense). Ainda, a sua importância para lidar com os graves problemas de segurança do Estado do Rio reside fundamentalmente no fato de que o sistema prisional é a origem e base da organização criminal das facções de drogas. As propostas buscam reduzir a capacidade dos criminosos seguirem liderando suas atividades a partir das prisões, ao mesmo que buscam garantir os direitos dos presos. As propostas aqui listadas devem ser comandadas pela Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP), que deverá liderar os investimentos em projetos estratégicos e atuar de forma integrada com a Secretaria de Segurança Cidadã, que terá a responsabilidade de coordenar o Sistema Unificado de Inteligência, em que a SEAP exercerá um papel fundamental.

²¹ Em maio de 2021 foi criada a Central de Regulação de Vagas do Sistema Socioeducativo Estadual (Resolução Conjunta SEEDUC/TJ RJ n. 1550) com o intuito de impedir a superlotação das unidades. Segundo a Resolução, cabe à Central de Vagas fazer a gestão de vagas e indicar a disponibilidade de alocação de adolescente em unidade de atendimento ou, em caso de indisponibilidade, sua inclusão em lista única de espera até a liberação da vaga adequada à medida aplicada. A posição na lista de espera é definida segundo uma fórmula que considera critérios como gravidade do ato, se o adolescente já evadiu do sistema e trajetória infracional progressiva.

5.1. Garantir condições dignas aos presos

Atualmente, o Sistema Prisional não consegue garantir condições mínimas de habitabilidade e salubridade nas unidades prisionais, infringindo a Constituição Federal e a Lei de Execução Penal, ao submeter às pessoas privadas de liberdade a tratamento desumano e degradante. Essa realidade contribui para fortalecer as facções criminosas que atuam oferecendo proteção e condições básicas aos presos dentro dos presídios. Ao contrário do que preconiza o Manual para a Gestão da Lotação Prisional Manual para a Gestão da Lotação Prisional²², no Rio de Janeiro o número de vagas disponíveis em unidades de restrição de liberdade é insuficiente para atender à demanda existente, ensejando um quadro de superlotação incapaz de atender o principal objetivo da execução da pena estabelecido no art. 1 da LEP: “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. Assim, é preciso agir tanto para equilibrar a ocupação entre presídios através de uma central de regulação de vagas, quanto ampliar e institucionalizar alternativas de responsabilização penal em substituição à pena privativa da liberdade.

Ações necessárias:

- Institucionalizar o monitoramento de parâmetros de capacidade e taxa de ocupação das unidades prisionais fluminenses;
- Criar instrumentos de regularização progressiva das condições de funcionamento dos estabelecimentos prisionais fluminenses a partir de diretrizes, limites operacionais e metas progressivas de redução da taxa de ocupação. Pactuar este plano com o Poder Judiciário para garantir que o problema de superlotação de presídios seja tratado de forma ampla e não em sentenças individualizadas;
- Ampliar a capacidade de atendimento:
 - Construir novas unidades de pequeno porte (até 600 presos) em complexos regionais isentos da designação por facção (neutros), de forma a mantê-los próximos de sua residência e facilitar as oportunidades de emprego;
 - Substituir, em especial, as duas unidades que estão em estado crítico, Evaristo de Moraes e Ary Franco;
 - Construir prisão de segurança máxima nos moldes das penitenciárias federais dentro de algum cinturão de segurança já instituído nas áreas das coordenações, para abrigar presos de alta periculosidade;

²² Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional Manual para a Gestão da Lotação Prisional, Série Fazendo Justiça | Coleção Central de Regulação de Vagas (CNJ, PNUD, DEPEN), 2021. Disponível em: <https://www.cni.ius.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas.pdf>. Acesso em: 11/04/2022.

- Fortalecer e dar credibilidade a critérios de saída antecipada e alternativas de prisão provisória — resolução CNJ nº 288 de 25 de junho de 2019 define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais²³.

5.2. Impedir que líderes de grupos criminosos continuem exercendo suas atividades criminosas a partir das prisões

Um dos principais atributos de um sistema prisional é isolar indivíduos perigosos para o convívio em sociedade. No contexto criminal fluminense, isso implica impedir que líderes de milícias e facções de drogas consigam exercer sua liderança dentro e fora dos presídios. Atualmente, o sistema prisional do Rio de Janeiro não consegue isolar a comunicação dos criminosos, que seguem comandando suas operações criminosas a partir dos presídios e influenciando a dinâmica criminal no Rio de Janeiro. Por exemplo, um dos mais recentes conflitos entre facções, a invasão do Complexo de São Carlos em agosto de 2020, que mobilizou criminosos de dez comunidades e resultou na morte de uma inocente, foi ordenada diretamente do Complexo Penitenciário de Bangu²⁴. Vale ressaltar que ações mais rigorosas contra esses indivíduos dependem de articulações com o sistema federal e que ações de ampliação da capacidade de atendimento, elencados na subseção anterior (5.1), também são de extrema relevância para impedir que os líderes de grupos criminosos continuem exercendo suas atividades a partir das unidades.

Ações necessárias:

- Aprimorar o monitoramento das comunicações com o mundo externo telefônicas dos presos e a tecnologia de bloqueio de celulares. Implementar visitas virtuais como forma de reduzir a demanda por aparelhos celulares;
- Garantir o funcionamento e utilização de scanners e raio-x na entrada de todos nas unidades, inclusive de policiais penitenciários;
- Instalar e/ou garantir o funcionamento de câmeras de vídeo em todas as unidades prisionais, por meio de parcerias com empresas de tecnologia e do aperfeiçoamento operacional.

²³ A resolução apresenta alternativas ao super encarceramento, pautada pela necessidade de ampliar e institucionalizar vias alternativas de responsabilização penal em substituição à privação de liberdade. Em seu artigo 2º a Resolução enuncia tratar-se de alternativas penais as seguintes medidas: I – penas restritivas de direitos; II – transação penal e suspensão condicional do processo; III – suspensão condicional da pena privativa de liberdade; IV – conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa; V – medidas cautelares diversas da prisão; e VI – medidas protetivas de urgência. Em artigo estratégico do Instituto Igarapé (IGARAPÉ, 2018) apresenta uma série de exemplos de aplicação de penas e de medidas alternativas para crimes cometidos sem violência. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Na-porta-de-saida-a-entrada-no-trabalho-pressos-e-egressos.pdf>. Acesso em: 12/04/2022.

²⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/ri/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/31/apos-ordens-para-invadir-comunidade-de-dentro-da-cadeia-trafficantes-vaio-para-regime-semiaberto-e-sem-portas-em-celas.ghtml>. Acesso em: 12/03/2022.

5.3. Investir na reabilitação dos presos

Investir em políticas que incentivem o trabalho de presos e egressos do sistema prisional.

- Reorganizar a estrutura da Fundação Santa Cabrini, hoje responsável pela gestão do trabalho prisional em sua integralidade, para que ela fique responsável pelo trabalho dos egressos, presos do regime semiaberto e aberto;
- Reorganizar a estrutura da SEAP (Secretaria de Administração Penitenciária) para que a mesma seja responsável pela gestão do trabalho prisional no regime fechado, utilizando o modelo bem-sucedido de Santa Catarina²⁵ por meio da criação do Fundo Rotativo Penitenciário (Lei nº5455 de 1978), que tem como princípio basilar a reinserção do detento à sociedade por meio do trabalho, dando autonomia administrativa e financeira de gestão às unidades prisionais, permitindo que os presos busquem a autossuficiência financeira.

5.4. Aprimorar a Gestão do Sistema Penitenciário

Dois conjuntos de ações são fundamentais para melhorar a gestão do Sistema Penitenciário: implementar uma política de Recursos Humanos que leve à profissionalização dos servidores do sistema penitenciário e investir em sistemas de informação. Nesse sentido, deve-se melhorar a qualidade do ensino na Academia de Polícia Penal para que seja capaz de formar gestores à altura dos desafios da área. A política de Recurso Humanos precisa incluir também um plano para a saúde mental dos servidores que passam longos períodos na atividade-fim e que devem ser especialmente valorizados e fortalecidos. Também, sugere-se prever um rodízio entre atividade-fim e atividade-meio para reduzir as licenças por doença e melhorar a qualidade de vida dos servidores. Ainda, é fundamental aprimorar o sistema de informação sobre a população atendida pelo sistema prisional do Rio de Janeiro, dando mais transparência aos dados coletados e integrando-o com as outras bases de dados do sistema de justiça criminal.

Ações necessárias:

- Desenvolver uma política de capacitação dos Recursos Humanos da SEAP, através do fortalecimento a Academia de Polícia Penal e o estímulo à realização de cursos na área de gestão, em instituições públicas ou privadas. Em especial, regulamentar a área técnica da SEAP vinculadas ao atendimento psicólogo e à assistência social;
- Aprimorar o processo seletivo da SEAP estipulando no edital o tempo de experiência mínimo em atividade-fim e a necessidade de rotação em unidades de regiões distintas;

²⁵ Experiência de Santa Catarina está descrita em: <https://www.sap.sc.gov.br/images/stories/1-9-PB-197-212.pdf>. Acesso em: 11/04/2022.

- Criar uma política de promoções e alocações em cargos de chefia baseado em formação e experiência e regras claras e objetivas;
- Fortalecer o programa de atendimento à saúde mental dos policiais penais;
- Aprimorar a gestão da informação da população atendida pelo sistema penitenciário, criando e dando publicidade a regras de alimentação do Sistema de Identificação Penitenciária (SIPEN) e integrando o SIPEN ao Sistema da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, de forma que seja possível acompanhar a trajetória do apenado ao longo do tempo.

Anexo

Diagnóstico da situação da Segurança Pública do Rio de Janeiro

» Expansão e fortalecimento do crime organizado

Há pelo menos três décadas, o estado do Rio de Janeiro convive com grupos armados que desrespeitam cotidianamente os direitos básicos da população. No início da década de 1980, as facções de drogas passaram a dominar territorialmente favelas da cidade a partir da expansão do mercado de cocaína (Misse, 2011). A lucratividade do mercado levou ao surgimento de novas facções, o que intensificou a disputa por territórios e o nível de violência no estado nos anos subsequentes. No final da década de 1990, um novo tipo de grupo criminal, liderado por ex-policiais militares e outros agentes públicos, ganhou força em algumas áreas da região metropolitana do Rio de Janeiro a partir da cobrança de taxas de segurança a residentes e comerciantes. Conhecidos como milícias a partir de meados dos anos 2000, esses grupos começaram disputar o monopólio do uso da força em territórios populares com o Estado e as facções de drogas. Hoje, os dois tipos de grupos armados controlam territórios, exploram atividades econômicas diversas e representam um dos principais desafios ao pleno funcionamento do Estado de Direito no país e no Rio.

É possível entender a dinâmica desses grupos através do Disque-Denúncia, que compila relatos da população sobre a atuação das milícias e facções desde 2003. A partir de técnicas de interpretação automatizada de textos, é possível extrair a informação das denúncias da população contra esses grupos e analisar a sua expansão territorial e econômica²⁶. Análises com base nesses dados mostram que, em 2019, 124 dos 161 bairros da capital (77%) tinham a presença de pelo menos um grupo criminal, dos quais 67 com presença de uma ou mais facções de drogas, 20 com presença de grupos milicianos e 37 com ambos os grupos (Monteiro et al. 2021). Embora existam muitos relatos da expansão desses grupos, essa análise indica um patamar semelhante ao que acontecia há dez anos na capital, quando 125 bairros tinham denúncias da presença desses grupos.

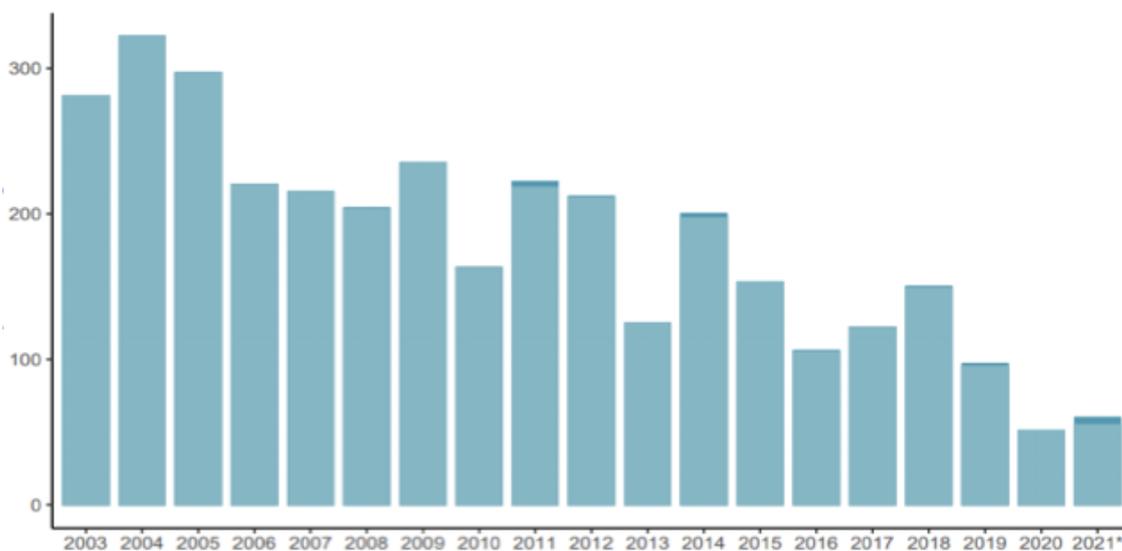
No restante da região metropolitana, porém, há um crescimento tanto de facções quanto das milícias no mesmo período e o número de bairros com pelo menos um desses grupos saltou de 179 para 261 no período, um aumento de 42%. Apesar de possuírem origens distintas e de estarem tipicamente associados a práticas econômicas diferentes, esses grupos compartilham uma série de características similares. Ambos controlam territórios a partir de violência armada e buscam estabelecer monopólios locais na venda de bens e serviços lícitos e ilícitos. Os dados do Disque-Denúncia apontam que as milícias também vendem drogas em pelo menos 20% das

²⁶ A Comissão Parlamentar de Inquérito das milícias em 2008, associada a esforços liderados pela DRACO e Ministério Público em 2007 resultaram na prisão de 246 membros de milícias.

áreas sob seu controle, enquanto as facções de drogas adotam práticas extorsivas em cerca de 30% dos seus territórios. O que é notável no Rio de Janeiro é o avanço na diversificação desses grupos na direção de comercializar bens e serviços legais como provisão de TV e internet, transporte, gás, eletricidade e loteamento de terrenos. Embora essas atividades sejam tipicamente associadas às milícias, os dados do Disque-Denúncia mostram que a participação das facções de drogas nesses mercados não é desprezível. Assim, esses grupos têm avançado para se tornar organizações que obtêm receitas de uma ampla gama de atividades, onde a centralidade do comércio ilícito de drogas tende a perder importância relativa. Esses grupos impedem a livre concorrência, diminuem a base tributária, fomentam a corrupção de agentes públicos e extraem diferentes rendas da população mais vulnerável.

As disputas por território entre os grupos criminosos armados marcam a rotina da cidade do Rio de Janeiro há décadas, especialmente nas favelas. Dados do Fogo Cruzado e do Disque-Denúncia indicam, entretanto, que a frequência de tiroteios caiu bastante, como mostra a figura 5. Não são claros os motivos que levaram a essa queda. Entretanto, só será possível dizer quão permanente é esta queda após 2022, visto que em 2020 e 2021 as dinâmicas criminais foram muito influenciadas pelo contexto de isolamento social causado pela pandemia de Covid-19.

Figura A1 – Dias do ano com conflitos entre grupos armados – Cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Disque-Denúncia.

A intervenção típica do setor público com incursões e operações policiais por vezes contribui para a insegurança da população. Essas ações são justificadas como inevitáveis devido ao controle territorial, mas assim como os conflitos entre grupos armados, alteram a rotina dos moradores e comprometem o funcionamento de equipamentos públicos básicos como postos de saúde e escolas (Monteiro e Rocha, 2017; Redes da Maré, 2019). A UPP foi até hoje a única política experimentada em escala para recuperar o controle do território e diminuir a violência armada. Ela teve impacto expressivo na redução da criminalidade, como apontado por

diferentes pesquisas, e forte apoio popular e da mídia.²⁷ Mas a política não conseguiu sustentar seus resultados e há muita controvérsia sobre o porquê. A UPP começou a ser desmontada durante a Intervenção Federal e, embora ainda exista oficialmente, na prática já perdeu todas as suas características.

O crime organizado no Rio de Janeiro não se resume a facções de drogas e aos grupos milicianos. Há dois outros tipos de grupos que recebem relativamente menos atenção no debate da segurança pública atual, mas que têm papel central na corrupção e nos mercados criminais do estado: os contraventores do jogo do bicho, e os diversos agentes públicos envolvidos em esquemas de desvio de dinheiro público ou tráfico de influência. O jogo do bicho não é um crime e sim uma contravenção penal e por isso é considerado um mal menor. Porém, as atividades dos contraventores estão associadas à corrupção de agentes públicos, homicídios, agiotagem, exploração de máquinas de caça níquel, bingos, contrabando de cigarros, entre outros. Todas essas atividades ilegais movimentam altas quantias financeiras, são grande fonte de corrupção policial e movimentam um mercado de matadores de aluguel usado para resolver disputadas entre contraventores (Soares, 2021). Os contraventores perderam status social e atenção após muitos dos seus chefes terem sido indiciados nos anos 90, mas os sucessores seguem gerindo suas atividades e fomentando um grande mercado de corrupção de policiais.

O Rio de Janeiro é um estado com sua história marcada por corrupção de agentes públicos, com envolvimento dos níveis mais altos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas. Os últimos cinco ex-governadores foram presos e/ou acusados de corrupção e desvio de verbas públicas. Ao menos dez deputados e secretários estaduais foram presos durante desmembramentos da Operação Lava-Jato, assim como todos os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado que estavam no exercício da função em 2017. As denúncias de corrupção no governo Witzel, eleito pós-Lava Jato, mostram que a operação não conseguiu desestruturar os esquemas de corrupção dentro da máquina pública.

Agentes públicos de todas as esferas de poder estão intimamente ligados a redes de corrupção no Rio de Janeiro, que garantem a manutenção de grupos criminosos não só em favelas, mas a influência em diversas atividades econômicas no Rio de Janeiro como apropriação ou grilagem de terras públicas, atividades imobiliárias ilegais e em escala, comércio de areia e de outros materiais de construção e seu fornecimento ao estado, e trepanação de dutos de petróleo. Essas atividades alimentam uma nova elite empresarial alicerçada no crime, que tangencia as milícias e as facções, mas opera em órbita distinta, e tem grande capacidade para corromper agentes dos poderes constituídos e órgãos de controle.

²⁷ Três estudos de três diferentes grupos de pesquisa que aplicaram metodologias distintas apontam resultados positivos das UPP em termos de redução dos índices de criminalidade. Os estudos são: (i) Cano et al (2012). "Os donos do morro": Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, LAV/UERJ e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (ii) Magaloni, Beatriz; Franco, Edgar e Mello, Vanessa. Killing in the slums: an impact evaluation of police reform in Rio de Janeiro, CDDRL Working Paper, December 2015, (iii) Ferraz, Claudio; Monteiro, Joana e Ottoni, Bruno. Monopolizing Violence in Ungoverned Spaces: Evidence from the Pacification of Rio's Favelas, maio de 2016.

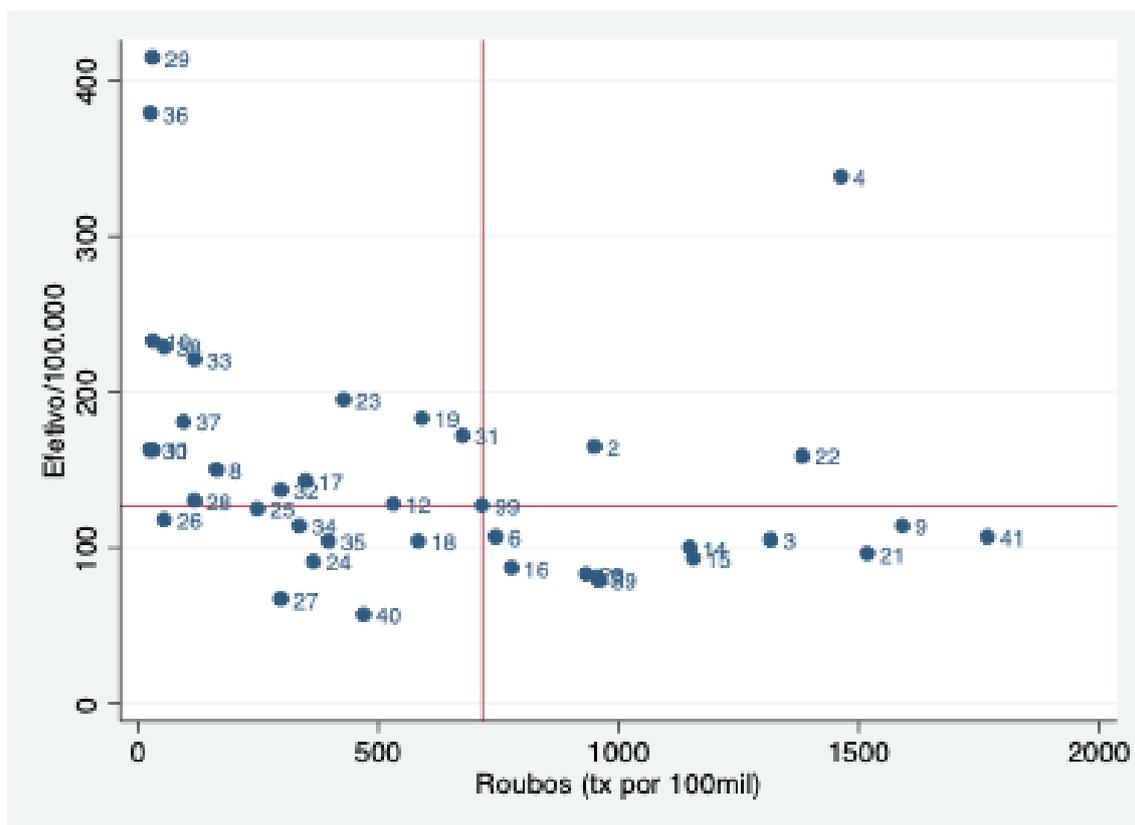
» **Má gestão das forças policiais, fragilidade nos sistemas de informação, capacitação e envolvimento policial com o crime**

As polícias do Rio de Janeiro apresentam sérios problemas estruturais e de gestão de recursos humanos. Há um grande contingente cedido, em licença e em atividades-meio, o que faz com que o percentual do efetivo da Polícia Militar lotado em atividades-fim seja de apenas 42% (Belo, 2021). A alocação de efetivo entre unidade não segue uma regra básica de ter mais policiais onde há mais problemas criminais. A Figura 4 mostra que as maiores proporções de policiais por 100.000 habitantes estão em Área Integradas de Segurança Pública do Interior (29, 36 e 33) e da zona rica da capital (23, 19 e 31), enquanto AISP da zona norte e Baixada (9, 41, 3 e 21) têm elevado número de roubos por 100,000 habitante e baixo número de policiais. O mesmo ocorre com a polícia civil, que tem delegacias com baixa demanda como a Delegacia de Anti-Sequestro com dezenas de policiais, apesar de esse ser um crime com baixíssima frequência no Rio de Janeiro. Grande parte da Polícia Civil também trabalha em escala de 24 por 72 horas o que implica que os policiais trabalham 1 vez a cada quatro dias.

As duas polícias investem pouco na formação inicial e continuada dos recursos humanos e é patente a diferença de qualificação entre os policiais do Rio de Janeiro e de outros estados do Brasil. As regras de promoção são baseadas sobretudo em tempo de serviço, como poucos critérios de desempenho, e não há critérios mínimos de experiência e formação para assumir cargos de chefia. Além disso, o troca-troca de comandos e chefias de unidades operacionais da polícia militar e das delegacias é frequente. O tempo médio em posições de chefia nos comandos de área e nas delegacias distritais é inferior a 12 meses em ambas as polícias. Isso faz com que as lideranças operem com horizontes de curtíssimo prazo e com a constante expectativa de serem substituídas.

Por fim, as polícias investiram ao longo do tempo muito pouco em sistemas de informação para auxiliar sua atividade e gerenciar recursos humanos. Embora o Rio de Janeiro tenha sido líder nacional em informatizar suas delegacias com o projeto Delegacia Legal em 1999, a área de Tecnologia da Informação de ambas as polícias não recebeu os investimentos necessários e hoje estão muito atrás de polícias de outros estados como São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Ceará. Somente em 2016 foi disponibilizado para as polícias o ISPGeo, um software de análise criminal que permite analisar as manchas de calor de crime e monitorar os indicadores criminais. Entretanto, os sistemas de informação para gerenciar os recursos humanos ainda são muito precários e não há acompanhamento individual do efetivo nas ruas através de GPS. Além disso, diversas instalações estão em situação precária e carecem de reformas e aprimoramentos para garantir o ambiente adequado para os agentes executarem seu serviço.

Figura A2 – Taxa de Efetivo Policial x Roubo totais por 100 mil habitantes – Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) do Rio de Janeiro - 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ) e De Belo (2021).

Paralelamente, a confiança da sociedade na polícia é muito baixa. A forma de se medir isso é perguntando para a população através de uma pesquisa de vitimização e percepção sobre o trabalho da polícia. Os dados mais recentes disponíveis sobre o assunto são de 2013 e indicam que apenas 10,8% da população diz que confia muito na Polícia Militar do Rio de Janeiro, o terceiro pior desempenho do Brasil (à frente apenas das polícias do Amazonas e Pará) (SENASP, 2013). A mesma pesquisa indica que a PMERJ também é a campeã nacional em extorsão: 7% dos entrevistados do Rio de Janeiro declaram ter sido extorquido ou ter recebido pedido de pagamento de propina, (SENASP, 2013 p. 246). A Polícia Civil ocupa posição relativamente melhor na comparação nacional, mas apenas 14% da população declara confiar muito na instituição, o sétimo pior resultado do país.²⁸

Além da baixa sensação de segurança e alta vitimização, outro aspecto que contribui para a falta de confiança nas forças policiais é o padrão fluminense de uso excessivo da força. O estado registrou uma média mensal de 113 mortes por intervenção de agente do Estado em 2021, totalizando 1.356 casos no ano, o que equivale a uma taxa de 7,8 por 100 mil habitantes. Embora

²⁸ SENASP, 2013, Pesquisa Nacional de Vitimização. Disponível em: https://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf

particularmente elevado, esse valor representa uma queda do valor histórico de 1.814 registrado em 2019, quando o Rio de Janeiro foi responsável por 29% das mortes pela polícia registrada no Brasil (FBSP, 2020).

A violência policial é um indicador crítico de ineficiência do trabalho policial. Como a violência não faz parte de nenhum manual ou regra de policiamento, a tolerância com esses procedimentos exige uma série de acomodações em que são desrespeitadas a hierarquia e os procedimentos internos. A violência e o abuso são atalhos para a desorganização e a ineficiência, nunca para bons resultados e um dos impactos mais diretos desse problema é a perda de legitimidade das polícias.

Por fim, o estado do Rio de Janeiro se diferencia das demais unidades da federação pela presença de grupos milicianos. Entre 2018 e 2020, o Grupo de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público do Rio de Janeiro (GAECO/MPRJ) denunciou 121 policiais por envolvimento com milícia, o que indica que 61% das denúncias contra milícias envolviam pelo menos um policial. Se boa parte das milícias tem policiais dentre seus quadros, por outro lado, os agentes públicos não são os únicos membros dessas organizações. Policiais representaram apenas 14% das pessoas denunciadas nesses processos. Milícias não são organizações ilegais de agentes de segurança, mas um fenômeno de integração entre representantes do Estado e criminosos.

» Ineficiência do sistema de persecução criminal

As poucas evidências disponíveis sugerem que o Sistema de Justiça Criminal no Brasil, e em especial no Rio de Janeiro, é marcado pela baixa probabilidade de punição de criminosos. Na prática, a detecção de criminosos ocorre sobretudo em flagrante, havendo pouquíssimo investimento em perícia e instrumentos de investigação. Como consequência, a maioria das prisões é de pessoas que cometeram crimes de roubo e de tráfico de drogas, sendo raras as prisões e punições por homicídio e organização criminosa.²⁹

Estudo feito pelo Centro de Pesquisa do Ministério Público do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ) aponta que dos 3.903 dos casos de homicídios dolosos registrados em 2015, apenas 14,6% haviam sido denunciados pelo MPRJ e em somente 3,5% dos casos o réu já tinha recebido uma sentença após 4 anos do crime ter ocorrido (Couto et al, 2020). Esses números mostram que é urgente aumentar a celeridade da Justiça e a capacidade investigativa das polícias para aumentar a probabilidade de responsabilização pelos crimes cometidos. Além disso, os avanços recentes de investigações de assassinatos como o da vereadora Marielle Franco exemplificam como a resolução desse tipo de crime é chave para desarticular grupos com atividades criminais

²⁹ De acordo com estudo realizado pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Disponível em: https://sistemas.ri.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/relat%3%b3rio_audi%3%aancias_de_cust%3%b3dia_2017-2019_-_7v.pdf

mais complexas. Investimentos em perícia e análise de dados para investigação ainda são incipientes no estado e têm grande potencial para auxiliar a identificação de criminosos.

Uma questão pouco debatida sobre o sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal no Rio de Janeiro é o desenho das unidades institucionais voltadas para a Segurança Pública. As duas polícias são organizadas de acordo com Áreas Integradas de Segurança Pública, que compatibilizam as áreas de atuação e é componente crucial para o trabalho integrado. Entretanto, a Polícia Civil do Rio de Janeiro tem hoje 34 delegacias especializadas, o que enfraquece a importância das delegacias distritais que deveriam ser a essência do modelo de investigação com base no território. Por sua vez, o Ministério Público do Rio de Janeiro opera com dois modelos principais de promotoria com matéria relacionada ao crime e à segurança pública: as Promotorias de Investigação Penal (PIP) e as Promotoria de Tutela Coletiva da Cidadania, sendo que nenhuma das duas tem foco e prioridade clara para exercer atividade extrajudicial e acompanhar indicadores criminais.

» **Envolvimento com criminalidade violenta e atos infracionais por crianças e adolescentes**

Pesquisas que analisam a ocorrência do crime a partir de etapas do ciclo da vida realizadas em diferentes países e épocas identificaram que a atividade criminal tem início tipicamente entre 8 e 14 anos de idade e costuma a declinar com o aumento da idade, tendendo a se encerrar entre os 20 e 29 anos de idade, com pico de frequência durante a adolescência, entre os 15 e 19 anos de idade (Moffitt 2018; Sampson e Laub 2005; Steffensmeier et al. 1989). O único estudo para o Rio de Janeiro com base em ocorrências em flagrante confirma o mesmo padrão: 52,4% de todas as autuações em flagrante foram direcionadas a jovens de 15 a 24 anos (ISP, 2016).

Diversos fatores explicam a maior propensão criminal nessa fase da vida, havendo aspectos referentes a causas individuais, familiares e comunitárias.³⁰ A literatura internacional tem avançado no sentido de mostrar que a entrada no crime não é um caminho único e sem volta. As evidências apontam que as decisões de cometimento de crimes são resultado da interação constante entre os indivíduos e o contexto/ambiente. Qualquer indivíduo tem mais chances de se envolver em problemas e delinquir quando é adolescente, mas as oportunidades e gravidade dos problemas são maiores para jovens que vivem em ambientes criminogênicos e de baixa supervisão (seja familiar ou institucional).

³⁰ A nível individual, por exemplo, a adolescência é um estágio caracterizado pela maior impulsividade, decorrente de transformações do neurodesenvolvimento característicos da idade (Salmanzadeh et al. 2020; Spear 2013). No âmbito familiar, a necessidade de obter renda e a supervisão familiar são duas dimensões que influenciam no envolvimento com a violência e os atos infracionais (Caputo 2004; Mok et al. 2018a). Na dimensão comunitária, a adolescência é entendida como um período marcado pela conquista de maior autonomia em relação à infância, pela realização gradativa de atividades sem a supervisão de adultos e, em especial, pela importância que o grupo de pares assume sobre a identidade e o comportamento do indivíduo (Smetana 2006). Essas características tornam o adolescente mais vulnerável a fatores ambientais criminogênicos (ex: pobreza, exposição à violência, segregação social), especialmente quando associado a pares com conduta delitiva (Osgood et al. 2005; Wikström et al. 2012).

As pesquisas que buscam entender o envolvimento criminal no Brasil e no Rio de Janeiro são escassas e, em geral, buscam entender o perfil do jovem que comete atos infracionais com base em entrevistas a grupos de adolescentes que estão internados cumprindo medidas socioeducativas ou que são alcançados por pesquisadores com vínculos com organizações que desenvolvem projetos sociais. Essas análises mostram que os jovens são majoritariamente pretos e pardos que tiveram o primeiro envolvimento com atos infracionais cedo, entre 12 e 14 anos, que têm baixíssima escolaridade, e já tinham abandonado a escola ou estavam em vias de fazê-lo devido a um histórico de reprovações e desinteresse. Os resultados do estudo realizado por Ramos e Nunes (2016) sugerem que muitos têm uma experiência de vida limitada ao local que nasceram e não pensam sobre o futuro. São oriundos de famílias em vulnerabilidade social, já tiveram experiências de emprego e reportam a presença de familiares presentes na sua criação. Durante as pesquisas, diversos adolescentes reportam ter começado comportamentos hostis usando drogas (na qual a maconha é a droga mais consumida), cometendo, a princípio, pequenos furtos em grupo e evoluindo para roubos com uso de arma de fogo e envolvimento com tráfico de drogas.³¹ Merece destaque o fato que os adolescentes reportam terem cumprido várias medidas socioeducativas, incluindo internações, algumas vezes e que isso pouco impactou sua trajetória.

Em suma, não se trata de indivíduos sem vínculos e que viveram sem contato com instituições familiares, educacionais e punitivas. Embora tenham uma amostra limitada, os estudos sugerem que os motivos primordiais para a prática delituosa é o desejo de consumir bens, associados à necessidade de autoafirmação, pertencimento e aceitação de pares. Esses são sentimentos comuns a todos os jovens, mas que para jovens negros e moradores de favelas e periferias representa um desejo quase inalcançável na vida fora do crime devido à baixa renda familiar e ao racismo estrutural que impõem processos de discriminação diários. A parte econômica se configura um desafio maior no processo de sair do crime, visto que os empregos que conseguem acessar são poucos e de baixa remuneração.

Um grande aprendizado dessas pesquisas é o de que a entrada no crime não é um caminho sem volta e nem uma decisão única. Muitos jovens com experiência no crime tentam sair do mundo criminal e conseguem. O grande desafio é manter-se afastado (Rodriguez, 2013; Lannes Fernandes & Rodriguez, 2009). Essas evidências estão de acordo com a literatura internacional que aponta que a trajetória de inserção na vida fora do crime é heterogênea, instável e cheia de altos e baixos, o que Matza (1990) chama de deriva.

O processo de desistência do crime por jovens e crianças precisa ser incentivado por um sistema de medidas socioeducativas efetivo. No Brasil, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, há seis medidas socioeducativas.³² A aplicação dessas medidas tem uma proposta

³¹ Embora na relatado na pesquisa do CESEC (2016), as conversas com Organizações Sociais que atuam junto a esses grupos reportaram que é comum que o envolvimento com atos infracionais comece com práticas que aparentemente são inofensivas como buscar uma refeição, mas que abrem portas para outras atividades ilícitas.

³² São elas: (i) Advertência; (ii) Obrigação de reparar o dano; (iii) Prestação de serviços à comunidade (PSC); (iv) Liberdade assistida (LA); (v) Inserção em regime de semiliberdade; (vi) Internação em estabelecimento educacional.

de recrudescimento gradual, isto é, mediante uma avaliação individualizada, a aplicação de cada uma está condicionada à gravidade do ato infracional, à recorrência no cometimento deles, e ao perfil biopsicossocial do adolescente. Observa-se, entretanto, na prática, que não há acompanhamento institucional sobre a efetividade dessas medidas.³³ Um desafio nessa direção, no entanto, é a baixa integração entre as diversas instituições envolvidas no fluxo de justiça e de atendimento desse sistema.³⁴ No que se refere à execução das medidas socioeducativas, a responsabilidade varia de acordo com a modalidade, sendo competência do poder executivo estadual as de meio fechado; e do poder executivo municipal as de meio aberto. Essa segmentação de atores visa contribuir para garantia do direito à convivência familiar e comunitária dos adolescentes, mas dificulta uma visão completa do cumprimento de medidas.

No estado do Rio de Janeiro, o Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase), órgão vinculado à Secretaria de Estado de Educação, é o responsável pela execução de medidas socioeducativas em meio fechado. O pouco que se sabe sobre as crianças e jovens cumpridas medidas socioeducativas é com base em registros administrativos do Degase, compilados no relatório do Centro de Pesquisas do Ministério Público do Rio de Janeiro (CENPE, 2021). Em 2018, o Degase atendia 1.423 adolescentes cumprindo medidas de privação de liberdade, aproximadamente 8% dos adolescentes internados no país — atrás apenas de São Paulo (CNMP, 2019). Esse volume implica que o Degase, que contava com 889 vagas no ano mencionado, operava com uma taxa de ocupação de 160% — acima da média nacional de 112%. Não foi possível obter informação sistematizada sobre o cumprimento de medidas mais brandas ao longo dos anos, cuja execução cabe aos municípios, o que sugere que na prática há pouquíssimo acompanhamento dessas medidas.

» Superlotação do sistema prisional

O sistema penitenciário deve ser encarado como parte central de políticas públicas de Segurança Pública. No Brasil e no Rio, no entanto, a superlotação e a proeminência de grupos criminosos nas unidades, como as facções de drogas e as milícias, nas unidades muitas vezes retroalimentam o ciclo de violência e de crime nas ruas.

De acordo com os dados do Infopen, em dezembro de 2019, o sistema prisional fluminense continha 51 unidades prisionais, com 51.029 pessoas presas, cerca de 62% acima do total de 29.050 vagas segundo dados da Seap³⁵. Do total de pessoas privadas de liberdade, 38,7% são presos provisórios que ainda aguardam condenação definitiva. Essa situação é produto de um Sistema de Justiça pouco resolutivo e direcionado para crimes mais frequentes, como roubos e pequeno tráfico de drogas. Como consequência da superlotação e falta de conservação, há um

³³ Para estudar a efetividade e outros aspectos do sistema socioeducativo de forma rigorosa, é preciso analisar dados que contenham informações sobre cada adolescente ao longo do tempo, isto é, que permita acompanhar a trajetória de cada um.

³⁴ A fase processual e investigativa contempla os seguintes atores: (i) a Polícia Civil, que realiza o primeiro contato com o adolescente após a notícia do fato; (ii) o Ministério Público, responsável pela realização da oitiva informal e análise dos indícios de autoria e de materialidade, bem como o encaminhamento para a deflagração ou não da ação socioeducativa; e (iii) o Tribunal de Justiça, a quem cabe a determinação do desfecho do processo, uma vez deflagrada a ação socioeducativa.

³⁵ Esse valor aumenta em aproximadamente 450 vagas ao considerar vagas em unidades hospitalares.

excesso de mortes potencialmente evitáveis nas prisões. Por exemplo, a taxa de mortes em decorrência do vírus HIV e de tuberculose por 100 mil habitantes é respectivamente 2,3 e 41,1 vezes maior nas prisões do que fora delas³⁶.

Uma consequência direta da superlotação do sistema é o baixo número de agentes penitenciários por preso. O Rio de Janeiro contava em 2018 com uma média de 10 presos por agente penitenciário³⁷, enquanto a proporção mínima desejável é de um agente para cinco presos, segundo uma resolução de 2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Essa situação com frequência leva à exaustão dos agentes e à incapacidade de gerirem devidamente as respectivas unidades. Por outro lado, o processo de seleção dos agentes é ruim e a ascensão na carreira é muito rápida. Geralmente os agentes ficam pouco tempo na atividade fim.

A Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP-RJ) apresenta dificuldades na direção e gestão do sistema prisional fluminense. Além da superlotação nas unidades, a pasta enfrenta restrições orçamentárias, inadimplência junto a fornecedores e prestadores de serviços e falta de monitoramento acerca do cumprimento dos objetivos da sanção penal. Há ainda mudança constante na gestão da SEAP e, por consequência, nas posições de liderança. Por exemplo, somente em 2021 a SEAP teve quatro secretários, o que reflete um alto nível de politização, baixa prioridade da questão prisional e inúmeros casos de envolvimento em escândalos de corrupção.³⁸

» Indicadores de criminalidade em patamares historicamente baixos

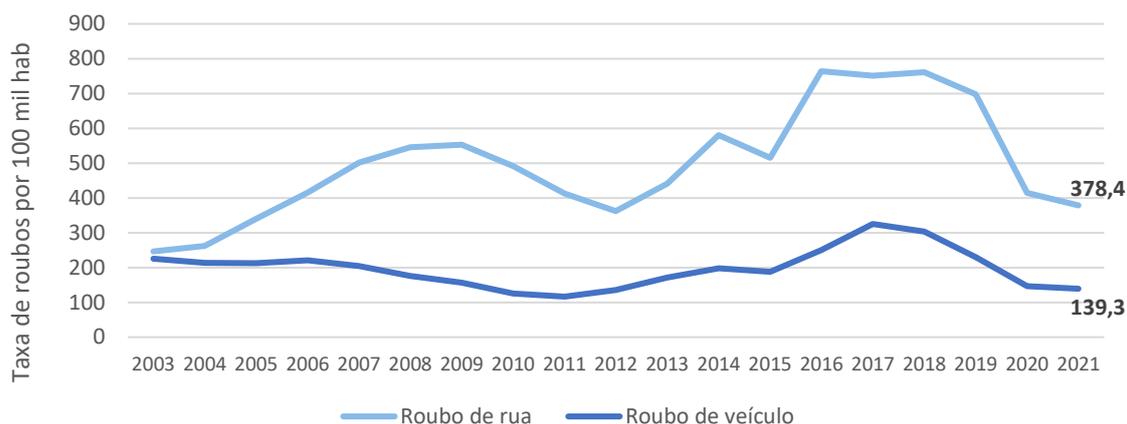
Em 2021, a maior parte dos indicadores de crimes violentos e patrimoniais atingiram patamares historicamente baixos no estado do Rio de Janeiro – padrão também observado no restante do país. A Figura 1 mostra que os roubos de rua e de veículos chegaram a taxas de 378 e 139 por 100 mil habitantes respectivamente, os menores valores desde 2012. Ainda que sejam em boa parte reflexo do choque de redução de circulação de pessoas causado pela pandemia de COVID-19 em 2020 e que a trajetória de queda para os roubos de veículo tenha se iniciado em 2018, os indicadores permaneceram baixos em 2021 com o retorno de atividades presenciais. Entretanto, será necessário observar os dados de 2022, quando a maior parte das restrições impostas pela pandemia foram suspensas para identificar se esses patamares de crime são temporários ou permanentes.

³⁶Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1515/mortalidade-e-causas-de-obitos-nas-prisoas-do-rio-de-janeiro-brasil>. Acesso em: 11/04/2022.

³⁷http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/raio-x-do-sistema-prisional/?_ga=2.68769809.1217614484.1645364266-e2a847a8-35b0-eed5-e398-ab08d4187350

³⁸A Polícia Federal (PF) prendeu em agosto de 2021 membros da cúpula da Secretaria de Administração Penitenciária (Seap) do Rio de Janeiro acusados de negociar com chefes de organizações criminosas em troca de influência. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/08/17/entenda-a-prisao-da-cupula-da-secretaria-de-administracao-penitenciario-do-rj.ghtml>.

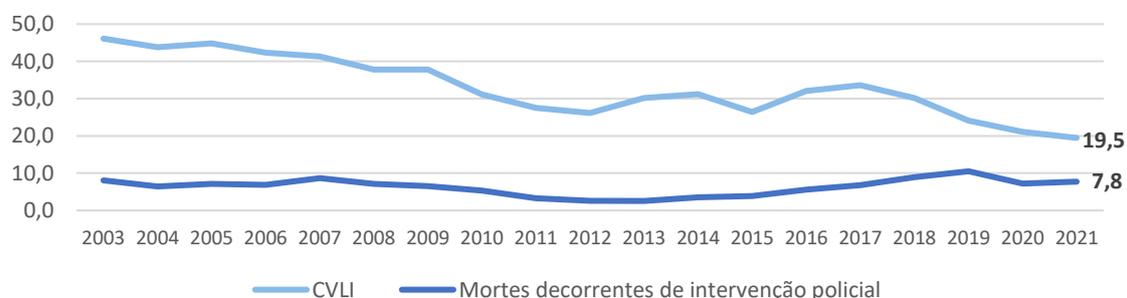
Figura A3 – Taxa de Roubo de rua x Roubo de veículo por 100 mil habitantes – Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ).

A Figura 2 mostra que os crimes violentos letais intencionais (CVLI), que incluem homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte e latrocínios, também estão em queda e chegaram a 19,5 por cem mil habitantes no último ano, a menor taxa desde 2003. Em contrapartida, as mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP) estão em patamar elevado (7,8 por 100 mil habitantes no mesmo ano). A tendência de alta foi interrompida em junho de 2020 com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 635, também conhecida popularmente como ADPF das Favelas, fundamentada na decisão do Supremo Tribunal Federal³⁹ que limita as operações policiais durante a pandemia de COVID-19. Mas mesmo com a ADPF em vigor, o nível de mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP) segue bastante alto, em torno de 105 por mês.⁴⁰

Figura A4 – Taxa de Crimes violentos letais intencionais (CVLI) x Mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP) por 100 mil habitantes – Estado do Rio de Janeiro



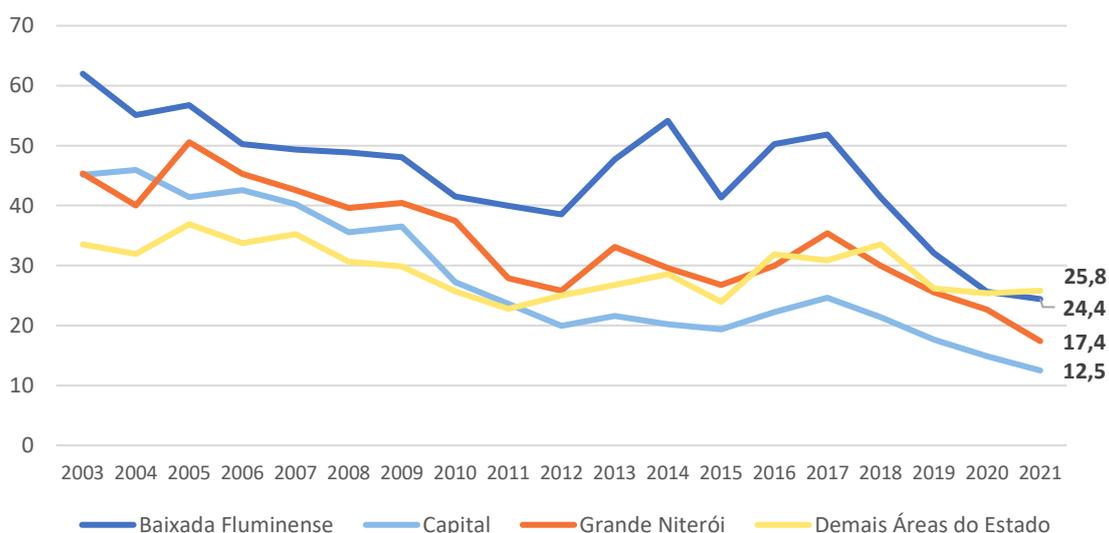
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ).

³⁹ Andamento processual da Decisão disponível em: <http://portal.stf.ius.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 31/03/2022.

⁴⁰ Considerando a média mensal entre março de 2021 e fevereiro de 2022.

A Figura 3 apresenta a taxa de CVLI por 100 mil habitantes por região do estado do Rio de Janeiro. É possível observar como a dinâmica do estado mudou ao longo das últimas décadas. Baixada Fluminense, Grande Niterói e a Capital do estado experimentaram reduções impressionantes. A cidade do Rio de Janeiro atingiu taxa de 12 por 100 mil habitantes em 2021⁴¹, enquanto Baixada e Grande Niterói diminuíram as taxas pela metade entre 2017 e 2021, chegando aos valores de 24 e 17 por 100 mil habitantes, respectivamente. Enquanto isso, a região composta pelos municípios localizados fora da região metropolitana passou da menos violenta para a mais violenta em termos per capita, visto que não experimentou muitas mudanças no período.

Figura A5 – Taxa de Crimes violentos letais intencionais (CVLI) por 100 mil habitantes – Regiões do estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ).

Apesar da relevância dos problemas de segurança pública para o estado, há pouco entendimento do que tem contribuído para a queda dos últimos 5 anos. Algumas hipóteses são aventadas: (1) os efeitos do isolamento e redução na circulação de pessoas decorrente da pandemia do Covid-19; (2) o aumento do uso da força pela polícia; e (3) o aumento da ostensividade policial decorrente da recuperação do orçamento estadual e da compra de equipamentos efetivada pela Intervenção Federal na Segurança Pública.

Em 2020, a redução da circulação de pessoas foi fator determinante para queda abrupta de casos de roubos ao redor do mundo⁴² e no Rio de Janeiro, mas as evidências não conseguem

⁴¹ Esse valor é mais baixo do que a taxa de 15 por 100 mil habitantes para 22 cidades norte-americanas incluídas em estudo do *Council on Criminal Justice* (Rosenfeld, Richard and Ernesto Lopez. *Pandemic, Social Unrest, and Crime in U.S. Cities: Year-End 2021 Update*. Washington, D.C.: Council on Criminal Justice, January 2022.)

⁴² Nivette, A.E., Zahnow, R., Aguilar, R. et al. A global analysis of the impact of COVID-19 stay-at-home restrictions on crime. *Nat Hum Behav* 5, 868–877 (2021). Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41562-021-01139-z>. Acesso em: 11/04/2022.

explicar a queda de casos de CVLI cuja tendência precede a pandemia. Para alguns operadores de segurança pública, o aumento da letalidade policial é responsável pela redução na criminalidade, mas estudos mostram que locais que mais aumentaram as mortes pela polícia não são sistematicamente os que mais reduziram o homicídio doloso (Monteiro et al., 2020), e que mesmo a forte redução de mortes pela polícia após a ADPF 635 não afetou o nível de roubos e homicídios (Bullock, 2021).

Por fim, houve uma forte recuperação da ostensividade policial a partir de 2019 apoiada pelos recursos da Intervenção Federal e da recuperação do orçamento estadual após forte crise fiscal experimentada em 2016 e 2017 que permitiram a expansão da frota de veículos, a volta do pagamento do Regime Adicional de Serviço (RAS) e a forte expansão do Programa Operação Presente. Infelizmente, a ausência de transparência de dados sobre emprego da força policial não permite testar essa hipótese. O que é claro, entretanto, é que essa recuperação se apoia fortemente em estruturas extraordinárias como RAS e Operação Presente, que, apesar do apelo político, não são sustentáveis no longo prazo.

» Elevado orçamento estadual e baixo investimento em informação e inteligência

O Estado do Rio de Janeiro é a Unidade da Federação com maior gasto em segurança pública⁴³. Segundo dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da Secretaria de Estado do Rio de Janeiro, em 2021, foram gastos R\$ 9,8 bilhões em Segurança Pública, o que representa 14% do orçamento total - a maior proporção dentre os estados e acima do observado em outras áreas centrais de provisão de serviços públicos, como Saúde (12%) e Educação (10%), inferior apenas à Previdência Social (34%). Esse montante equivale a uma aplicação per capita de R\$561,00, valor acima da média de outros estados do Sudeste (Figura 2).

É importante destacar que esse valor, apesar de alto, está subestimado, pois não considera gastos com aposentadoria de policiais e tampouco programas relacionados à segurança pública que são computados fora da função Segurança Pública do orçamento. O exemplo mais simbólico deste último caso é o programa Operação Presente, vinculado à Secretaria de Governo (Segov). Segundo estudo do CENPE/MPRJ foram gastos R\$141,62 milhões entre 2017 e 2019 (valores de 2019)⁴⁴ na Operação Presente, e nessa época o Programa tinha uma dimensão menor do que a que existe hoje. Não foi possível identificar também quanto foi gasto em pagamento de Regime Adicional de Serviço (RAS) nas Polícias Civil e Militar. O RAS institucionaliza o trabalho dos

⁴³ Matéria da Piauí com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública: <https://piaui.folha.uol.com.br/proporcionalmente-rio-de-janeiro-gastou-o-triplo-de-sao-paulo-com-seguranca-publica-em-2020>. Acesso em: 21/03/2022.

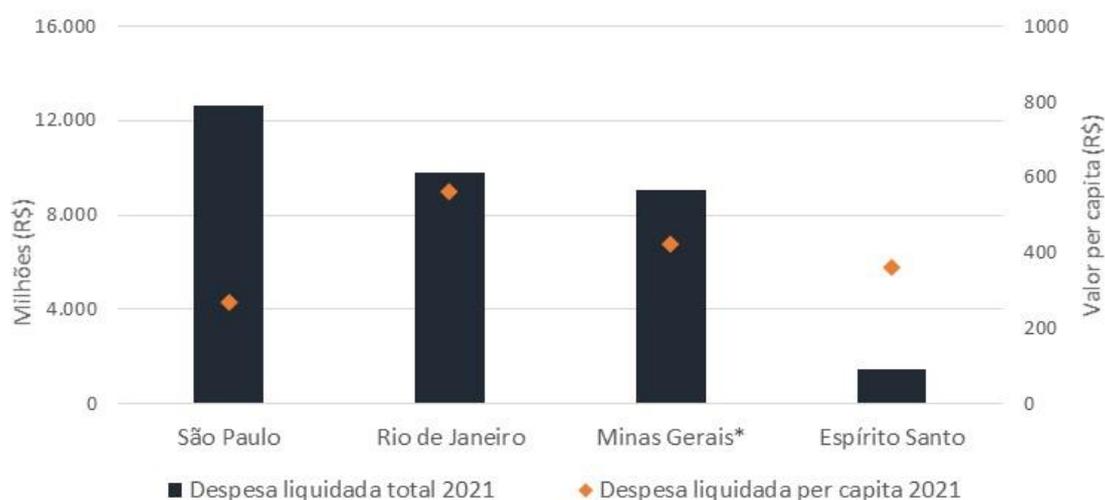
⁴⁴ Para localizar os dados de despesa liquidada por ano no Governo Presente no Portal da Transparência (<http://www.transparencia.rj.gov.br>), por exemplo, é preciso pesquisar por diversos Projetos/atividades. Assim foi possível identificar que foram gastos R\$6,5 milhões em Patrulhamento de Regiões Críticas da Cidade - Operação Governo Presente (1166), no entanto, não foram encontrados outras ações consideradas no estudo do CENPE/MPRJ como Governo Presente Baixada Fluminense (4433)/ Botafogo (4434)/ Laranjeiras e Cosme Velho (4436)/ Tijuca (4437), Pessoal e Encargos Sociais - Operação Governo Presente (4589) e Operação Governo Presente – FISED (5713).

agentes de segurança em dias de folga e/ou férias, de forma a complementar a renda dos profissionais, reforçando o patrulhamento no estado⁴⁵.

A forma de divulgação dos dados orçamentários é pouco transparente e dificulta o acompanhamento tanto do montante geral gasto em segurança pública, quando da sua composição. Um exemplo é a distribuição do gasto em subfunções. No estado do Rio de Janeiro a subfunção Administração Geral, rubrica genérica, responde por mais de 83% do gasto em Segurança Pública nos quatro anos analisados, padrão bem distinto do observado em outros estados em que responde por menos de 10% do gasto total de 2021, como Minas Gerais (2,7%) e São Paulo (8,0%). Em São Paulo, por exemplo, Policiamento responde por 88% do gasto, enquanto no Rio essa subfunção representa apenas 3%.

A subfunção Informação e Inteligência teve uma liquidação particularmente diminuta, apenas R\$1.200 entre 2018 e 2020, e, apesar do aumento considerável em 2021, quando foram liquidados R\$23 milhões, esse setor representou menos de 0,1% do orçamento destinado à Segurança Pública no ano (Figura 3).

Figura A6 – Despesas liquidadas total (R\$ milhões) e despesa liquidada per capita (R\$)

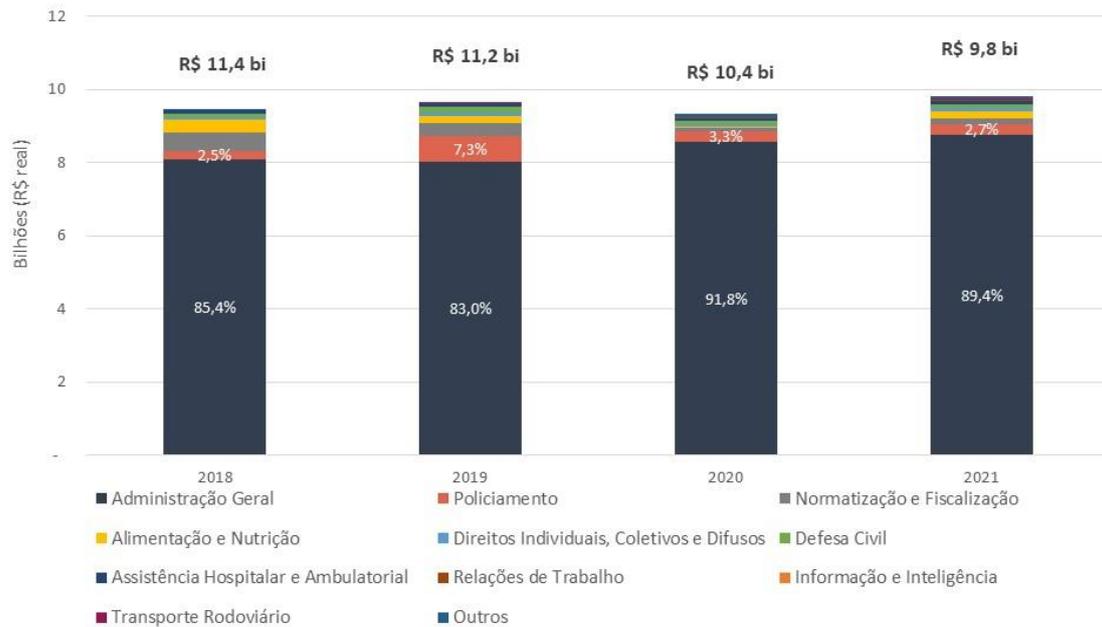


* No caso de Minas Gerais foram desconsideradas do cálculo do total as despesas referentes ao Previdência do Regime Estatutário.

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária das Secretarias de Estado de Fazenda de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Valores atualizados segundo IPCA dez/2021.

⁴⁵ A busca por subelemento no Portal da Transparência resulta na mensagem “Não há dados para a apresentação do relatório”. Acesso em: 21/03/2022.

Figura A7 – Despesas liquidadas total nas 10 principais subfunções (R\$ bilhões de 2021)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária das Secretarias de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. Valores atualizados segundo IPCA dez/2021.

Referências Bibliográficas

Bayler e David (2017). Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Beato, C. Projeto Fica Vivo em Belo Horizonte. In: Veloso, F. e Ferreira, S.G. (org.), *É possível – Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência*. Rio de Janeiro: Contra Capa / Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças, 2008.

Blattman, C.; Duncan, G.; Lessing, B. e Tobón, S. *Gangs of Medellin: How Organized Crime is Organized*, working paper, 2019.

Braga, A., Turchan, B. e Papachristos, A. Hot spots policing of small geographic areas effects on crime. Campbell Collaboration. 2019.

Braga, A.; Weisburd, D. e Turchan, B. Focused Deterrence Strategies and Crime Control: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence, *Criminology & Public Policy*, Volume 17, Issue 1, 2018.

Chainey, S. P. e Monteiro, J. The dispersion of crime concentration during a period of crime increase. *Security Journal*, 32(3), 324-341, 2020.

Chainey, S.; Pezzuchi, G.; Rojas, N.O.G.3, Ramirez, J. L. H.; Monteiro, J.; Valdez, E.R. Crime concentration at micro-places in Latin America, *Crime Science* 8:5, 2019.

Chalfin, A. e McCrary, J. Criminal deterrence: A review of the literature. *Journal of Economic Literature*, 55(1), 5-48, 2017.

Costa, A. T. M. *Segurança Pública, Redes e Governança*. Madrid: Bosch (no prelo).

Couto, A. C. (2018). A periferia de Belém sob vigilância e controle: o narcotráfico por uma perspectiva miliciana, *Geografares*, Outubro-Dezembro 2018.

CRISP. Pesquisa nacional de vitimização. Relatório Técnico, 2013.

Cunha, L. A. e Soares, V. A. L. Pesquisa perfil das instituições de segurança pública anos-base 2014-2015-2016. Brasília : Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2019.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

Haber, C. D. e Maciel, N. C. A. As sentenças judiciais por tráfico de drogas na cidade e Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Cadernos de Segurança Pública, Ano X, n 10, agosto, 2018.

Instituto de Segurança Pública-ISP. Panorama das apreensões de Drogas no Rio de Janeiro, 2016.

Instituto Sou da Paz. Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios. 2019.

Instituto Sou da Paz. Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública, 2015.

J-PAL Policy Bulletin. "Practicing Choices, Preventing Crime." Cambridge, MA: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. 2017.

Lannes Fernandes, Fernando; Rodriguez, Andréa. Rotas de Fuga: lições aprendidas no desenvolvimento de metodologias de prevenção e criação de alternativas para adolescentes e jovens no tráfico de drogas. - Brasília: OIT, 2009

Monteiro, J.; Couto, M.E.L; Silva, A.B.C.; Santos, G. C.A.; Carvalho, E. F. Entre a rua e o tribunal: uma análise do processamento de casos de homicídio no Estado do Rio de Janeiro, Relatório de Pesquisa n 1. Rio de Janeiro: CENPE/MPRJ, 2020.

Monteiro, J., Fagundes, E. e Fernandes, J.G. Letalidade policial e criminalidade violenta, manuscrito não publicado, 2019.

Monteiro, J.; Guerra, J.; Silva, L. (org). Caderno IERBB. Projeto Farol: luz sobre as Promotorias. [digital]. Rio de Janeiro, RJ: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso (IERBB/MPRJ), Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), 2020

Monteiro, J.; Silva, L.A.M; Fernandes, J.G. O Redimensionamento da Promotorias de Investigação Penal do Ministério Público do Rio de Janeiro, Relatório de Pesquisa n 2. Rio de Janeiro: CENPE/MPRJ, 2020.

Rapizzo, E.. O esforço policial nas ações de posse ou uso de drogas, Cadernos de Segurança Pública, Cadernos de Segurança Pública, Ano X, n 10, agosto, 2018.

Ribeiro, L., Machado, I. e Silva, K. Tempo na ou da justiça criminal brasileira: uma discussão metodológica. Opinião Pública. Vol.18. Novembro, 2012.

Weisburd, D. The law of crime concentration and the criminology of place. Criminology, 53, 133–157, 2015.

2

Desenvolvimento Social

Sergio Guimarães Ferreira e Fernando A. Veloso (Coordenação)

Wanda Engel (pobreza)

Wilson Risolia (educação)

Juliana Leitão (educação)

Arthur Aguillar (saúde)

Miguel Lago (saúde)

Manuel Faria (saúde)

Introdução

Esta agenda foi organizada a partir da leitura de que uma política social deve atuar de maneira integrada com três objetivos: a) **promoção da mobilidade social**, que na base da pirâmide coincide com políticas que promovam a saída permanente da pobreza; b) **construção de uma rede confiável e ampla de seguridade social**; c) **eliminação das desigualdades extremas**.

O primeiro objetivo— a mobilidade social— é atendido por políticas de saúde para gestantes e atenção básica para a primeira infância, políticas educacionais, e programas de inclusão produtiva (microcrédito, capacitação, dentre outros). O segundo objetivo— a rede de seguridade social— depende de uma ampla rede hospitalar, de programas de prevenção a doenças cardiovasculares, do seguro-desemprego e de programas temporários de aluguéis, dentre outros exemplos de programas que visam atenuar os efeitos de eventos imprevistos. Políticas voltadas à proteção de grupos vulneráveis (moradores de rua, comunidades LGBTQ+, etc.) ou políticas de ação afirmativa (como cotas em universidades) atendem à terceira categoria de objetivos de uma política social.

A conexão entre pobreza dos pais e pobreza dos filhos adultos, tal como mostrada em suplementos de pesquisas domiciliares do IBGE (PNAD 1996 e 2014) é mediada por uma série de fatores operando conjuntamente, que podem ser sumarizados no papel da renda monetária (gerando baixo investimento dos pais nos filhos), do capital humano interno à família (capital humano entendido de forma ampla, englobando habilidades cognitivas, socioemocionais, valores, experiências de vida) e vizinhança (rede de interações sociais, seja no território ou em outras esferas de influência, como na escola, no clube, dentre outros espaços).

A influência desses diversos elementos é difícil de ser identificada em pesquisas domiciliares. Contudo, alguns indicadores podem ser usados para comparar as condições para desenvolvimento de habilidades de crianças pobres vis a vis a de crianças vivendo em domicílios de renda elevada, usando-se a PNAD Contínua de 2019 e de 2020. Tendo como referência crianças de 0-9 anos em domicílios pobres (usando a linha de pobreza Cepal/Ipea com cestas de consumo regionalizadas, mais apropriado para a comparação entre estados) e comparando com crianças vivendo em domicílios dentro do grupo de 20% mais ricos, encontramos uma enorme diferença.

- **No Brasil, apenas 69,9% das crianças pobres vivem em domicílios com responsável e cônjuge, comparado a 91,1% em domicílios ricos com responsável e cônjuge.** No estado do Rio de Janeiro, a diferença entre crianças ricas e pobres é maior: entre crianças pobres de 0 a 9 anos de idade, 58,5% vivem com responsável e cônjuge, comparado a 91,2% entre os ricos (mulheres são a grande maioria dos chefes de domicílio uniparental em ambos os grupos, mas ainda mais dominantes entre os pobres – na faixa de 93%).
- **Pais de crianças pobres são relativamente jovens, e no Rio isso é ainda mais flagrante.** A razão entre a idade dos responsáveis e de seus filhos na faixa de 0-9 é de 6,6 em

domicílios pobres brasileiros (6,0 no Rio), comparado a 11,2 entre os 20% mais ricos do Brasil (12,9 no Rio).

- **O capital humano dos pais em domicílios pobres e ricos é bem diferente:** no Rio, 58,7% das crianças de 0-9 anos vivem com responsáveis que não completaram o ensino médio, comparado a 3,8% entre os mais ricos. A diferença é ainda maior no Brasil (respectivamente, 67,5% e 6%).
- **O acesso a microcomputador é muito diferente para crianças ricas e pobres:** no estado do Rio de Janeiro, 78,6% das crianças e jovens pobres de 10-17 anos viviam em domicílios sem microcomputador (dados de 2019), comparado a 5,5% entre os mais ricos (diferença um pouco menor do que no Brasil). Esse acesso é correlacionado com a realização de atividades escolares elaboradas e se demonstrou importante ferramenta para alunos do ensino fundamental (anos finais) e do ensino médio.
- **A falta de condições adequadas no domicílio pobre para o desenvolvimento de capacidades tem impacto relevante nos resultados acadêmicos:** 25,5% das crianças e jovens pobres entre 10-17 anos no Rio de Janeiro que frequentam a escola o fazem com atraso de dois anos ou mais (apenas 2,4% nos domicílios mais ricos). A diferença em pontos percentuais é maior no Rio do que na média nacional (15,6 pp no Brasil contra 23,1 pp no Rio).⁴⁶
- **As crianças pobres do estado do Rio de Janeiro, quando avaliadas do ponto de vista das condições de desenvolvimento de competências, estão, portanto, mais distantes das crianças morando em domicílios ricos do que seus vizinhos do Sudeste** e, em algumas dimensões, essa distância no acesso a oportunidades (e logo de mobilidade social) é maior do que na média do Brasil.

Uma forma de se analisar a pobreza de longo prazo é perguntar qual o percentual dos que eram pobres na infância e pertenciam a famílias que recebiam transferência de renda do Programa Bolsa Família (PBF), que deixam de estar vinculados ao programa no início da vida adulta.

- Um estudo recente acompanhou a geração de crianças que em 2005 estava em uma família recebendo benefícios do PBF e analisou a partir do CadÚnico de 2019 as chances de: a) o indivíduo ter saído do CadÚnico (que seria uma *proxy* de mobilidade social) e b) o indivíduo estar em uma família que ainda tem pelo menos uma pessoa (não necessariamente ele) recebendo Bolsa Família (um indicador de persistência da pobreza, ou de imobilidade social).
- Tomando como base o grupo que em 2005 tinha entre 10 e 16 anos (e que em 2019 teria entre 24 e 30 anos), 16,1% destas pertenciam a famílias que tinham em 2019 pelo menos um membro beneficiário do programa de transferência. **Este indicador de**

⁴⁶ Ver <https://imdsbrasil.org/criancas-e-adolescentes/condicoes-para-o-desenvolvimento-de-habilidades-no-brasil>.

persistência intergeracional da pobreza no Rio de Janeiro é mais baixo em relação ao Brasil (18,9%), mas relativamente alto em relação ao Sudeste (12,9%). Considerando apenas meninas em 2005, 25% delas permanecem em famílias dependentes do programa (comparado a 19,7% na região Sudeste e 27,2% no Brasil), o que é uma dependência significativa. Se a menina é negra, a taxa de permanência no programa 14 anos depois é de 29,2% (31% no Brasil, 24,4% no Sudeste).

- **O Rio tem assim um padrão de dependência de programas de bem-estar relativamente duradouro (é a maior taxa de permanência intergeracional no programa fora das regiões Norte e Nordeste).**⁴⁷

Rio 2022: Política de Superação da Pobreza

Esta agenda está centrada numa política pública integrada de superação da pobreza. Descreve o processo histórico que produziu o Sistema Único de Assistência Social (a partir da Lei Orgânica de Assistência Social), operacionalizado pelos municípios por meio dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). A lógica de atuação do sistema é baseada na família. Sob a célula familiar se constrói o Cadastro Único (cadastro oficial de famílias vulneráveis), que tem sido uma ferramenta eficiente para servir de base para programas de transferência de renda e para a provisão de serviços complementares à família.

Há necessidade de reforçar o papel integrador exercido pelo Cadastro Único. O conceito desta integração de serviços estava previsto no Programa Brasil Sem Miséria, com a estruturação de um programa voltado para o apoio às famílias – PAIF (Programa de Apoio Integral às Famílias), o encaminhamento a serviços protetivos e a programas de geração de renda executados a partir da identificação das necessidades de cada família e sua conjugação com a oferta de serviços.

Aqui se propõe a expansão da oferta de programas distribuídos em quatro eixos: a) **um programa de apoio a famílias vulneráveis a partir das mães e avós** (“Mães gestando o futuro”), centrado em inclusão produtiva e encaminhamento a serviços assistenciais complementares. O programa seria estruturado a partir de um sistema de planejamento e monitoramento tendo a família como unidade; b) **apoio à primeira infância**, com foco em famílias com crianças de zero a seis anos, alicerçado numa ampla rede de ações associadas ao desenvolvimento nos primeiros anos de vida, começando com o acompanhamento à gestante, monitoramento de vacinação, apoio psicossocial às gestantes e mães, dentre outros; c) **programa de suporte à juventude vulnerável**, com base em rede multisetorial envolvendo várias secretarias estaduais; d) **um programa amplo de apoio a territórios vulneráveis**, incluindo um plano de desenvolvimento local.

⁴⁷ Ver <https://jmdsbrasil.org/bolsa-familia/saida-e-permanencia-no-cadunico>. Selecione Rio de Janeiro, Dependentes, 10-16 anos.

O modus operandi desse rol de programas é conhecido e as experiências de sucesso bastante difundidas, muitas delas avaliadas. O Estado do Rio de Janeiro tem uma rede universitária e de institutos de pesquisa que poderiam dar suporte no desenho de cada ação. Contudo, muitas das ações estão fora do âmbito estadual (em geral no âmbito municipal), e são multisetoriais no desenho. Ou seja, **o capital político necessário para a sua execução é muito grande. Os recursos organizacionais demandados do estado também são significativos, dada a grande quantidade de secretarias envolvidas.** Além disso, muitas das ações propostas dependem de harmonização com o Poder Judiciário.

Os CRAS serão as principais unidades executoras na ponta. É preciso uma avaliação preliminar da capacidade de cada município fornecer os gestores técnicos capazes de se envolver em atividades relativamente complexas. A formação do assistente social não tem profundidade em cada uma das questões envolvidas, e contatos permanentes com psicólogos, educadores e enfermeiros será fundamental no nível do município. O governo estadual (através de sua secretaria de assistência e desenvolvimento social) tem um papel essencial de *matchmaker*, identificando as necessidades de recursos humanos em cada município junto com a rede de secretários municipais e procurando encontrar a capacitação adequada, sem o qual a gestão será bastante heterogênea entre os municípios.

Essas propostas são essenciais para a reconstrução do estado em novas bases, mas dependem criticamente de sustentabilidade no longo prazo, o que exigirá prioridade orçamentária. Isso faz lembrar do programa bem sucedido Chile Cresce Contigo, onde algo deste porte foi viabilizado pelo governo nacional chileno. O Estado do Rio de Janeiro tem cerca de três milhões de pessoas a menos do que o Chile, e um território que corresponde a cerca de 5% do chileno. Portanto, do ponto de vista gerencial não seria difícil copiar o modelo e adaptá-lo. Evidentemente, o gargalo é de natureza político-administrativa.

A estrutura de governança proposta para lidar com este desafio passa pela estruturação de um comitê estadual de superação da pobreza presidido pelo governador, do qual participariam prefeitos representantes de polos regionais. Adicionaram-se ao comitê representantes do poder judiciário, da assembleia legislativa, do ministério público e da defensoria, que na prática são stakeholders importantes da defesa de direitos básicos dos mais vulneráveis.

A estratégia multidimensional proposta é vital para lidar com a questão da desigualdade de oportunidades e, portanto, *não se trata somente de um conjunto de ações associados à superação da pobreza, mas um programa amplo de promoção da mobilidade social.*

O estudo do IMDS sobre as crianças do Bolsa Família em 2005 mostra um padrão elevado da pobreza intergeracional no Rio de Janeiro. **Para evitar que os números da geração de 2005 se repitam para as novas gerações, é essencial ser ambicioso.** É essa ambição que é proposta nesta agenda. Nas palavras de James Heckman, “a infância é a província da família”. Portanto, é na família e em sua rede de articulações que deve residir o cerne de uma política de combate à pobreza, e é isso que se desenha cuidadosamente para o Estado do Rio de Janeiro.

Rio 2022: Educação

Diferentemente do sistema de assistência social, onde o estado tem um papel de harmonizador e de capacitador das ações municipais, no caso da política educacional o estado é também um importante operador, sendo responsável (em conjunto com os municípios) pela provisão direta de educação gratuita para os anos finais do ensino fundamental, e responsável (exclusivo) pela provisão de escolas de ensino médio, também gratuitas. Assim, o grande desafio proposto neste documento foi o de definir ações e princípios para reverter a tendência negativa do desempenho estadual no Ideb.

Em 2020, a rede estadual possuía 19% das cerca de 846 mil matrículas nos Anos Finais do Ensino Fundamental. Já no ensino médio, o quadro é completamente diferente. Em 2020, as redes estadual, privada e federal somavam cerca de 596 mil alunos (77% na rede estadual).⁴⁸ Em face disso, a análise se concentra totalmente no ensino médio, embora parte das propostas possa ser transportada com poucas adaptações ao ensino fundamental.

A qualidade da educação oferecida pelas redes é medida pelo IDEB. Em 2019, o IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro figurava na 21ª posição entre os 27 estados brasileiros, uma posição vexatória, ainda mais considerando-se o PIB per capita do estado. O IDEB da rede estadual do Ensino Médio só fica um pouco melhor: 20º lugar no país.⁴⁹

Além da baixa qualidade, outros sinais de falência do sistema estadual são identificados em elevados índices de evasão. **De acordo com estudo da Unicef de 2021⁵⁰, no Rio de Janeiro 17% das crianças e adolescentes entre 15 e 17 anos não frequentavam a escola embora não tivessem ainda o ensino médio completo. No Brasil, a taxa é de 13,9%.** No Sudeste, o segundo pior estado é o Espírito Santo com 11,1% e o melhor é Minas Gerais (7,3%).

Dentre aqueles que frequentam a rede estadual, há um elevado percentual de distorção série-idade (proporção com dois anos ou mais de atraso em relação à série que frequenta): 45% nos anos finais do ensino fundamental e 42% no ensino médio, enquanto que no Brasil essas taxas são, respectivamente, de 22% e 29%, e no Sudeste, 17% e 23%. Observe-se que as taxas aumentam no ensino médio em relação aos anos finais tanto no Brasil quanto no Sudeste, mas no Rio a taxa diminui. Isso ocorre como resultado da desistência dos mais atrasados, que abandonam o sistema.

⁴⁸ Esses dados estão em uma apresentação elaborada por Wilson Risolia como background para o capítulo, não tendo sido apresentados na versão final do trabalho. Ver Diagnóstico de Educação no ERJ, Projeto Rio 2022, não publicada, 2020. A fonte de dados utilizada é o Censo Escolar de 2020, que capta a matrícula no início do ano letivo, portanto antes da pandemia.

⁴⁹ Dados da apresentação supracitada.

⁵⁰ Cenário da exclusão escolar (UNICEF). Considerou-se não frequentando a escola crianças e adolescentes de 15 a 17 anos que declararam não frequentar a escola ou que frequentavam a escola, mas não tiveram atividades escolares disponibilizadas na semana anterior à entrevista. Citado na mesma apresentação de background.

Sabe-se que capacidades são adquiridas de forma cumulativa e complementar. Um aluno com pouca fluência de leitura será incapaz de ter bom desempenho em questões de interpretação de textos mais sofisticados, e mesmo de compreender enunciados de problemas de matemática. Da mesma forma, alguém que não aprendeu bem equações de primeiro grau não conseguirá adquirir o desempenho adequado em questões de cálculo. Ou seja, **além de problemas de má gestão, o mau desempenho das redes estaduais resulta do déficit de competências das crianças que entram no sistema** – déficit este que resulta da má gestão escolar nos municípios fluminenses que não conseguem reverter, na maioria dos casos, as deficiências trazidas dos períodos iniciais de vida (a província da família, nas palavras de James Heckman).

Os resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização de 2016, aplicada no 3º ano do ensino fundamental pelo MEC, já mostravam um quadro muito ruim no Estado do Rio de Janeiro⁵¹: 35% com nível de escrita insuficiente, 60% com nível de leitura insuficiente e 61% com nível de matemática insuficiente. Em todos os níveis, o Rio de Janeiro tem resultados piores do que a média brasileira. As taxas do Espírito Santo (o segundo estado em pior posição no Sudeste) são respectivamente 25%, 47% e 46%.

Assim, se a secretaria estadual se resumir a ações associadas ao Ensino Médio, não cuidando de interagir com redes municipais de educação e de assistência social, irá basicamente - no jargão popular - enxugar gelo. Logo, **cabe ao estado, além de gerir o sistema de cuja operacionalização é o responsável direto, acumular funções de capacitador e de articulador de políticas educacionais no âmbito dos municípios.**

Neste sentido, o documento propõe várias ações para recuperar os resultados da rede estadual. Como ponto de partida, recomenda a retomada de um sistema de avaliação externa existente até 2016, abrangendo o Saerjinho e o Saerj.

As avaliações externas são a base para a reinstalação de um sistema de metas, acompanhado por planos de ação. Neste caso, bastaria retomar o desenho do Iderj e do Iderjinho. O Documento ressalta que é importante ter, no âmbito da secretaria, um grupo de profissionais com formação específica em gestão de resultados.

O documento propugna uma ênfase em formação continuada de professores e diretores.

- **Pesquisa feita com dados da cidade do Rio de Janeiro identifica que um bom professor melhora as notas de alunos em 20% de um desvio-padrão da distribuição de notas do estado do Rio de Janeiro.** Pesquisas com dados dos EUA mostram efeitos de um bom professor sobre gravidez precoce, taxa de diplomação no ensino médio e salários auferidos pelo aluno no mercado de trabalho.

⁵¹ A Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) é uma avaliação que tem como objetivo avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática dos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas. São considerados como insuficientes pelo MEC os níveis 1, 2 e 3 para Escrita; 1 e 2 para Leitura; e os níveis 1 e 2 para Matemática. Resultados reportados na apresentação supracitada.

- **É proposto treinamento dos professores com foco em língua portuguesa e matemática.** Em relação aos diretores, sugere-se formação contínua no campo de gestão baseada em dados.

O sistema político tem que garantir autonomia de ação para diretores de escola. Para isso, um primeiro passo é acabar com a escolha de diretores de regionais e de escolas por mecanismos eleitorais. A escolha deve ser essencialmente técnica, e o exame admissional deve testar competências associadas a planejamento e gestão. Segundo os autores, a admissão de professores deve valorizar fortemente a didática, não se resumindo aos conhecimentos específicos como atualmente.

Além de questões gerenciais fundamentais, o documento aponta ações pontuais necessárias para reverter este quadro. **Para lidar com o problema da distorção idade-série, o rol de sugestões envolve ações preventivas, que permitam a identificação das capacidades insuficientes de cada aluno.** O papel do professor é fundamental na identificação dos problemas em cada caso, na ausência de modelos preditivos baseados em dados detalhados de desempenho dos alunos. O uso de conselhos de classe com periodicidade frequente ajuda na identificação dos problemas antes que ocorram. Também fundamental é a sistematização das informações trocadas entre professores para registro, memória e busca de padronização de decisões. Estas soluções preventivas funcionam para aqueles ainda não atrasados – que pelos números do Rio de Janeiro, representam metade do universo no ensino médio. Para lidar com o estoque, alunos já com mais de dois anos de atraso, a recomendação é implementar um programa de correção de fluxo escolar. Ações corretivas como programas de aceleração impedem a evasão escolar dentre os alunos com distorção idade-série.⁵²

Programas de aceleração impedem novas sequências de abandono que, muito frequentemente, resultam em evasão escolar. São sugeridas ações complementares, como a recriação de um programa de incentivos financeiros para a permanência na escola, nos moldes do extinto Renda Melhor Jovem e do Poupança Jovem Piauí, cujas avaliações de impacto indicam resultados positivos sobre a redução da taxa de evasão.⁵³

Uma contribuição final importante no documento que segue é o conjunto de propostas associadas à implantação do Novo Ensino Médio no Rio de Janeiro.

- A elaboração de itinerário técnico profissionalizante permite uma diplomação no ensino médio que não seja acadêmica. No Brasil, apenas 9% dos alunos cursam ensino técnico ou profissionalizante comparado a 23% na América Latina e Caribe. Os efeitos de um melhor casamento entre as capacidades acumuladas durante o ensino

⁵² Em 2019, a taxa de abandono média brasileira no 1º ano do ensino médio foi de 17,2% no contingente de alunos que previamente ao evento de abandono identificado tinham dois anos ou mais de atraso escolar, e 2% para os demais. Cálculos do Imds e da Oppen Social baseado nos microdados de situação final do aluno – INEP/2019. Ver apresentação do Abandono e evasão escolar de adolescentes e jovens, em <https://imdsbrasil.org/apresentacao>.

⁵³ Ver Pereira (2022).

fundamental pelos alunos e as disciplinas lecionadas no ensino médio ocorrem em diversas dimensões. Avaliações mostram que a diferença na taxa de evasão entre grupos selecionados e não selecionados para fazerem ensino técnico (aleatoriamente ou por exame de admissão) podem chegar a 50% (no caso de Pernambuco, por exemplo, o primeiro grupo teve taxa de evasão de 3,1% e o segundo de 6,7% - ver IMDS, 2022).

- A agenda de educação apresenta os princípios norteadores para o desenho de itinerários formativos no segundo grau: a) identificar as potencialidades de cada região, onde é fundamental a interação da secretaria de educação com a secretaria de desenvolvimento econômico e com a secretaria de assistência e desenvolvimento social; b) a partir das potencialidades regionais, o uso de inteligência de mercado.

A taxa de desemprego de jovens no Rio de Janeiro (15 a 29 anos) era de 27% (comparado a 21% no Brasil) no 4º trimestre de 2019.⁵⁴ A baixa empregabilidade dos jovens cariocas no mercado de trabalho é reflexo do quadro educacional fluminense. Trata-se de um problema com raízes profundas conforme discutido acima. O baixo desenvolvimento de competências de famílias mais pobres, a ausência de programas de assistência com foco na família, a letargia institucional da rede de escolas dos anos iniciais que não conseguem lidar com as diferenças trazidas pelas crianças já na pré-escola, a ausência de modelos organizacionais de gestão nas escolas de ensino médio, a alta influência política em processos que deveriam ser eminentemente técnicos, compõe no seu conjunto um quadro de falência social muito difícil de ser superado sem um forte compromisso político com programas, iniciativas e ações efetivas voltadas à redução da desigualdade e da pobreza no estado.

Rio 2022: Saúde

Políticas de saúde devem se articular aos objetivos de uma política de desenvolvimento social integrada descritos anteriormente, em particular na promoção da mobilidade social e como parte fundamental do arcabouço de seguridade social.

O investimento em atenção primária à saúde (APS) por meio da combinação de visitas domiciliares (estratégia de saúde da família, ESF) e de uma rede de clínicas da família com suficiente capilaridade em territórios mais pobres, cumpre o papel fundamental de acompanhamento mais próximo da criança desde a gestação. Neste sentido, compõe o rol de programas que afetam a mobilidade social.

⁵⁴ A distância entre as duas taxas aumentou durante a pandemia, mas pode ser efeito da composição setorial do estado, mais baseado em economia de serviços baseados em contato pessoal.

Embora a mortalidade infantil no estado esteja na média em relação à brasileira (em 2019, 13,2 por mil nascidos vivos, comparado a 13,3 no Brasil), é a mais alta do Sudeste.⁵⁵ O Espírito Santo tem a menor taxa da região (10,7 por mil nascidos vivos).

A cobertura vacinal infantil no Rio de Janeiro registrou os menores índices nos últimos cinco anos, especialmente em função da pandemia, desempenho pior do que o brasileiro. A exceção é a vacina BCG, por ser oferecida nas maternidades. A primeira dose da vacina tríplice (sarampo, caxumba e rubéola) caiu de 94% em 2017 para 56% em 2021 (respectivamente, 86% e 71% no Brasil). A cobertura contra a poliomielite caiu de 89% em 2017 para 52% em 2021 (no Brasil, em 2021 era de 67%).⁵⁶

As mortes por infecções das vias respiratórias inferiores aumentaram em 40% entre 2009 e 2019. Note-se que tais doenças são classificadas como “doenças transmissíveis maternas, neonatais e nutricionais. Ou seja, estão associadas a maior risco de morte na infância.⁵⁷ Essas doenças também são classificadas como “condições sensíveis à atenção primária” (CSAP), ou seja, doenças cuja prevenção é mais custo-efetiva do que o atendimento em unidades de pronto atendimento (UPAs).

O documento aponta uma queda da cobertura da atenção básica de 70% para 59% de 2018 a 2020 (queda de 59% para 48% na cobertura do ESF). O texto identifica tanto a cobertura inadequada como a falta de coordenação entre as esferas públicas como problemas a serem tratados com urgência. Assim como no caso da secretaria de educação, a secretaria de saúde estadual tem se absterido do papel de coordenador das redes entre as diferentes jurisdições municipais e seria necessário um programa de capacitação interna da secretaria para tal função.

O papel de coordenador, no caso da atenção básica, deveria ser exercido de forma ativa e propositiva, com o desenho de programas promissores de mobilidade social, por um lado, e por outro, na elaboração de protocolos de atendimento homogêneos entre os municípios com suporte do estado. Também a capacitação dos profissionais de saúde para o atendimento adequado no domicílio também pode ser bastante melhorada com o apoio da secretaria estadual de saúde.

A carência de atenção primária tem impacto, portanto, sobre a mobilidade social (especialmente quando concentrada na primeira infância), o que mais à frente gera os resultados negativos do IDEB e a baixa inclusão produtiva dos jovens fluminenses.

⁵⁵ Ver Ministério da Saúde (2021), Mortalidade Infantil no Brasil. Acessado em 1/5/22 no link https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletins-epidemiologicos/edicoes/2021/boletim_epidemiologico_svs_37_v2.pdf.

⁵⁶ Ver <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2022-03/cobertura-vacinal-infantil-caiu-no-rio-de-janeiro-nos-ultimos-5-anos?amp> para os dados do Rio de Janeiro e <https://butantan.gov.br/noticias/queda-nas-taxas-de-vacinacao-no-brasil-ameaca-a-saude-das-criancas> para os dados do Brasil.

⁵⁷ Os autores não mostram dados de atendimentos hospitalares e internações, que seriam um indicador melhor para estimação do impacto no desenvolvimento infantil de crianças pobres por estarem sujeitas a eventos dessa natureza.

A segunda função de uma política de saúde é ser o elemento mais importante de uma política abrangente de seguridade social, com elegibilidade universal e priorização dos mais pobres.

Eventos de saúde são muitas vezes catastróficos. O Sistema Único de Saúde é um seguro-saúde gratuito. Por não ser condicional à baixa renda (qualquer um pode ser atendido no hospital público e em centros de referência), tem um problema de focalização. Por oferecer gratuitamente serviços cuja provisão tem alto custo marginal (em um sistema operando a plena capacidade), apresenta demanda reprimida. Nesse cenário, a alocação de vagas em hospitais exige uma coordenação entre os diversos provedores (geralmente pertencentes à rede municipal, estadual e federal, mas também envolvendo ofertantes privados). Caso não haja coordenação do sistema, o seguro-saúde não cumpre sua função de forma adequada.

Nesta perspectiva, uma melhoria do atendimento hospitalar do SUS pode trazer muitos benefícios para a proteção do bem-estar dos mais pobres. Contudo, o tamanho da redução das desigualdades de exposição a risco que decorre da provisão de um sistema de atenção básica e de pronto-atendimento de acesso universal dependerá criticamente da qualidade deste atendimento. É neste contexto que se encaixa a discussão de saúde dentro de um arcabouço mais amplo de proteção social.

Mas como melhorar o funcionamento do sistema de saúde no Estado do Rio de Janeiro? O documento identifica alguns pontos nevrálgicos que explicam o insucesso da rede de proteção a riscos de saúde no estado.

Primeiro, evitar o erro estratégico na opção pelas unidades de pronto atendimento em detrimento da atenção básica. Sendo a principal causa de mortes doenças classificáveis como condições sensíveis à atenção primária (as três principais causas de morte no estado) e embora as UPAs tenham retirado pressão dos atendimentos de emergência nos hospitais, isso foi feito exclusivamente pela redução de atendimento associados às CSAP. Portanto, o mesmo resultado poderia ter sido alcançado de maneira mais barata se não tivesse ocorrido um encolhimento da rede de atenção básica.

O segundo ponto fundamental, ainda em relação à construção das UPAs, é que houve deslocamento de mortes de hospitais para as UPAs, com pouco efeito na taxa de mortalidade. Portanto, o que parece haver é uma decisão de política pública que não atende a critérios de eficiência, por um lado, e que não parece ter sido efetiva.

- O que falta aqui, e que foi também enfatizado no capítulo de educação, é a presença de um sistema de planejamento e gestão baseado em evidências. A partir de evidências, as escolhas devem ser tomadas e sistematicamente reavaliadas. Em alguns casos, a opção pela UPA poderá ser até justificada do ponto de vista do custo-benefício. Na ausência de profissionais que saibam fazer esse tipo de análise, é importante que haja a contratação, mediante concurso público, de profissionais para a carreira de gestor

público.⁵⁸ E segundo, o estado deve induzir a recomposição da rede de atenção básica dos municípios, e o trabalho relata com algum detalhe, como fazê-lo.

O terceiro elemento destacado pelos autores diz respeito à **falta de coordenação entre as redes hospitalares municipais, estadual e federal**. Seria assim imperativo a figura de um ordenador do sistema para assegurar que a logística de atendimento do sistema seja ágil, o que exige um planejador central (no caso o estado) para fazer essa gestão.

- Para tanto, o estado do Rio de Janeiro assumiria o papel de planejador (induzindo a constituição de redes de atenção à saúde em níveis regionais – envolvendo municípios limítrofes), e de coordenador (a partir da criação de conselhos de secretarias municipais de saúde). Também se sugerem outras ações que induzam maior eficiência e integração no sistema de atendimento e de atenção básica. **O benchmark aqui é o sistema desenhado pela secretaria de saúde do governo do Espírito Santo** no terceiro mandato do governador Paulo Hartung.
- Finalmente, um caminho em prazo relativamente mais curto seria avançar num convênio intermunicipal que formalize e operacionalize a estratégia das ambulâncias – com isso, grandes municípios seriam remunerados (por contrato) para atenderem a demanda de residentes em outros municípios.

⁵⁸ Lei 5.355/2008 e Lei Complementar 132/2009.

2.1

Uma política pública de superação da pobreza

Wanda Engel



Sumário

1. Antecedentes	70
2. A década do milagre social: 2000 a 2010	71
3. O tropeço de 2015	72
4. E veio a pandemia	73
5. Consequências da pobreza e da desigualdade no Estado do Rio de Janeiro	74
6. Mobilidade social do tipo loiô	74
7. Princípios básicos de uma política de superação da pobreza e da desigualdade.....	75
8. Em busca de “pontos de alavancagem”	77
9. A família como locus de atuação: <i>Mães Gestando o Futuro</i>	78
10. Investindo nas crianças: <i>Primeiro a primeira infância</i>	80
11. O jovem como centro do desenvolvimento: <i>Um Pacto pela Juventude</i>	83
12. A importância da base territorial: <i>Desenvolvendo o Território</i>	86
13. Governança.....	87
Referências bibliográficas	88

1. Antecedentes

Apesar de seus altíssimos níveis de pobreza e desigualdade, o Brasil pode ser considerado um caso de relativo sucesso no desenho e implantação de políticas públicas para enfrentar estas mazelas.

Neste sentido, vale lembrar que a institucionalização da política de assistência, que se inicia com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), consolida-se com a Constituição de 88, que passa a considerar a assistência como direito do cidadão e dever do estado.

Este processo prossegue com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) Lei 8.742/93, que propõe a estruturação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com papéis definidos para cada um dos entes federativos. Aos municípios caberia a responsabilidade pelo atendimento direto aos vulneráveis, e aos estados e ao Governo Federal a coordenação e o apoio técnico e financeiro.

Por outro lado, ocorreu uma evolução conceitual, quando se caracterizou a pobreza como um fenômeno não natural, de caráter multidimensional (aspectos econômicos, humanos, sociais e até subjetivos), e se identificou a família (e não o indivíduo), como unidade básica para sua produção e reprodução, bem como para sua superação.

Assim, uma política pública voltada para a superação da pobreza deveria partir do diagnóstico da situação de cada família, que permitisse a identificação de demandas específicas e a oferta de serviços adequados.

Esta oferta, voltada à promoção familiar, deveria incluir a garantia de uma renda mínima (programas de transferência de renda), associada a serviços assistenciais (documentação, usuários de droga, pessoas com deficiência, violência doméstica, situação de rua), à inclusão em políticas de desenvolvimento humano (educação e saúde) e de geração de renda.

Este conjunto orgânico de programas deveria ter um caráter permanente, embora se esperasse que os beneficiários pudessem se desligar, quando atingissem, efetivamente, a inclusão produtiva.

O instrumento básico, tanto para o acesso a estes programas, quanto para o acompanhamento do processo de desenvolvimento das famílias, deveria ser um cadastro único.

Criado em 2001, pelo DECRETO Nº 3.877, no governo Fernando Henrique, aperfeiçoado e expandido nos governos Lula e Dilma, o CadÚnico serviu inclusive de instrumento para integração dos programas de Transferência de Renda, da chamada Rede de Proteção Social, sob a denominação de Bolsa Família.

Desde sua criação, o CadÚnico foi de responsabilidade dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) dos municípios, que compõem o SUAS, e que estão presentes nas áreas mais pobres dos 5568 municípios brasileiros.

Vale destacar que estudos sobre o CadÚnico apontam ser este um dos cadastros mais bem focalizados do mundo. Para o Banco Mundial, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 já apontava que:

o programa brasileiro figura em “primeiro lugar” em termos de acuidade da focalização, tanto entre os programas de transferência de renda bem reconhecidos (Chile, México, Argentina), como entre outros 44 programas de assistência social da América Latina.

Por outro lado, segundo Ricardo Paes de Barros, a focalização do Programa Bolsa Família, propiciada pelo CadÚnico, aumentava seu efeito sobre a renda dos mais pobres de duas a três vezes mais que as alternativas não focalizadas.

2. A década do milagre social: 2000 a 2010

A expansão dos programas de transferência condicionada de renda a partir de 2000 propiciou aos mais pobres não apenas as condições mínimas de sobrevivência, mas sua inserção em políticas de aumento do capital humano (educação e saúde).

Além disso, programas com base territorial, como o Projeto Alvorada⁵⁹, e o Comunidade Ativa⁶⁰, promoveram o desenvolvimento local dos municípios mais pobres do país, o que determinou um aumento considerável do IDHM.

Para ilustrar a melhoria nas condições de vida dos brasileiros, Ricardo Paes de Barros afirma que, em 2000, metade dos municípios do País, a grande maioria nas regiões Norte e Nordeste, tinha um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) similar ao da África Central. “Em 10 anos, só há menos de 1% dos municípios naquelas condições. É um avanço absolutamente fantástico. Um progresso para ninguém botar defeito”.

⁵⁹ DECRETO Nº 3.769, DE 8 DE MARÇO DE 2001, o qual estabelece diretrizes para execução de projetos voltados para a área social e cria o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada.

⁶⁰ “O programa Comunidade Ativa foi iniciado em 1999 e fazia parte de seu escopo o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). Fonte: <http://www.camarasetorialdoleite.ms.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/DLIS-Desenvolvimento-Local-Integrado-e-Sustent%C3%A1vel.pdf>

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4736/1/bps_n.6_ASSISTeNCIA_SOCIAL6.pdf
<https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/folder/10006002830.pdf>

Por outro lado, a estruturação de um programa voltado para o apoio às famílias – PAIF (Programa de Apoio Integral às Famílias) - o encaminhamento a serviços protetivos e a programas de geração de renda foram incorporados ao Brasil sem Miséria⁶¹, promovendo a saída de milhões de famílias da situação de pobreza.

Assistiu-se também a uma diminuição considerável da desigualdade, com base em uma taxa anual de crescimento médio da renda dos 10% mais pobres da ordem de 6,5%, enquanto a dos 10% mais ricos foi de 2,0%.

Diminuiu também a pobreza e aumentou a classe média, que passou a representar 51% da população.

Quanto à extrema pobreza, assistimos a um decréscimo de seu volume, que representou mais que o dobro da redução prevista nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).

3. O tropeço de 2015

Depois de uma década de “milagre social”, eis que entra em campo a crise de 2015, virando o jogo.

A extrema pobreza cresce, entre 2014 a 2018, com o acréscimo de 6 milhões de indivíduos, totalizando 23 milhões, sendo 72,7% pretos ou pardos, de acordo com a Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019.

Aumenta também a desigualdade, em função de uma taxa média de crescimento da renda dos 10% mais ricos em torno de 4,1% e um decréscimo de 0,8% entre os 40% mais pobres.

Em 2019, agravou-se a carência de saneamento (coleta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário), atingindo 58% dos pobres, enquanto a proporção geral era de 37,2%.

Cresceu o desemprego, atingindo 27% dos jovens (23% “Nem Nem”).

Entre os empregados, em 2016 o Brasil alcançou o menor estoque de empregos formais desde o ano de 2011, com 38 milhões de carteiras assinadas, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do IBGE.

⁶¹ DECRETO Nº 7.492, DE 2 DE JUNHO DE 2011.

4. E veio a pandemia

Quando a pandemia chegou, os cenários econômico, social e sanitário já estavam em processo de degradação.

No campo econômico, segundo Relatório Desigualdade Oxfam (2020), o Brasil já tinha 40 milhões de trabalhadores informais e 11,9 milhões de desempregados, muitos sem proteção social.

O país tinha 6,4 milhões de estabelecimentos comerciais, 99% dos quais são Micro e Pequenas Empresas (MPE), que representam 52% dos empregos formais no setor privado. Com a pandemia, assistiu-se ao fechamento de 600 mil destas empresas.

As expectativas eram as de que o desemprego pós-pandemia pudesse chegar à taxa de 15%, com 16 milhões de desempregados.

No âmbito social, o estado do Rio de Janeiro já somava, em 2020, 717 32662 favelas, onde viviam, 1.393.31463 habitantes, em grande parte sem acesso a água tratada e saneamento básico. Vivendo em residências com alta densidade populacional, e sujeitas a deslocamentos em transporte público lotado, não possuíam as condições necessárias ao cumprimento dos protocolos de higienização e o distanciamento social, essenciais para evitar a propagação do vírus.

Esta situação, somada ao racismo estrutural do país onde 75% dos mais pobres são pessoas negras (pretos e pardos, por definição do IBGE), explicava a razão pela qual pessoas negras e pobres eram as vítimas mais comuns da Covid-19 no Brasil, representando 6 de cada 10 mortes.

As desastrosas consequências sanitárias, econômicas e sociais advindas da pandemia, acabaram por definir a necessidade da criação de um Auxílio Emergencial. A iniciativa baseou-se no indivíduo (e não na família), e utilizou um aplicativo do governo federal para inscrição direta dos beneficiários, ignorando o CadÚnico, o SUAS e o papel dos CRAS municipais.

Em termos de foco, foi um desastre. Cadastraram-se não pobres e não se cadastraram os “pobres dos pobres”. Foram milhões de reais desviados da verdadeira função do programa.

Substituindo o Bolsa Família, foi criado o Auxílio Brasil,⁶⁴ não mais de caráter emergencial. Esperava-se que, partindo do Bolsa Família, fosse possível avançar um pouco mais, não apenas no valor da renda transferida (já bastante defasado), e no número de beneficiados (incluindo a enorme fila de espera e os novos pobres), mas também no desenho.

⁶² https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>

⁶³ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/23/25359>

⁶⁴ LEI Nº 14.284, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021.

O valor do benefício está sendo substantivamente aumentado, a proposta é a de que a fila seja zerada, foram incluídos inúmeros outros grupos de beneficiários, mas a iniciativa ainda não explicitou a existência de um conjunto de ações complementares à transferência de renda, que sejam capazes de propiciar condições para que as famílias superem a pobreza.

5. Consequências da pobreza e da desigualdade no Estado do Rio de Janeiro

Os indicadores sociais do Estado do Rio de Janeiro, relacionados à condição de pobreza e de desigualdade de oportunidades, acompanharam, de forma geral, as médias nacionais e suas alterações ao longo do tempo.

O principal destaque negativo foram os dados referentes à juventude.

Segundo o Anuário da Educação Básica 2021 (Todos pela Educação), no Estado do Rio de Janeiro, em 2020, apenas 67,4% dos jovens de 19 anos haviam concluído o Ensino Médio, enquanto no Brasil este percentual alcançava 69,4% e em São Paulo 86,5%.

Quanto aos chamados “Nem Nem” (jovens entre 15 e 19 anos que não estudam nem trabalham), segundo a consultoria IDados, enquanto em 2021 o Brasil registrava uma taxa de 29,6%, no estado do Rio de Janeiro este percentual já alcançava 32,6%.

Por outro lado, apesar da enorme importância da estratégia do Jovem Aprendiz para a manutenção do jovem na escola e sua inserção no mercado de trabalho, apenas 49,9% das vagas propiciadas por esta legislação estavam sendo aproveitadas.

Finalmente, no estado do Rio de Janeiro, segundo o Atlas da Violência 2020 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2018, a taxa de homicídios de jovens de 15 a 19 anos, por 100 mil habitantes, havia atingido 96,5, enquanto no Brasil esta taxa era de 60,4.

6. Mobilidade social do tipo loiô

Como se pode perceber, apesar dos incontestáveis avanços da política pública de superação da pobreza no Brasil, a saída desta situação não tem sido sustentável.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, vale ressaltar a existência de inúmeras iniciativas de políticas sociais, visando integrar, territorializar e mobilizar diferentes setores sociais, que foram implantadas e muitas vezes extintas na última década.

À guisa de exemplo, destacam-se a UPP Social e programas de transferência de renda, como o Renda Melhor Jovem, que visa reduzir a evasão e o abandono, e que acaba de ser retomado pelo Governo do Estado.

Além destes, algumas iniciativas locais de Transferência Condicionada de Renda, como o Renda Básica da Cidadania e o Cartão Família Carioca poderiam fazer parte de um conjunto de programas que podem servir, tanto como ponto de partida, como foco de análise, para a identificação de fatores de sucesso e de elementos de entrave.

O maior desafio, neste momento de crise social e de desafios fiscais, é o de garantir o aumento do impacto da política de desenvolvimento social, na busca da sustentabilidade dos ganhos.

Neste sentido, necessitamos avançar na consolidação de princípios orientadores; na definição de “pontos de alavancagem”; na concepção de uma agenda comum que sirva de ponto de partida para mobilização social necessária ao enfrentamento do problema; na focalização dos esforços; na articulação programática; na integração dos esforços; na descentralização e territorialização das ações; na gestão colaborativa com vistas a resultados; no monitoramento e avaliação, e na concepção e implantação de um Sistema de Incentivos para os avanços alcançados

7. Princípios básicos de uma política de superação da pobreza e da desigualdade

A ideia matriz de uma política pública de enfrentamento à pobreza é a de que se trata de um **fenômeno multidimensional**. A pobreza não se restringe a fatores econômicos, como renda, apesar de sua aferição se basear na renda per capita de uma família.

A pobreza é fruto de um conjunto de fatores que incluem, além de aspectos econômicos, a falta de acesso a direitos sociais, humanos e civis, com consequências também no campo subjetivo.

Assim, a oferta de uma renda básica e de segurança alimentar são condições indispensáveis, mas não suficientes, para que se garanta, aos pobres e vulneráveis, seu direito ao desenvolvimento.

Um fenômeno multidimensional demanda a existência de uma política intersetorial para seu enfrentamento.

Um segundo princípio orientador é a ideia de que a pobreza **não é um fenômeno natural**. Ela tende a produzir-se e reproduzir-se intergeracionalmente, por meio de fatores que afetam as possibilidades de desenvolvimento dos membros de uma família pobre, em cada uma das **etapas de seu ciclo de vida**.

Assim sendo, é fundamental que se organize a oferta de programas e serviços de proteção e promoção social por ciclo de vida, articulando ações intersetoriais que propiciem condições básicas de desenvolvimento para a primeira infância, crianças e adolescentes, jovens e idosos.

Esta organização em “clusters programáticos” gera um efeito sinérgico que tende a aumentar a efetividade dos esforços.

Em terceiro lugar é preciso que se percebam as **relações entre pobreza e desigualdade**. A desigualdade na distribuição de renda, raiz da produção da pobreza e da extrema pobreza, acaba gerando também uma desigualdade no acesso aos direitos humanos, sociais e civis, que aprofunda a situação de pobreza em sua multidimensionalidade.

Assim, há uma retroalimentação entre pobreza e desigualdade. Superar a pobreza exige o enfrentamento dos eixos de desigualdade que, entranhados na cultura de uma dada sociedade, criam um modelo mental dominante, que acaba permeando também a estrutura e o funcionamento das instituições sociais.

A desigualdade, portanto, se produz e reproduz por meio de mecanismos culturais e estruturais, responsáveis por um processo de inferiorização, discriminação, exclusão e eliminação de determinados grupos, por questões relacionadas a renda, gênero, raça, religião, opção sexual, local de moradia ou deficiência.

O enfrentamento à desigualdade inclui a prioridade de atendimento para os grupos excluídos, em todos os componentes da política de superação da pobreza; ações afirmativas, incluindo sistemas de cotas; campanhas de conscientização; acesso à justiça; aperfeiçoamento do panorama legal; e apoio a grupos de defesa dos direitos, dentre outros.

Isto nos leva a um quarto princípio: **a pobreza e a desigualdade são problemas complexos**.

Problemas sociais complexos são vistos como um conjunto de disfunções, que ocorrem numa dada sociedade, identificadas e sentidas como tal, e que atingem uma grande quantidade de pessoas, grupos ou instituições, mas que podem ser superadas.

Os problemas sociais complexos (*wicked problems*) são provocados por múltiplas causas, nem sempre evidentes, que interagem entre si.

Temas como a pobreza, desigualdade, escalada da violência, baixa qualidade da educação, falta de oportunidades para jovens ou refugiados podem ser incluídos nesta categoria.

Seu enfrentamento exige a contribuição articulada de diferentes atores (governos, empresariado e sociedade civil) com atuação em diversos setores (educação, saúde, trabalho, segurança, cultura, esporte, desenvolvimento econômico, meio ambiente). Ou seja, trata-se de questões complexas que exigem intervenções intersetoriais e multissetoriais.

Finalmente, é importante ressaltar que, apesar da unidade de produção da pobreza ser a família, sua superação depende do desenvolvimento do território pobre onde ela vive.

Neste sentido, uma política de superação da pobreza precisa incluir um processo de descentralização que chegue até o solo concreto do território, através de uma proposta de **Desenvolvimento Local Integrado**.

Pobreza e desigualdade: premissas básicas

FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL	A pobreza é um fenômeno multidimensional, incluindo falta de acesso aos direitos econômicos, sociais e humanos, com consequências no campo subjetivo	Política intersetorial, incluindo um componente socioeducativo.
REPRODUÇÃO INTERGERACIONAL	A pobreza não é um fenômeno natural. Ela tende a produzir e reproduzir-se intergeracionalmente por meio de fatores que afetam as possibilidades de desenvolvimento dos sujeitos em cada uma das etapas do seu ciclo de vida	Organização programática por ciclos de vida
DESIGUALDADE FRUTO DE MECANISMOS ESTRUTURAIS	A desigualdade se produz e reproduz por meio de mecanismos culturais e estruturais, responsáveis por um processo de inferiorização, discriminação, exclusão e eliminação de determinados grupos, por questões relacionadas a renda, gênero, raça, religião, opção sexual, local de moradia ou deficiência	Prioridade de atendimento para os grupos excluídos, ações afirmativas e campanhas de conscientização.
PROBLEMA COMPLEXO	A pobreza e a desigualdade são problemas complexos que, para serem superados, demandam o uso de estratégias colaborativas, incluindo as organizações sociais ligadas aos excluídos e vulneráveis	Parcerias Multissetoriais.
POBREZA TERRITORIAL	Apesar da unidade de produção da pobreza ser o família, sua superação depende do desenvolvimento do território pobre em que habita.	Desenvolvimento Territorial

8. Em busca de “pontos de alavancagem”

O grande desafio do processo de análise sistêmica de um problema complexo é responder à pergunta: Por onde começar, neste intrincado sistema de causas e consequências, em diferentes níveis e quadrantes?

Trata-se de identificar “pontos de alavancagem”, ou seja, verdadeiros pontos de acupuntura nos “meridianos causais” do problema complexo.

Pontos de alavancagem são lugares, dentro de um sistema, onde uma pequena mudança pode produzir grandes transformações no todo.

A análise do processo de produção e reprodução da pobreza e da desigualdade sugere a existência de quatro focos de intervenção, que poderiam cumprir a função de “pontos de alavancagem”: (a) atuação na unidade familiar pobre, especialmente representada pela figura da mãe e da avó, que funciona como célula básica de organização social, produção e consumo, assumindo o papel central no processo de superação da pobreza e da desigualdade; (b) prioridade para a primeira infância, fase decisiva no processo de desenvolvimento dos indivíduos, quando se inicia o processo de exclusão dos direitos humanos, sociais e civis; (c) foco na juventude, fase em que se completa o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza,

quando indivíduos, aos quais foram negados os direitos a um desenvolvimento saudável, a uma educação de qualidade e a condições para a transição digna para o mercado de trabalho, acabam constituindo uma nova família tão ou mais pobre que a original; (d) integração no território pobre, que deve funcionar como base concreta para a articulação de esforços, essencial para o processo de desenvolvimento local sustentável.

9. A família como lócus de atuação: *Mães Gestando o Futuro*

Trata-se de uma proposta intergovernamental (diferentes níveis de governo) e intersetorial (assistência, saúde, educação, trabalho e justiça), coordenada pela área de assistência.

O público-alvo são mães e avós de famílias vulneráveis, incluídas no CadÚnico, com prioridade para mulheres em situação de pobreza ou extrema pobreza, negras ou pardas, chefes de famílias monoparentais, com alto grau de vulnerabilidade (doenças crônicas, pessoas com deficiência, membros no sistema prisional), além de grupos de risco financeiro (trabalhadoras informais ou por conta própria).

Esta proposta representa um aperfeiçoamento do trabalho que já vem sendo desenvolvido pelos CRAS, junto às famílias cadastradas no CadÚnico, que inclui diagnóstico da situação da família, encaminhamento a Serviços Complementares de Proteção Social e a programas de desenvolvimento humano (educação, saúde) e de inclusão produtiva.

As sugestões de avanço vão no sentido de complementar o processo de diagnóstico com a aferição do nível de vulnerabilidade da família, tomando por base um Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).⁶⁵

⁶⁵ Segundo a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social,

“O IDF é um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento das famílias, possibilitando apurar o grau de vulnerabilidade de cada família do CadÚnico, bem como analisar um grupo de famílias ou mesmo o total de unidades familiares do município. Como outros indicadores que abordam a pobreza em perspectiva multidimensional, o IDF varia entre 0 e 1 e, quanto melhores as condições da família, mais próximo de 1 será o seu indicador. A unidade de análise do IDF é a família e não o indivíduo. No entanto, o indicador de cada família se constrói a partir dos dados pessoais de seus integrantes. Para contemplar as diversas dimensões da pobreza e a forma como elas afetam o desenvolvimento dos indivíduos dentro de um núcleo familiar, o IDF foi elaborado a partir de seis dimensões:

- Vulnerabilidade;
- Acesso ao conhecimento;
- Acesso ao trabalho;
- Disponibilidade de recursos;
- Desenvolvimento infantil; e

Prossegue com o apoio à família, para a elaboração de um **Plano de Desenvolvimento Familiar**, com previsão de tempo de permanência no programa e identificação das necessidades específicas e de responsabilidades das famílias e do programa. Para garantir que estas demandas sejam atendidas, sugere-se a construção de um CadÚnico de Serviços de Proteção/Promoção Familiar e o estabelecimento de parcerias que garantam o atendimento prioritário (VIP) a estas famílias.

Durante todo o processo de execução do Plano de Desenvolvimento Familiar, seria feito um acompanhamento, através de reuniões mensais com grupos de mães e avós, nas quais seria desenvolvido um programa socioeducativo, tratando de questões como violência contra a mulher, saúde reprodutiva, educação financeira, álcool e outras drogas.

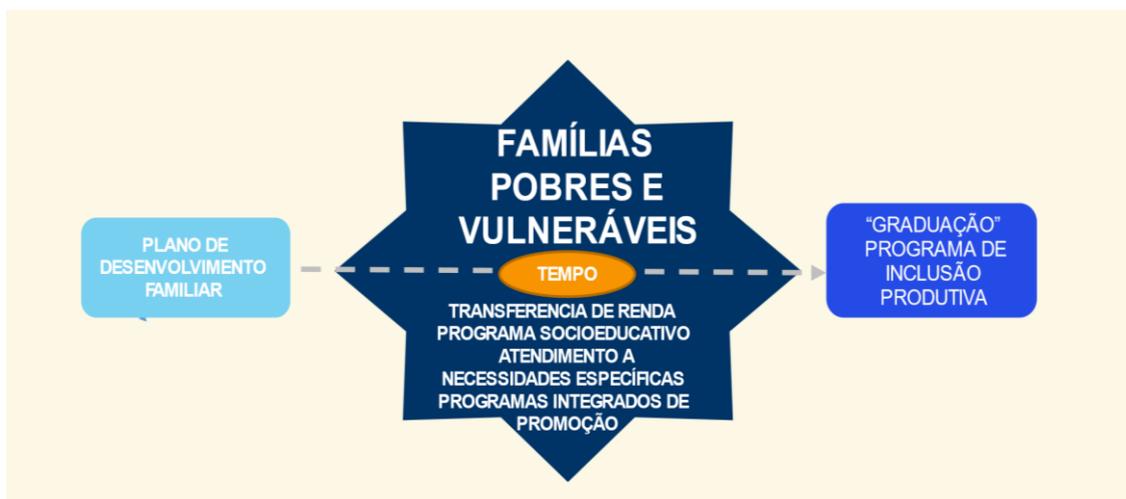
Quando necessário, seria oferecido um apoio psicossocial (grupo ou individual) a cargo das Secretarias Municipais de Saúde, com coordenação técnica da Secretaria Estadual de Saúde, visando enfrentar as consequências subjetivas da pobreza, como a baixa autoestima, a percepção de impotência, o pensamento mágico, a atribuição a outrem - político, sacerdote, loteria - do poder de solucionar seus problemas, além dos traumas decorrentes de um ambiente discriminador, hostil e violento.

Quando a família atingisse um determinado nível de desenvolvimento familiar (IDF) ocorreria a “graduação” e o encaminhamento a um programa subsequente, com acesso a crédito e reforço à inclusão produtiva.⁶⁶

- Condições habitacionais.

Todas as dimensões mais básicas das condições de vida, com exceção das condições de saúde e sobrevivência, podem ser avaliadas com base em informações coletadas pelo CadÚnico. Cada uma dessas dimensões representa, em parte, o acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e, em parte, a consecução de fins, isto é, a satisfação efetiva de tais necessidades. O IDF não permite comparações entre municípios, microrregiões, estados e regiões, dado que a base de informações é o CadÚnico, ou seja, ele se restringe à população pobre que foi objeto de cadastramento nos municípios. Assim, os valores do IDF municipal são restritos ao universo cadastrado, levando em consideração as diferenças na forma de coleta dos dados, a abrangência do cadastramento e a frequência de atualização das informações”.

⁶⁶ O Índice de Desenvolvimento Familiar foi criado em 2003 pelo IPEA, utilizando dados do CadÚnico, tendo à frente Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco. Mais informações em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0986.pdf.



Como se trata de uma proposta cuja execução é uma responsabilidade dos municípios, caberia ao governo estadual desenvolver ações referentes à assessoria técnica, produção de material de apoio, capacitação de profissionais, especialmente da área de assistência e saúde dos municípios, concepção de sistemas de acompanhamento e avaliação de resultados (com base no IDF) e criação de um sistema de incentivos para municípios e/ou territórios com maior índice de famílias “graduadas”.

Um dos principais focos do apoio técnico seria a concepção e implantação de uma estrutura de governança intersetorial e intergovernamental, responsável pela gestão colaborativa do programa.

A implantação desta proposta demandaria uma atualização anual do CadÚnico, base do Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF); a articulação e universalização do CadÚnico para todos os programas de Transferência de Renda (TCR), de iniciativa de diferentes níveis de governo; a utilização do CadÚnico para todos os programas com foco na população extremamente pobre, pobre e vulnerável aos choques econômicos⁶⁷ e a concepção e implantação de um CadÚnico de Serviços Complementares de Proteção e de Programas de Promoção Social.

10. Investindo nas crianças: *Primeiro a primeira infância*

Dada a enorme importância dos primeiros anos de vida na produção da pobreza, um crucial “ponto de alavancagem” seria uma intervenção intersetorial, voltada a garantir as

⁶⁷ Desde o Programa Brasil sem Miséria, o CadÚnico vem sendo usado para um conjunto de programas de promoção social e econômica, como o Programa Luz para Todos, Programa Territórios da Cidadania, programas de incentivo à formalização do microempreendedorismo e de microcrédito, dentre outros.

oportunidades, condições e estímulos necessários para que toda criança pudesse desenvolver plenamente o seu potencial e, desta forma, ter a vida de sua escolha e contribuir produtivamente para a comunidade em que vive.

Para isto, a proposta é aproveitar as sinergias existentes entre os diferentes níveis de governo e as diversas ações setoriais e, a partir da integração das ações, ampliar benefícios e reduzir custos, a fim de permitir a melhoria na qualidade e expansão na oferta de serviços.

Trata-se, portanto, de uma proposta intergovernamental (estado e municípios) e intersetorial, articulando as áreas de saúde, assistência e educação.

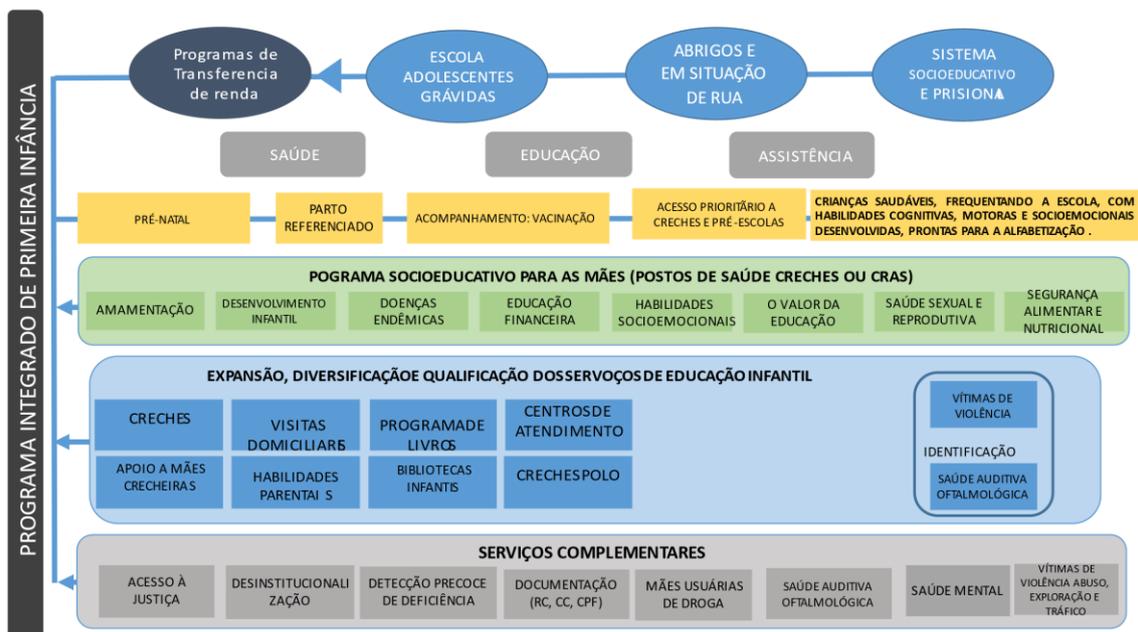
Seu público-alvo são mães e crianças de 0 a 6 anos, de famílias pobres e vulneráveis; com prioridade para a situação de extrema pobreza, mulheres negras ou pardas, crianças desnutridas, em famílias com alto grau de vulnerabilidade (doenças crônicas, pessoas com deficiência, membros no sistema prisional), em situação de rua ou em abrigos.

O ponto inicial seria a criação de um protocolo único de atendimento e um programa integrado, no qual as áreas de Saúde, Assistência Social e Educação trabalhassem para promover todos os cuidados necessários às crianças, desde sua concepção, até os 6 anos de idade.

Dentre as principais ações intersetoriais destacam-se: (a) universalização do pré-natal para gestantes dos grupos prioritários (condicionalidade do programa de TCR), (b) garantia de parto referenciado, segundo o qual a gestante tem uma definição prévia do hospital onde será realizado o parto (c) desenvolvimento de um programa socioeducativo, em reuniões mensais com grupos de gestantes/mães/avós, desde o pré-natal até os 6 meses, sob a responsabilidade da área de assistência; (d) oferta de apoio psicossocial a mães e gestantes, sob responsabilidade da área de saúde (municipal); (e) acompanhamento da saúde da criança e da mãe, e controle da vacinação; (f) encaminhamento a Serviços Complementares de Proteção Social; (g) garantia de acesso prioritário a creches e pré-escolas (VIP), e (g) encaminhamento de mães e avós a programas de promoção, especialmente de geração de renda.

No campo específico da educação infantil, seria necessário uma cuidadosa pesquisa de públicos e regiões, para analisar, além do atendimento em creches, a pertinência de estratégias diversificadas, tais como: apoio técnico e oferta de melhorias habitacionais para mães crecheiras; programas de desenvolvimento de habilidades parentais, em cursos oferecidos a mães e avós em Creches Polo; programas de bibliotecas municipais, com foco na primeira infância; revisão do marco regulatório de creches, buscando maior flexibilidade para reduzir custos e aumentar eficiência.

Além disso, estimular programas de leitura e exposição a um vocabulário mais diversificado para crianças desde a fase pré-escolar, uma vez que a qualidade da Educação Infantil, o acesso a atividades culturais e a leitura em casa têm impacto direto na aprendizagem dos alunos nos primeiros anos do ensino fundamental.



Como a política de atendimento à primeira infância também é uma atribuição do município, caberia ao governo estadual oferecer suporte técnico e produzir material de apoio para a implantação de uma estrutura de governança intersetorial e intergovernamental, responsável pela gestão colaborativa do programa; expandir e aperfeiçoar suas ações de apoio à Educação Infantil, com o desenvolvimento de recursos pedagógicos, currículo e formação de profissionais alinhados à BNCC; capacitar profissionais, especialmente das áreas de saúde, assistência e educação dos municípios; conceber sistemas de acompanhamento e avaliação de resultados e criar de um sistema de incentivos para municípios e/ou territórios que mais avancem em relação aos indicadores de primeira infância.

É preciso destacar que esta proposta se inspira no programa Primeira Infância, desenvolvido pela prefeitura de Boa Vista⁶⁸, e que vem apresentando resultados animadores⁶⁹.

⁶⁸ <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/proposta-curricular-municipal-boa-vista-orientacoes-didaticas/?s=vista>
<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/construcao-curriculo-educacao-infantil-boa-vista/?s=vista>
<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/como-bairro-onde-crianca-vive-pode-afetar-desenvolvimento/?s=vista>
<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/bairro-desenvolvimento-integral-primeira-infancia-wp6/?s=vista>

⁶⁹ <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/en/innovative-childhood-development-program-brazil/>
https://www.researchgate.net/publication/340190593_Survive_and_Thrive_in_Brazil_The_Boa_Vista_Early_Childhood_Program_Study_protocol_of_a_randomized_controlled_trial
<https://g1.globo.com/rr/roraima/especial-publicitario/prefeitura-de-boa-vista/boa-vista-a-capital-modelo-da-amazonia/noticia/2019/06/19/como-boa-vista-se-transformou-na-capital-da-primeira-infancia.ghtml>

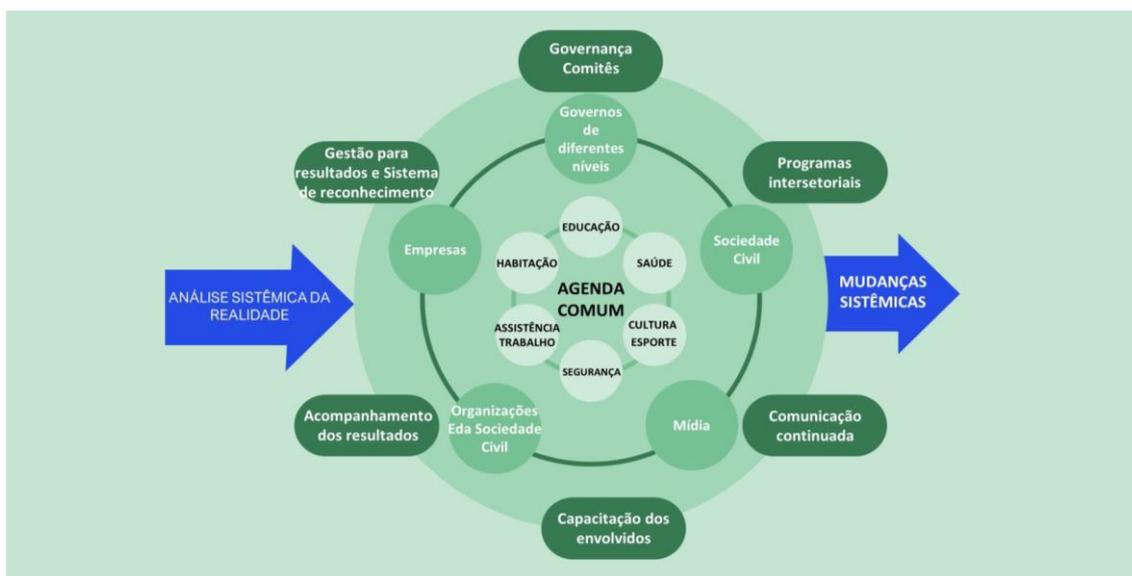
11. O jovem como centro do desenvolvimento: *Um Pacto pela Juventude*

O futuro das novas gerações requer a implantação de uma política pública voltada para os jovens, de caráter universal, mas com prioridade absoluta para os grupos mais vulneráveis.

A proposta, neste sentido, é da construção de uma **Parceria Multissetorial**, envolvendo governos de diferentes níveis, nas áreas de assistência, saúde, educação, cultura, esporte e lazer, trabalho e justiça, além de organizações da sociedade civil, mídia, universidades e empresariado, **sob a liderança do Governador**, em torno do desafio de garantir um futuro melhor para nossos jovens pobres.

As Parcerias Multissetoriais se propõem justamente a promover relacionamentos entre esses grupos e fazer com que a colaboração tenha mais impacto. Para isso, é necessário desenvolver perspectivas compartilhadas, um novo entendimento sobre a questão e um compromisso coletivo com a ação definida.

Parcerias Multissetoriais



O público-alvo desta parceria seriam adolescentes e jovens pobres e vulneráveis entre 12 e 19 anos, com prioridade para negros e pardos, em situação de extrema pobreza ou pobreza, com baixa escolaridade, fora da escola, trabalhando, desempregado ou Nem-Nem, com alto risco de evasão (defasagem idade/série, baixo desempenho, adolescentes grávidas), autor de ato infracional ou em situação de rua.

Dada a importância do fator educacional no processo de desenvolvimento humano, social e econômico dos jovens, o locus desta ação deveria ser a escola, garantindo o acesso, o retorno e a permanência nos

bancos escolares, visando especialmente a conclusão da educação básica, com o domínio das competências necessárias à entrada no mundo do trabalho e à continuação dos estudos.

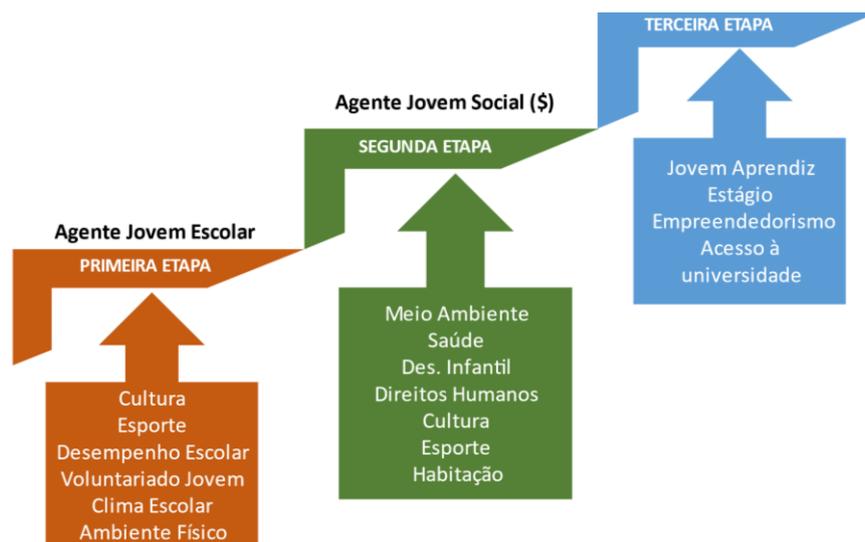
Neste sentido, o Pacto pela Juventude deve incluir estratégias comprovadamente eficazes de melhoria da Educação Básica, especialmente no Ensino Fundamental II e no Ensino Médio.

De forma a criar um nexo entre educação e trabalho, além de promover o protagonismo juvenil, um dos principais componentes do Pacto pela Juventude poderia ser uma proposta inspirada no Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, criado em 2000 pela Secretaria de Estado de Assistência Social, avaliada pelo TCU como uma estratégia exitosa de política para a juventude⁷⁰.

Um novo programa deveria envolver alunos de escolas públicas de Ensino Médio, e ser desenvolvido em três fases: (a) o Agente Jovem Escolar, em que o aluno desenvolveria atividades na própria escola, referentes, entre outras, às áreas de cultura, esporte, desempenho escolar, clima escolar ou ambiente físico; (b) o Agente Jovem de Desenvolvimento Social, na qual o aluno atuaria em sua comunidade, em questões referentes a meio ambiente, saúde, desenvolvimento infantil, direitos humanos, cultura, esporte, turismo ou melhorias habitacionais, agindo em conjunto com agentes públicos destas áreas; e (c) o Agente Jovem Produtivo, quando o jovem se envolveria no mundo do trabalho, em atividades ligadas à Lei do Aprendiz, estágio ou empreendedorismo.

Educação/trabalho e protagonismo

O agente jovem



Como formas de lidar com alguns fatores sociais, que interferem negativamente no fluxo de desenvolvimento dos jovens, propõe-se o encaminhamento prioritário a Serviços

⁷⁰ Segundo o TCU, “a participação no Projeto Agente Jovem traz benefícios significativos em termos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário dos beneficiários. Os depoimentos dos jovens relatam mudanças de atitude expressivas, principalmente em termos de melhores oportunidades.

Complementares de Proteção (documentação, usuários de drogas, vítimas de violência, abuso e exploração, acesso à justiça, saúde mental), além da oferta de apoio psicossocial e de um programa socioeducativo voltado para adolescentes e suas mães.

De suma importância seria, também, a criação de Centros da Juventude - espaços pacíficos de convivência, interações sociais positivas, lazer e cultura, acesso à tecnologia, capacitação e introdução ao mundo do trabalho.

Diferente das outras propostas, o programa voltado à juventude, seria prioritariamente de responsabilidade do Estado, visto estarem, neste nível de governo, importantes políticas ligadas a esta faixa etária, como o Ensino Médio, a segurança pública e o trabalho.

Outras importantes contribuições do governo estadual, visando o aumento de oportunidades para os jovens no mundo do trabalho, seriam: (a) a implantação de programas de Jovens Aprendizes e Estagiários, nos órgãos de administração direta e nas empresas públicas estaduais, (b) a criação de incentivos para que as empresas fornecedoras de serviços implantem programas de Jovens Aprendizes e estágios para os jovens dos grupos prioritários.

Por outro lado, caberia ao governo estadual apoiar a participação dos municípios através de assistência técnica e produzir material para a implantação de uma estrutura de governança intersetorial e intergovernamental (Comitês Municipais do Pacto), capacitar profissionais, conceber sistemas de acompanhamento e avaliação de resultados e criar um sistema de incentivos para municípios e/ou territórios que venham a aumentar a taxa de escolaridade dos jovens e a diminuir os índices de evasão, infração, gravidez na adolescência, morte por causa externa e desemprego entre jovens.

Algumas experiências podem fornecer insumos para esta proposta. No caso de construção de Parcerias Multissetoriais, destacam-se os Pactos pela Educação dos estados do Pará, Ceará e Espírito Santo.

Quanto a programas de Agentes Jovens, sobressaem o já citado Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Assistência Social, inclusive como parte do Projeto Alvorada e do Plano Nacional de Segurança Pública (2000), além do programa Agente Jovem Ambiental (AJA), atualmente promovido pelo Estado do Ceará.

Já como exemplos de Centros da Juventude podem ser citados os de Recife, Paraná e Pará (Propaz).

12. A importância da base territorial: *Desenvolvendo o Território*

Esta é uma proposta de criação de Parcerias Multissetoriais Locais, envolvendo setores governamentais das áreas de assistência, saúde, educação, segurança pública, trabalho, meio ambiente, habitação, cultura, esporte e lazer e justiça, além de organizações e lideranças comunitárias (incluindo os segmentos religiosos), da universidade e do setor privado, destinadas a conceber, implantar, acompanhar e avaliar um Plano de Desenvolvimento Local (PDL).

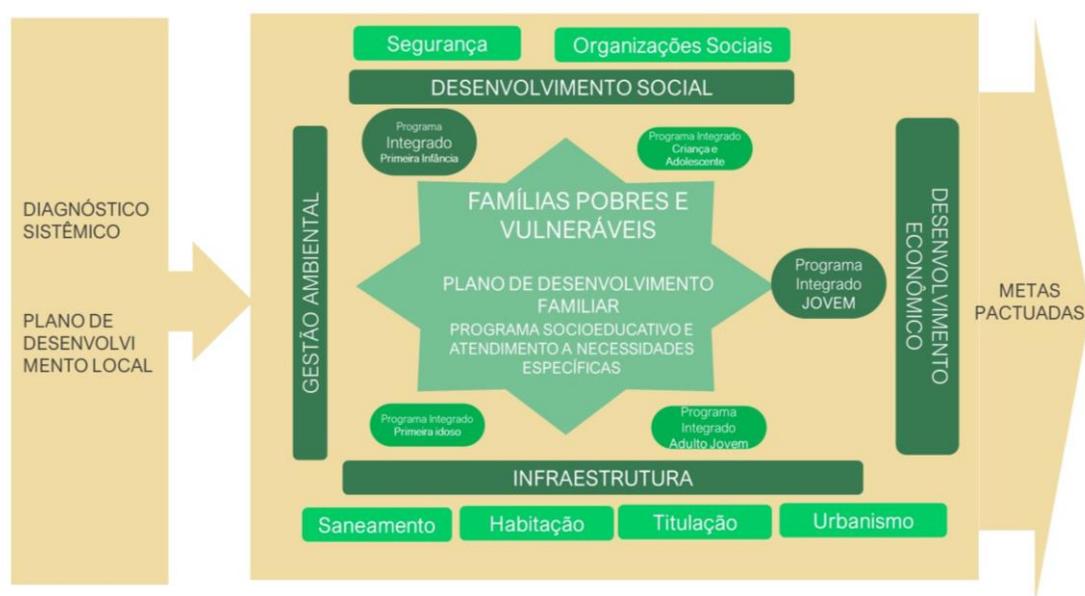
Seu público-alvo seriam territórios informais (favelas) com grande percentual de população pobre, bem como municípios de baixo IDHM.

Seriam prioritários os territórios com altos índices relativos a fatores de vulnerabilidade, como violência social e doméstica, domínio de grupos marginais -tráfico ou milícia - mortes por causas externas, população carcerária, meio ambiente degradado, organizações locais débeis e escolas com baixo desempenho.

A partir da criação de uma unidade de Governança Participativa Local (Comitê Local), seria concebido um Plano de Desenvolvimento Local (PDL) e constituído um Fundo de Desenvolvimento Local.

O processo de concepção e implantação do PDL deveria ser liderado por um Agente de Desenvolvimento Local, com formação específica, encarregado também de promover a articulação da ação de Agentes Comunitários dos setores de saúde, assistência social e educação, em função do PDL.

Integração Programática no território



O governo estadual seria responsável pela formação dos Agentes de Desenvolvimento Local, pela capacitação dos envolvidos, pelo apoio técnico e financeiro para a implantação da proposta, pela concepção de um sistema de monitoramento e avaliação de processo e de resultados e pela criação de um sistema de incentivos para territórios que venham a alcançar as metas intermediárias e finais, constantes em seu Plano de Desenvolvimento Local.

Dentre as experiências anteriores de Desenvolvimento Local destacam-se o Projeto Alvorada e o Comunidade Ativa. Voltado majoritariamente para questões de segurança pública, tivemos a experiência das Unidades de Política Pacificadora (UPPs).

No caso do Programa Desenvolvendo o Território, haveria uma articulação programática e operacional entre as representações locais dos diferentes setores, especialmente segurança pública (UPP), assistência social (CRAS e Conselho Tutelar), saúde (agente comunitário de saúde), educação (escolas e creches), trabalho, cultura, esporte, meio ambiente e transporte, em função do PDL. Estes territórios seriam também os prioritários para a implantação dos programas que compõem o Gestando o Futuro, o Primeiro a Primeira Infância e o Pacto pela Juventude.

13. Governança

A atuação do governo estadual em todas as propostas de programas do Rio Social 2022, voltados à superação da pobreza e da desigualdade, dependem da criação de estruturas especialmente voltadas para a implantação de iniciativas de caráter intersetorial e multissetorial.

O planejamento, monitoramento e avaliação do conjunto de programas deveria ficar a cargo de um Comitê Estadual para a Superação da Pobreza e da Desigualdade (CESPD), presidido pelo Governador do Estado e composto por secretários estaduais, prefeitos representativos de diferentes polos municipais, universidade, setor privado, mídia e organizações sociais.

A Casa Civil deveria exercer a função de secretaria executiva do Comitê Estadual, contando com um Escritório Estadual de Projetos Sociais Intersetoriais, que atuasse como um verdadeiro Project Management Office (PMO) das ações conjuntas.

Deveria ser também criado um Centro Estadual de Formação de Profissionais da Área Social (CEFPAS), voltado para profissionais com atuação nos níveis estadual e municipal, nos setores da assistência, educação, saúde, segurança pública, trabalho, cultura e lazer e desenvolvimento econômico.

O currículo desta formação deveria privilegiar uma visão sistêmica da pobreza e da desigualdade, que permitisse perceber a complexidade destes problemas e a importância das abordagens intersetoriais e multissetoriais.

Deveriam ser abordados, dentre outros, temas como: requisitos básicos para ações colaborativas (confiança, gestão de conflitos, aprendizagem colaborativa e uso construtivo do

poder); identificação e mobilização de parceiros-chave; planejamento adaptativo; gestão colaborativa para resultados; Sistema Integrado de Acompanhamento e Avaliação, e Sistema de Reconhecimento.

Por outro lado, uma abordagem intergovernamental exigiria a criação de um Núcleo de Colaboração Técnica com os municípios, que, a exemplo da experiência do Ceará, pudesse exercer um papel importantíssimo no aumento do impacto dos esforços de diferentes níveis de governo.

Em resumo, superar a pobreza e a desigualdade no Estado do Rio de Janeiro é uma tarefa extremamente complexa, mas possível, estratégica e inadiável.

Referências bibliográficas

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: ABRAHÃO, J. de C.; MODESTO, L. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

Relatório Desigualdade Oxfam 20. Oxfam Internacional, julho de 2020

Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021. São Paulo: Todos pela Educação 2021

Atlas da Violência 2020. IPEA.

Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. \Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco / Rio de Janeiro, outubro de 2003

Publicação: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0986.pdf

2.2

Educação

Wilson Risolia

Juliana Leitão



Sumário

Introdução	91
1. Ponto de partida: implantação de um sistema de avaliação externa.....	92
2. Políticas de gestão para resultados: sistema de metas, monitoramento e bonificação	93
3. Políticas voltadas para aprendizagem e combate à defasagem idade-ano/série.....	95
4. Enfrentamento da evasão escolar.....	98
5. A importância da formação dos profissionais da educação.....	98
6. Processo seletivo para diretores.....	99
7. Novo Ensino Médio: itinerário V - ensino técnico profissional	100
8. Alguns exemplos de direcionamento estratégico para o itinerário V.....	101
9. Melhoria da qualidade do gasto	102
10.Criação de uma Assessoria de Ações Estratégicas.....	103
11.Colaboração com os municípios	103

Introdução

Ao assumir um mandato, um gestor público deve ter em mente que qualquer decisão impactará, positiva ou negativamente, a trajetória de vida de um cidadão, e a escola, em particular, tem um papel fundamental.

Toda ação planejada em um gabinete afetará um aluno e é nele que se deve pensar a cada passo dado. Parece uma afirmação óbvia. Porém, nem sempre as decisões são tomadas levando em consideração os seus impactos. Quando o planejamento para garantir o acesso e a aprendizagem dos alunos não é realizado a partir de diagnósticos precisos, a execução das ações não é feita com um acompanhamento rigoroso e os resultados não são avaliados corretamente, o objetivo final não é alcançado. A escola deixa, assim, de cumprir sua função social e o gestor terá falhado.

O pressuposto de que “não se gerencia o que não se conhece” é válido para qualquer sistema. Na administração pública, também. O futuro administrador tem como primeira tarefa realizar o diagnóstico minucioso da rede. Sem ele, não é possível seguir. Ele garantirá a elaboração, o planejamento e a posterior implementação de uma política educacional voltada para a equidade e inclusão. Um diagnóstico pressupõe identificar os maiores problemas e as maiores lacunas.

De imediato, o gestor vai observar que os desafios são gigantescos em função da complexidade da rede e das especificidades do estado do Rio de Janeiro. O que parece intransponível aos olhos do gestor, pode ser visto, nesse caso, como oportunidade de ganhos em apenas um ciclo de governo (quatro anos).

“O mato é tão alto” na rede estadual que ações focalizadas e cirúrgicas trarão resultados positivos na aprendizagem dos alunos, revertendo a trajetória descendente observada nos últimos anos, que ocorre mesmo antes da pandemia. Ela agravou o quadro e ampliou os desafios. No contexto atual, além de reverter a trajetória de deterioração anterior, a velocidade para garantir a inclusão e a aprendizagem deverá ser ainda maior.

A agenda

1. Ponto de partida: implantação de um sistema de avaliação externa

Um dos fundamentos de uma gestão voltada para a melhoria da aprendizagem é a existência de um robusto sistema de avaliação. Por meio deste instrumento, é possível identificar as lacunas de aprendizagem de cada aluno, elaborar e executar planos de ação por escola, acompanhar e corrigir rumos, se necessário, seguindo um modelo de gestão baseado no método PDCA, utilizado por outras secretarias estaduais e municipais com sucesso, cuja sigla significa *Plan, Do, Check e Act*. Nesse modelo, ou em outros que se valham da mesma lógica, **a avaliação é o ponto de partida e o de chegada, no qual a chegada é a aprendizagem.**

A recomendação é que se implemente um sistema de avaliação da aprendizagem com a realização de avaliações externas. Ou seja, a rede deve contar com avaliações realizadas por aplicadores externos. Por que externos? Para que não existam interferências e diferenças na forma de aplicação das provas. A padronização na forma de aplicar é essencial para que as ações sejam desenhadas de acordo com as reais necessidades das escolas. Para gerenciar quaisquer sistemas (na educação, isso é ainda mais importante) é imprescindível mapear devidamente seus problemas.

A rede estadual já possui um sistema de avaliação externa, o Sistema de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro (Saerj). Ele foi fortalecido e ampliado em 2011, com a introdução de três avaliações periódicas de caráter formativo, produzidas externamente, cuja finalidade era verificar a aprendizagem do aluno em um período específico. Ao final dos três segmentos – 5º e 9º anos e 3ª série - a rede contava com a aplicação do Saerj para Língua Portuguesa e Matemática, que mensurava a proficiência na apreensão das competências. O método utilizado na avaliação do último ano dos três segmentos era o mesmo das provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) realizado pelo Inep⁷¹. Porém, a periodicidade era diferente. O Saeb é bianual, ao passo que o Saerj era realizado anualmente, propiciando a correção de rumos da política da rede com o objetivo de melhoria contínua. A construção de um modelo composto

71 O método utilizado na avaliação ao final dos três segmentos era o de Teoria de Resposta ao Item (TRI) e o das avaliações periódicas ao longo do ano é o da Teoria Clássica de Teste (TCT), que mensura o percentual de acertos.

por avaliações periódicas ao longo do ano e avaliações anuais ao final ano garantiu as condições necessárias para o acompanhamento de cada aluno e do desempenho da rede.⁷²

A partir de 2016, esse sistema foi substituído por avaliações com provas elaboradas pela própria rede, o que contraria a lógica da independência da avaliação. O Saerj, tal como era, foi descontinuado, o que inviabilizou, inclusive, o acompanhamento da evolução da rede. O impacto da pandemia na aprendizagem foi inviabilizado, por exemplo. A reconstrução e o aperfeiçoamento de um modelo de avaliações externas trariam ganhos importantes para o alcance do objetivo maior de uma política educacional: garantir o direito à educação pública de qualidade com equidade. Avaliar, de forma independente, é imprescindível.

No atual contexto, de piora dos níveis de aprendizagem, será importante também empreender esforços para realizar avaliações ao final de cada bimestre. Assim, será possível identificar as lacunas do aluno ao longo do processo. É inviável construir planos de ação sem conhecer o ponto de partida e o caminho. As avaliações intermediárias possibilitarão correções de rumo ao longo do ano. Caso contrário, o Rio terá como resultado o “post-mortem”. O lamento é o que restará.

2. Políticas de gestão para resultados: sistema de metas, monitoramento e bonificação

Desafios são sempre importantes para alcançar bons resultados e seguir melhorando. E, mais do que nunca, dado o contexto da rede estadual, ter “um norte” é imprescindível. Isso significa estabelecer um sistema de metas anuais por escola.

O gestor deve ter cuidado para não estabelecer metas inatingíveis ou metas muito fáceis. Nos dois casos, a probabilidade de um diretor e sua equipe sentirem-se desestimulados é alta. O desenho do modelo deve prever que cada escola tenha sua própria meta. Uma estratégia, caso não se queira estabelecer um valor específico, é definir metas como bandas, em que quaisquer valores entre o máximo e o mínimo, são considerados meta atingida. A essência é que o modelo de metas seja a tradução de uma direção para que a rede siga melhorando continuamente.

A secretaria já trabalhou com sistema de metas. Em 2011, criou um Indicador, análogo ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), para medir a qualidade da educação da rede de ensino e para garantir o acompanhamento de curto prazo. Ele se valia dos resultados da

⁷² As avaliações com periodicidade menor eram produzidas externamente, mas aplicadas pela secretaria. A realizada no final do segmento era produzida e aplicada externamente.

avaliação externa anual realizada ao final de cada segmento. A metodologia de cálculo seguia a do Ideb⁷³.

As metas são apenas o “norte.” Para alcançá-las, a rede deve trabalhar com planos de ação e monitoramento sistemático das escolas. O modelo só é eficaz se for composto pela identificação precisa dos problemas e elaboração de planos de ação (etapa 1), execução dessas ações (etapa 2), acompanhamento e avaliação (etapa 3) e correção de rumos e/ou registro de boas práticas (etapa 4). Esse processo deve se repetir sucessivamente ao longo do ano e é a base do modelo de gestão para resultados aplicado à educação. O acompanhamento é realizado por indicadores de processo e finalísticos previamente definidos para que seja possível também identificar os problemas e resultados com periodicidade menor. Entre tantos, estão acompanhamento da frequência dos alunos, realização de atividades propostas e absenteísmo dos professores. O modelo deve contar com o envolvimento da rede como um todo, do nível das escolas à secretaria.

A criação de um grupo de profissionais de dedicação exclusiva, com formação específica em gestão para resultados, para acompanhamento das escolas é altamente recomendável. O número de escolas por profissional pode variar - cerca de 5 a 10 -, mas é importante que o profissional tenha perfil adequado, passe por processo seletivo para essa função e tenha formação contínua. A atuação desses atores propicia também a troca de experiências e práticas entre as escolas. Toda rede tem escolas com desafios diversos. Porém, há experiências que podem ser trocadas e a realização de encontros presenciais entre eles é uma forma de estimular essa troca. A realização de eventos virtuais frequentes, atualmente, é bem mais comum do que antes da pandemia e pode ser uma estratégia de estreitar esses laços e promover integração. Ou seja, não há razão para que não se compartilhe boas práticas. O pressuposto é que uma escola sempre aprenderá com outra. Tão importante quanto aprender o que fazer é ter certeza do que não fazer.

O atingimento das metas pode ser complementado por uma bonificação como política de incentivo, nos três níveis: sede, regionais e escolas. Todos os servidores devem ser contemplados para que se gere uma motivação e um esforço coletivo. Um sistema de metas jamais pode ser punitivo. Mas, sim, um prêmio. E deve contemplar também premiações para quem mais apresentou crescimento, e não exclusivamente para as escolas que atingiram as metas definidas para elas. As regras para que os gestores escolares sejam elegíveis à bonificação

⁷³ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é o principal indicador nacional que mede a qualidade da educação. Ele é calculado pela multiplicação da média harmônica das taxas de aprovação de todas as séries do segmento (P) e da nota padronizada (N), mensurada a partir dos resultados de proficiência do Saeb. Ele é realizado a cada dois anos para os anos/séries finais. No caso do Ensino Médio, de atribuição do governo estadual, a avaliação é realizada para todos os alunos da 3ª série, e é restrita a Língua Portuguesa e Matemática. O intuito é medir as redes de ensino, e não o aluno individualmente. Por essa razão, não é suficiente para acompanhar o desempenho dos alunos ao longo da trajetória de cada um.

ao final do ano devem ser bastante rígidas, como o percentual mínimo de alunos que participaram das avaliações da rede e cumprimento de prazos para lançamento de notas e de frequência no sistema em periodicidade estabelecida previamente pela secretaria. Ressalta-se que quanto menor for o prazo para o lançamento da frequência dos alunos nos sistemas de gestão da secretaria melhor será o acompanhamento das escolas e o atingimento das metas. É importante que a sede e as regionais tenham visibilidade do que se passa nas escolas para atuar antes que o aluno abandone a sala de aula. É um desafio a ser vencido pelas redes de ensino tanto do ponto de vista da robustez dos sistemas quanto da cultura da rede estadual de lançamento apenas no final do bimestre. Mas é fundamental que a prática existente seja alterada, o que pode envolver, inclusive, forte investimento em tecnologia. É crescente o número de redes de ensino que utiliza aplicativos para lançamento diário ou semanal, realizado diretamente pelo professor. Isso amplia, de forma considerável a capacidade de gestão do diretor, das regionais e da sede.

Uma experiência de incentivo interessante, já testada por outras redes, é premiar escolas com bons resultados que consigam melhorar o desempenho de outra com resultados piores. Nesse caso, as duas são estimuladas a receber algum tipo de bônus, seja diretamente para seus profissionais seja para a escola. No que tange ao professor, especificamente, a bonificação por desempenho dos alunos possibilita o aumento do salário do ano por mérito, e não apenas por progressão natural da carreira docente.

Todo o processo de estabelecimento de metas na rede deve ser acompanhado de uma comunicação assertiva e clara para a comunidade escolar de modo a vencer eventuais resistências, em particular no início do processo. É preciso sempre ficar claro que o modelo é de incentivo, e não de punição. Se isso não estiver explícito, a ação pode fracassar.

3. Políticas voltadas para aprendizagem e combate à defasagem idade-ano/série

A tabela abaixo mostra uma inflexão do resultado do Ideb do Ensino Médio. Ele vem caindo ano após ano em termos relativos, sinalizando um agravamento da crise na educação na rede estadual⁷⁴.

⁷⁴ A pandemia e o fechamento das escolas impactaram negativamente a aprendizagem dos alunos, em particular para os pobres, ampliando a desigualdade já existente. É possível que o resultado do último Ideb ainda seja impactado pela adoção da “aprovação

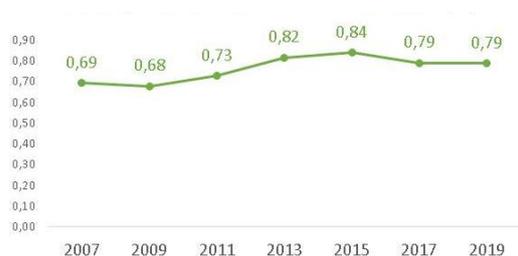
Tabela 1. Evolução dos resultados do Ideb das redes estaduais entre 2007 e 2019.

2007			2009			2011			2013			2015			2017			2019		
Posição	UF	IDEB																		
1	SC	3,8	1	PR	3,9	1	SC	4,0	1	GO	3,8	1	SP	3,9	1	GO	4,3	1	GO	4,7
2	PR	3,7	2	SC	3,7	2	SP	3,9	2	SP	3,7	2	PE	3,9	2	ES	4,1	2	ES	4,6
3	MG	3,5	3	RO	3,7	3	PR	3,7	3	RS	3,7	3	GO	3,8	3	PE	4,0	3	PE	4,4
4	SP	3,4	4	RS	3,6	4	MG	3,7	4	RJ	3,6	4	ES	3,7	4	CE	3,8	4	PR	4,4
5	MS	3,4	5	MG	3,6	5	GO	3,6	5	SC	3,6	5	RJ	3,6	5	SP	3,8	5	SP	4,3
6	RS	3,4	6	SP	3,6	6	MS	3,5	6	PE	3,6	6	PR	3,6	6	RO	3,8	6	CE	4,2
7	AC	3,3	7	MS	3,5	7	TO	3,5	7	MG	3,6	7	MG	3,5	7	PR	3,7	7	MS	4,1
8	DF	3,2	8	AC	3,5	8	RR	3,5	8	PR	3,4	8	AC	3,5	8	TO	3,7	8	RO	4,0
9	ES	3,2	9	RR	3,5	9	RS	3,4	9	RO	3,4	9	AM	3,5	9	SC	3,6	9	MG	4,0
10	TO	3,1	10	ES	3,4	10	AM	3,4	10	ES	3,4	10	DF	3,5	10	AC	3,6	10	RS	4,0
11	CE	3,1	11	CE	3,4	11	CE	3,4	11	MS	3,4	11	MS	3,5	11	MG	3,6	11	DF	4,0
12	RR	3,1	12	TO	3,3	12	AC	3,3	12	CE	3,3	12	CE	3,4	12	MS	3,6	12	TO	3,9
13	RO	3,1	13	AM	3,2	13	RO	3,3	13	AC	3,3	13	RR	3,4	13	DF	3,4	13	SC	3,8
14	MT	3,0	14	DF	3,2	14	ES	3,3	14	DF	3,3	14	SC	3,4	14	MA	3,4	14	AC	3,7
15	PB	2,9	15	BA	3,1	15	RJ	3,2	15	RR	3,2	15	RS	3,3	15	RS	3,4	15	PI	3,7
16	GO	2,8	16	GO	3,1	16	PE	3,1	16	TO	3,2	16	RO	3,3	16	PI	3,3	16	MA	3,7
17	AM	2,8	17	PE	3,0	17	DF	3,1	17	AM	3,0	17	TO	3,3	17	AL	3,3	17	AL	3,6
18	MA	2,8	18	MA	3,0	18	MT	3,1	18	PI	3,0	18	PI	3,2	18	RJ	3,3	18	PB	3,6
19	BA	2,8	19	PB	3,0	19	AP	3,0	19	PB	3,0	19	MA	3,1	19	RR	3,3	19	RR	3,5
20	RJ	2,8	20	PA	3,0	20	MA	3,0	20	AP	2,9	20	PB	3,1	20	AM	3,3	20	RJ	3,5
21	PE	2,7	21	MT	2,9	21	BA	3,0	21	MA	2,8	21	AP	3,1	21	MT	3,2	21	AM	3,5
22	AP	2,7	22	SE	2,9	22	PI	2,9	22	SE	2,8	22	PA	3,0	22	SE	3,1	22	MT	3,4
23	SE	2,6	23	AP	2,8	23	PB	2,9	23	BA	2,8	23	MT	3,0	23	PB	3,1	23	SE	3,3
24	RN	2,6	24	RN	2,8	24	SE	2,9	24	MT	2,7	24	BA	2,9	24	AP	3,0	24	AP	3,2
25	AL	2,6	25	AL	2,8	25	RN	2,8	25	RN	2,7	25	AL	2,8	25	RN	2,9	25	RN	3,2
26	PI	2,5	26	RJ	2,8	26	PA	2,8	26	PA	2,7	26	RN	2,8	26	PA	2,8	26	BA	3,2
27	PA	2,3	27	PI	2,7	27	AL	2,6	27	AL	2,6	27	SE	2,6	27	BA	2,7	27	PA	3,2

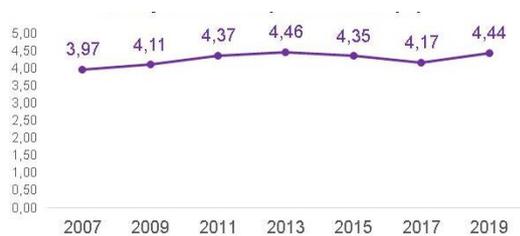
Fonte: Inep/MEC.

No caso do Rio, a fragilização do sistema de avaliações e do monitoramento rígido das escolas pode ter contribuído para o resultado negativo. A ausência desse modelo de gestão dificultou a identificação das lacunas de aprendizagem e a elaboração de projetos de reforço escolar a tempo de evitar a reprovação, o abandono e os resultados insatisfatórios nos exames nacionais. Os gráficos abaixo nos trazem uma sinalização do que aconteceu e do que se recomenda ao gestor.

Evolução do Indicador de Rendimento (P)



Evolução da Nota padronizada (N)



Fonte: Inep/MEC.

automática” (ou por reprovação apenas por frequência), que se deu em algumas redes de ensino em 2020 e 2021. Nesse modelo, os alunos não foram reprovados, o que deve fazer com que o Índice não nos traga informações completas sobre a qualidade de ensino da rede. O que trará informações mais relevantes para os municípios e estados será o resultado do Saeb, que mede a proficiência.

Ao decompor o Ideb, fica claro que ele diminuiu em função de suas duas alavancas, exceto em 2019, ano em que a nota padronizada subiu expressivamente. Isso não aconteceu apenas com a rede estadual do Rio. Os resultados do ensino médio no Brasil na última edição tiveram um incremento considerável na maior parte das redes. Analisando o período todo, observa-se que até 2013, o crescimento é contínuo nos dois componentes, em especial nas edições de 2011 e 2013, período em que o sistema de metas, acompanhamento e avaliação vigorou. Tem sido uma boa prática na maioria das redes.

Não se deve caminhar sem bússola. Tampouco sem termômetro. Esse modelo de gestão já trouxe resultados positivos para o Rio e outros estados, como Pernambuco, Goiás e Espírito Santo, e, se implantado, pode gerar ganhos expressivos e rápidos. O aumento da reprovação leva ao aumento da distorção idade-ano/série, que, por sua vez, pode levar ao abandono e à evasão. Um jovem que repete sucessivas vezes e entra na condição de aluno com defasagem de idade tem maiores chances de abandonar a escola. As consequências pedagógicas são facilmente identificadas pelo diagnóstico. Não obstante, existem efeitos danosos no longo prazo do ponto de vista fiscal e social. Recursos são investidos em alunos que permanecem dois anos ou mais em uma mesma série, ou que deixam a escola e não concluem a educação básica, o que impacta sua vida e a economia do estado. Há externalidades nada desprezíveis.

Algumas ações focalizadas e de fácil implementação podem trazer bons resultados:

- **Defasagem em estoque (alunos já defasados): Implementar um programa de aceleração/correção de fluxo escolar.** Normalmente, programas como esses podem custar até 1/10 do custo aluno/ano. Ou seja, além da aprendizagem, ressalta-se o benefício fiscal que eles podem gerar. É uma ação corretiva.
- **Defasagem no fluxo (alunos que ainda não estão em distorção idade-série, mas que podem ser identificados como potenciais defasados no futuro): para impedir ou reduzir esse risco, a solução é conhecida: reforço escolar, uma ação preventiva.** As redes em todo o mundo fazem acompanhamento da aprendizagem por meio de avaliações ao longo do ano. Por meio delas, poderemos identificar os alunos com elevado déficit de aprendizagem. A ação é implementada localmente. Mas a estratégia deve ser centralizada e acompanhada pela sede. Isso quer dizer que a proposta pedagógica, o material e a formação dos professores devem ser elaborados pela Secretaria. Caso isso não aconteça, os resultados não virão. No contexto pandêmico, em que as escolas ficaram fechadas por mais de um ano, o reforço escolar deve ser intensificado. É medida imprescindível e inadiável. O mais adequado é que seja realizado de forma presencial e, se possível, com mentoria. Após os sucessivos diagnósticos ao longo do ano, será possível identificar os alunos com maiores lacunas. A prioridade, então, deve ser atender aos alunos com maior déficit de aprendizagem. Isso não exclui o atendimento aos demais alunos, mas não se pode esquecer que manter o foco nos

que mais precisam, sob todos os aspectos, será fundamental para uma gestão bem sucedida e que favoreça a equidade.

4. Enfrentamento da evasão escolar

Uma das consequências da distorção idade-série é a evasão escolar, como mencionado. Para enfrentar esse desafio, foi exposto acima algumas medidas de contenção e reparo desse risco. **Não obstante, muitos alunos, premidos pela necessidade de contribuir com a renda familiar, deixam a escola** e, nas raras vezes em que retornam, já são adultos e passam a cursar a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Para estancar esse movimento entre os alunos provenientes de classe de renda mais baixa, é oportuno propor um programa de transferência de renda vinculado ao desempenho escolar.

O que é possível oferecer baseado nos exemplos já encontrados no Brasil? Uma possibilidade seria criar uma espécie de “poupança escola”, em que os alunos recebem um benefício na medida em que conseguem seguir a trajetória escolar até a 3ª série. O pressuposto de uma ação como essa é não deixar que os alunos evadam por conta da necessidade de obter renda no mercado informal. A “poupança escola” não precisa, necessariamente, ser “resgatada” todos os anos. Pode-se pensar em uma política focalizada nos alunos de ensino médio que, a cada série conquistada, recebe parte do prêmio.

O objetivo principal é que o aluno passe pelo ensino médio sem retenção. A política de incentivo no modelo “poupança” beneficia os jovens mais pobres, que têm maiores chances de abandonar a escola. O aluno ganha, porque segue seus estudos sem atraso escolar, e o estado ganha, inclusive, do ponto de vista fiscal, porque o programa evita o (re)investimento e, com isso, perder recursos ao longo dos anos (recorrentemente). Os ganhos, na realidade, são ainda maiores para a sociedade, como estudos mostram de forma recorrente, inclusive e particularmente aqueles de natureza longitudinal, que acompanham crianças, jovens e adultos ao longo dos anos na sua vida profissional, familiar e relação com seu entorno social.

5. A importância da formação dos profissionais da educação

Todo e qualquer processo de transformação dependerá de pessoas bem formadas. Fazer as mesmas coisas e esperar resultados diferentes é a fórmula do fracasso. Reafirma-se: se os

resultados não estão sendo positivos, é preciso redesenhar a política pública. Isso vale para qualquer política. Nessa particular, os profissionais devem estar preparados para enfrentar os desafios, que têm causas múltiplas e vão requerer estratégias diversas, a depender do contexto.

Professores e gestores escolares bem formados são capazes de gerar bons resultados. Para o gestor não assumir o risco de fazer o que não é essencial, no primeiro momento, a proposta está concentrada em:

Para professores: foco em Língua Portuguesa e Matemática. Se já era importante no passado, é ainda mais importante no contexto da pandemia por Covid-19. O prejuízo na aprendizagem nessas duas disciplinas é enorme, como já vem sendo divulgado por algumas redes de ensino no Brasil. No entanto, apesar dessa prioridade, não se pode deixar de levar em conta que, em 2022, a rede estadual está na fase inicial de implementação do novo ensino médio. Um desafio que transcende as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Ações inovadoras aplicadas também na educação podem ser utilizadas na formação, como estratégias de mudança do modo de pensar dos professores (*mindset*). O tema vem ganhando força e já foi experimentado em pequena escala na rede municipal do Rio de Janeiro, por exemplo.

Para diretores e diretoras regionais e de escolas, sugere-se formação específica e contínua no campo da gestão de resultados educacionais. Saber interpretar diagnósticos, elaborar planos de ação, implementar mecanismos de acompanhamento e controle, definir e redefinir atuação são condições necessárias para o alcance dos objetivos, pilares de uma boa gestão voltada para a melhoria da aprendizagem. A implantação do modelo de acompanhamento da rede proposto dependerá da qualidade dessa formação.

A equipe da Secretaria também deve ser capacitada e desenvolvida continuamente para atingir os resultados esperados. A ação pode contar com apoio externo, oferecido por entidades do terceiro setor, bem como por órgãos que o governo do estado possui, como a Fundação Cecierj, que tem larga experiência na produção de materiais didáticos, formações para professores e Educação a Distância. A Fundação Cecierj poderá trazer importantes contribuições e parcerias.

6. Processo seletivo para diretores

Nem sempre é trivial enfrentar aspectos políticos para a formação das equipes de gestores, particularmente diretores e diretoras regionais e de escolas. Mas a recomendação é que ela seja feita por critérios técnicos avaliados em processos seletivos independentes, e seguido de formação em gestão pedagógica e administrativa.

Um bom gestor escolar tem que ser capaz de focar no pedagógico, atividade-fim de uma escola, sem deixar que o administrativo se torne a atividade central, o que ocorre com frequência. Para evitar esse risco, o gestor selecionado deve ser formado para padronizar tarefas administrativas contínuas e otimizar seu tempo. É importante ressaltar que, caso essas lacunas sejam identificadas também nos gestores em exercício, eles devem passar por formação específica no eixo administrativo, de forma que ele consiga priorizar sempre suas funções pedagógicas.

No caso da admissão de novos professores, é essencial que a prova envolva não apenas conhecimento específico, mas também elemento didático, com alta pontuação. Já está mais do que claro que a forma de ministrar uma disciplina importa tanto quanto o conhecimento específico.

7. Novo Ensino Médio: itinerário V - ensino técnico profissional

O que era exclusividade da atividade da Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC), agora pode ganhar escala na rede pública de ensino regular. Como o Novo Ensino Médio está começando neste ano de 2022, é muito importante acertar e investir na estratégia. Caso contrário, obteremos resultados incompatíveis com as especificidades dos mercados (micro e macro-regiões do estado).

O Rio padece de boas políticas nessa área, mas nem tudo é notícia ruim. O estado tem força e talento para conseguir entregar um bom projeto de desenvolvimento, a partir da formação das juventudes. Para que isso aconteça, será necessário:

- a. Identificar as potencialidades de cada região.** Isso pode ser trabalhado em conjunto com as Secretarias de Desenvolvimento Econômico e Assistência Social e Direitos Humanos.
- b. Identificar e deliberar sobre itinerários de formação na rede de ensino, sempre conectada com a inteligência de mercado e potencialidades regionais.** Se isso não acontecer, o estado terá implantado um novo ensino médio de forma equivocada e as consequências serão muito negativas.

8. Alguns exemplos de direcionamento estratégico para o itinerário V

Um dos mercados importantes e estratégicos para o Rio é a Economia Criativa. Estruturar uma política nesta área conectada ao itinerário V será muito bem recebida pelos jovens e absorvida pela economia do estado, que necessita de profissionais qualificados para impulsionar ainda mais esse mercado. Um destaque especial deve ser feito quanto à possibilidade de levar uma política articulada ao itinerário V para as áreas mais pobres da cidade. Em várias delas, grupos de jovens e movimentos locais têm mostrado, entre tantos outros saberes, cada vez mais inovação, criatividade e irreverência, mesmo sem o apoio do poder público e de políticas públicas com intencionalidade.

Outro exemplo diz respeito ao setor de Logística. Não se pode pensar em itinerário V sem considerar as demandas de formação nas regiões com portos que atraem indústrias, geram demanda por serviços e funcionam como um vetor de desenvolvimento. A região do Médio Paraíba é um bom exemplo de direcionamento estratégico, sendo importante que se considere a curva de demanda por mão de obra voltada para o setor de veículos e componentes. Os setores de turismo e da indústria de óleo e gás são outros bons exemplos de exploração de potencialidades para a implementação do novo ensino médio.

Há caminhos para a boa implementação da política. Alguns exemplos:

- a. Empresas podem ser chamadas a participar do projeto, seja pelo interesse na formação de mão-de-obra, seja pelo fator *Environmental, Social and Governance* (ESG), que entrou em definitivo na agenda dos executivos.
- b. FIRJAN/SESI/SENAI podem ser parceiros de iniciativas, porque já fazem isso de longa data e, igualmente, possuem interesse em transferir tecnologias educacionais em larga escala.
- c. Universidades podem se envolver no projeto de diversas formas:
 - Na inteligência de mercado
 - Na formação de professores e pessoal de gestão
 - Na concessão de bolsas de estudo para alunos de destaque
- d. Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) pode ser chamado ao projeto para fazer a ligação entre oferta e demanda (alunos x empresas – estágio e/ou programas de aprendizagem).

- e. Embaixadas e consulados podem apoiar no intercâmbio de alunos e professores. Notadamente, países com boas práticas de educação técnica profissional, como Suíça, Áustria, Alemanha, França, entre outros.

Não há a pretensão de esgotar as alternativas. Governos devem criar seus próprios caminhos; esses são apenas alguns exemplos que explicitam a possibilidade do que fazer e do potencial. A rede estadual de educação deve também estar articulada com a FAETEC, que responde à Secretaria de Ciência e Tecnologia. A parceria tem enorme potencial para a implantação do itinerário V.

A mensagem importante é que existem mecanismos de expansão do ensino técnico profissional sem, necessariamente, gerar efeitos fiscais expressivos. É obrigatório e viável.

9. Melhoria da qualidade do gasto

Uma análise mais aprofundada sobre o tema exigiria o conhecimento detalhado da estrutura atual de gastos da Secretaria de Educação. No entanto, recomendações podem ser feitas. De modo geral, o gestor público é levado a pensar em um momento específico, como um retrato, deixando de avaliar o impacto das ações no médio e longo prazos. Uma alteração na visão prevaiente na administração pública, em especial na área de educação, faria com que as ações fossem redirecionadas. Invertendo a lógica atual, é importante tomar decisões que levem em consideração o que se economiza ou o que se deixa de gastar no médio prazo. Re(investir) em um aluno que não obteve acesso a oportunidades adequadas a ele é gasto sem qualidade. **É viável gerar bons resultados sem adição expressiva de orçamento, quando se avalia a estrutura de gastos de uma secretaria a partir da melhoria da qualidade do ensino.**

Um exemplo é a implementação de programas de correção de fluxo escolar. Para 100.000 alunos, ele poderia gerar uma economia da ordem de R\$1,3 bi após três anos (economia recorrente). O montante é alcançado considerando um custo aluno/ano de R\$6,5 mil e defasagem de dois anos. É um exemplo simples de que uma atuação focada no problema pode gerar benefícios sociais e econômicos de curto prazo.

10. Criação de uma Assessoria de Ações Estratégicas

Cabe destacar o papel estratégico que exerce uma Assessoria vinculada diretamente ao secretário. A recomendação é que ela seja composta por dois núcleos articulados, compondo a mesma estrutura organizacional:

- **Núcleo de inteligência de dados e inovação**
- **Núcleo voltado para acompanhamento de projetos estratégicos.**

É uma mudança simples na estrutura da secretaria, mas relevante por impulsionar uma nova cultura de gestão e deve ser implantada tão logo a gestão se inicie. Ela tem como atribuição fornecer subsídios para a formulação de políticas, partindo de estudos, assim como de experiências exitosas de outros estados (e municípios) no âmbito do desenho e execução de políticas públicas; realizar análises dos resultados da rede e avaliar projetos selecionados. A proposta é que a Assessoria tenha também o papel de acompanhar os projetos considerados estratégicos ao longo da gestão.

11. Colaboração com os municípios

Por fim, é essencial que o governo estadual não mantenha o foco apenas nos alunos de sua rede de ensino. O número de estados brasileiros que vem desenvolvendo ações em parceria com municípios cresce e o governo do Rio de Janeiro deve priorizar esse eixo de atuação. É sabido o quão importante são os primeiros anos de escolarização de um estudante, em particular na fase de alfabetização, para sua trajetória escolar. A colaboração do estado com seus municípios pode se dar, por exemplo, por apoio técnico e/ou financeiro.

2.3

Saúde

Arthur Aguillar

Miguel Lago

Manuel Faria



Sumário Executivo

O próximo governador deverá fazer frente a três desafios prioritários:

- 1. Pouca correspondência entre o perfil epidemiológico e a rede de serviços:** O perfil epidemiológico do Estado tem como principal fator de mortalidade a incidência de doenças crônicas não transmissíveis. Além disso, a literatura aponta que o investimento na atenção primária à saúde (APS), orientada sobretudo ao manejo dessas doenças, traria resultados expressivos sobre a saúde do estado. Contudo, a cobertura da APS caiu significativamente nos últimos anos.
- 2. Estrutura com baixa capacidade de coordenação e integração das redes municipais:** O Governo do Estado nunca conseguiu exercer seu papel de organizar a oferta dos serviços. O resultado é um sistema estadual descoordenado, redes de cuidado fragmentadas, com redundância de alguns serviços e carência de outros.
- 3. Omissão na assistência de média e alta complexidade:** A capacidade instalada de hospitais e unidades ambulatoriais de média e alta complexidade, a despeito da responsabilidade do Estado, está concentrada em estruturas municipais e hospitais federais autônomos.

Para enfrentá-los, propõe-se atuar sobre três eixos:

- » **Eixo 1. Efetivação da regionalização e constituição das redes de atenção à saúde, baseada na experiência do Espírito Santo:** O estabelecimento de redes completas nas regiões de saúde; expansão e planificação da atenção primária e especializada; apoio e compartilhamento de responsabilidades com municípios; e pactuação para alocação de recursos são prioridades.
- » **Eixo 2. Fortalecimento da capacidade de planejamento, gestão e controle da Secretaria de Estado de Saúde:** O Estado precisa, com urgência, construir capacidade para cumprir o papel de coordenador da rede.
- » **Eixo 3. Modernização do arcabouço regulatório da saúde no estado:** Medidas normativas e regulatórias, dentro do escopo de atuação do Estado, são uma carência e podem impactar transversalmente a qualidade do SUS no Rio.

Sumário

1. O que o novo Governador vai encontrar? Principais desafios	107
1.1. Pouca correspondência entre o perfil epidemiológico e a rede de serviços.	107
1.2. Estrutura com baixa capacidade de coordenação e integração das redes municipais.....	111
1.3. Omissão na assistência de média e alta complexidade	115
2. Como endereçar essas questões? O Estado deve liderar uma reorganização do sistema	116
Referências	119

1. O que o novo Governador vai encontrar?

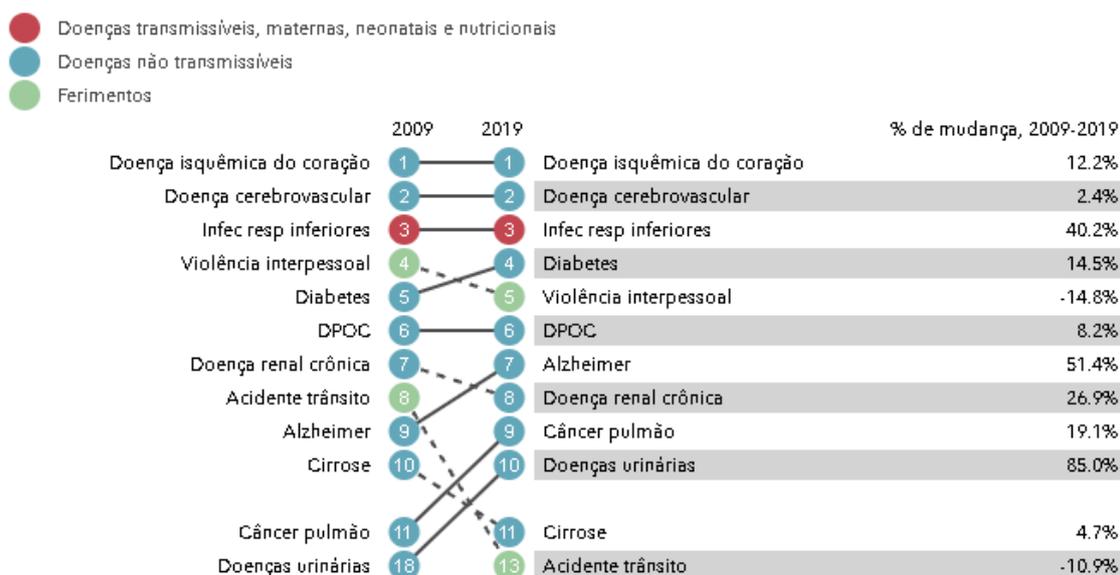
Principais desafios

A desorganização da oferta, desvalorização dos profissionais e a baixa resolutividade das redes de saúde são apenas alguns dos problemas persistentes que evidenciam a dimensão do desafio da próxima gestão. Esta terá de fazer frente a um histórico amplo de sucateamento e fragmentação, agravado por um ambiente político e institucional negativo e fortes restrições no orçamento. Ainda assim, três desafios prioritários, com grande potencial de impacto, podem ser destacados:

1.1. Pouca correspondência entre o perfil epidemiológico e a rede de serviços.

É notória a incidência de Condições Sensíveis à Atenção Primária (CSAP)⁷⁵ no Estado do Rio, sobretudo as Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT)⁷⁶. O quadro abaixo evidencia que as duas maiores causas de morte no estado em 2019 foram as doenças cardio e cerebrovasculares, representando 20% dos óbitos. As diabetes estão em 4º lugar.

Figura 1. As maiores causas de morte no Estado do Rio de Janeiro são as Doenças Crônicas não Transmissíveis.



Fonte: Reprodução Vos, T. *et al.*, 2020. Disponível em: <http://www.healthdata.org/brazil-rio-de-janeiro?language=129>

OBS: DPOC é a sigla para doença pulmonar obstrutiva crônica.

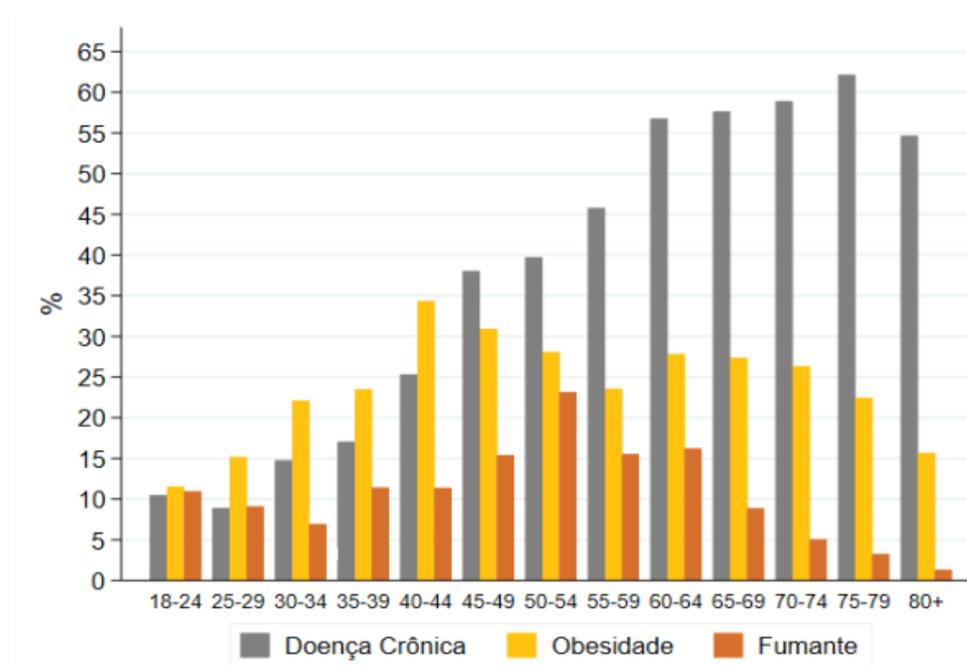
⁷⁵ CSAP é uma tradução livre para *Ambulatory Care Sensitive Conditions*, e se refere aos problemas de saúde para os quais a ação da Atenção Primária diminuiria significativamente o risco de internações. A portaria do Ministério da Saúde Nº 221 de Abril de 2008 define a lista de doenças que se enquadram nessa classificação.

⁷⁶ Essencialmente: hipertensão arterial; diabetes; obesidade, e câncer.

Além disso:

- Antes da pandemia, as DCNTs eram responsáveis por 47% dos óbitos no estado (SIM/DataSUS).
- Segundo dados da Pesquisa Nacional de Saúde de 2013 (PNS), mais de 40% da população entre 45 e 59 anos é portadora de doenças crônicas e mais de 30% entre 40 e 49 anos sofre de obesidade (Figura 2). Além disso, quase 25% da população entre 50 e 54 anos fuma ou fumava diariamente. Assim, tem-se que **cerca de 41% da população do estado é idosa ou portadora de doenças crônicas**.
- Dados da Vigitel⁷⁷ 2020 indicam que a cidade do Rio de Janeiro tem a maior prevalência de diabetes dentre as capitais, segunda maior de hipertensão, e terceira de obesidade. Além disso, a cidade fica acima da média de todas as capitais na prevalência de todos os hábitos de vida não saudáveis, incluindo consumo de refrigerante, consumo abusivo de álcool, consumo de alimentos ultraprocessados, inatividade física e baixo consumo de frutas e hortaliças (Figura 3).

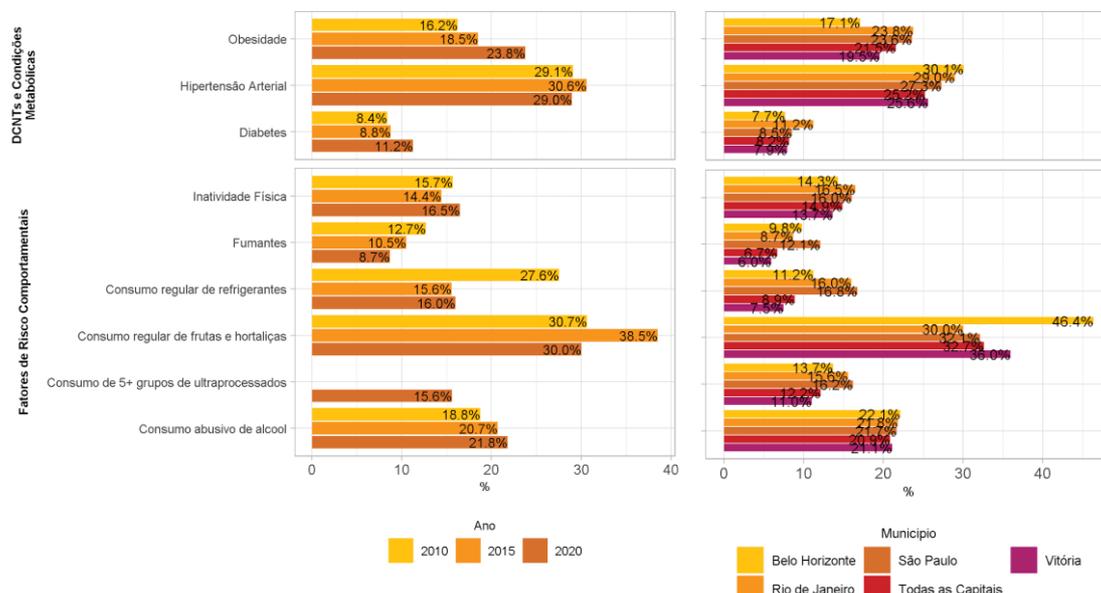
Figura 2. Distribuição de fatores de risco por idade no estado do Rio de Janeiro



Fonte: PNS 2013

⁷⁷ A Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel) é uma pesquisa que compõe o sistema de Vigilância de Fatores de Risco para Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) do Ministério da Saúde.

Figura 3. Prevalência de DCNTs e Fatores de Risco Comportamentais no Rio de Janeiro



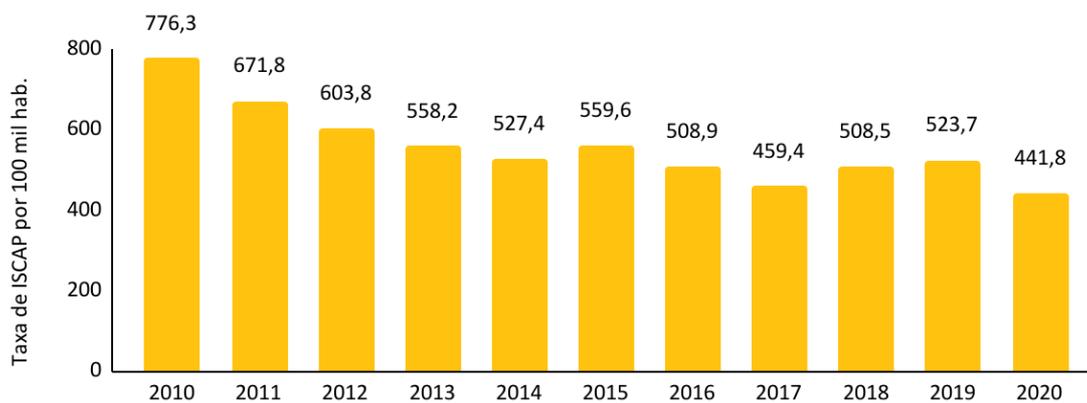
Pelo lado da oferta, vale notar que a atenção primária em saúde é consistentemente apontada na literatura especializada como o investimento mais custo-efetivo em saúde, sobretudo no manejo das DCNTs. No Brasil, a política de atenção primária “Estratégia Saúde da Família” é um modelo de referência, tendo impactos positivos avaliados empiricamente⁷⁸.

- Apesar disso, a **cobertura total da Atenção Primária no estado do Rio de Janeiro caiu de 70%, em janeiro de 2018, para 59% em dezembro de 2020**, deixando de atender aproximadamente 1,5 milhões de pessoas. A taxa de cobertura da Estratégia Saúde da Família (ESF) caiu no mesmo período de 59% para 48%.
- Ainda mais grave é o fato de que a **região metropolitana do Rio tem taxa de cobertura total de 50%, e de ESF, 39%**. Isso força a população local a se deslocar até a capital, ou outros municípios, buscando atendimento em níveis superiores de atenção.
- É relevante também discutir o papel das UPAs - cuja expansão ocorreu rapidamente entre 2007 e 2019, alcançando 120 unidades e mais da metade de municípios cobertos - nas redes de atenção à saúde do estado. Bhalotra et al (2020) revelam que o modelo foi bem sucedido na redução da demanda por internação e outros serviços hospitalares no Rio, reduzindo em 18% o número de procedimentos ambulatoriais e em 31% o número de hospitalizações (Bhalotra, Nunes e Rocha, 2020). Contudo, quase a

⁷⁸ Ver: Aquino, Oliveira e Barreto, 2009; Bhalotra, Rocha e Soares, 2019; Harris, 2014; Macinko et al., 2006; Rocha e Soares, 2010; Santos et al., 2018; Guanais, 2015.

totalidade desse impacto de redução da produção ambulatorial e hospitalar foi direcionado por uma redução de Condições Sensíveis à Atenção Primária. Isto é, o efeito encontrado foi direcionado por uma redução na prevalência de doenças que poderiam ser enfrentadas em nível anterior de atendimento, como as DCNTs (Gráfico 1). Neste sentido, **é importante refletir em que medida o fortalecimento da atenção primária não produziria, de forma mais econômica, resultados na mesma direção, sobretudo no controle de quadros crônicos.**

Figura 4. Redução na taxa de internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária direcionou os resultados positivos das UPAs.



Fonte: SIH/Datasus

» Retornos Eleitorais do Investimento em Atenção Primária

Camargo (2021) examinou se os eleitores do município do Rio de Janeiro reagiram nas urnas aos investimentos da capital na ampliação da cobertura de atenção primária, através da estratégia saúde da família (ESF), realizado entre 2009 e 2012 no governo Eduardo Paes.

A autora encontra uma associação positiva entre o nível de cobertura da ESF e a votação no prefeito no território. Também constata que a magnitude do efeito cresce conforme a proximidade da residência do eleitor com as unidades do ESF, e é mais forte quando os serviços são instalados em ano eleitoral e são prestados em novas unidades de saúde.

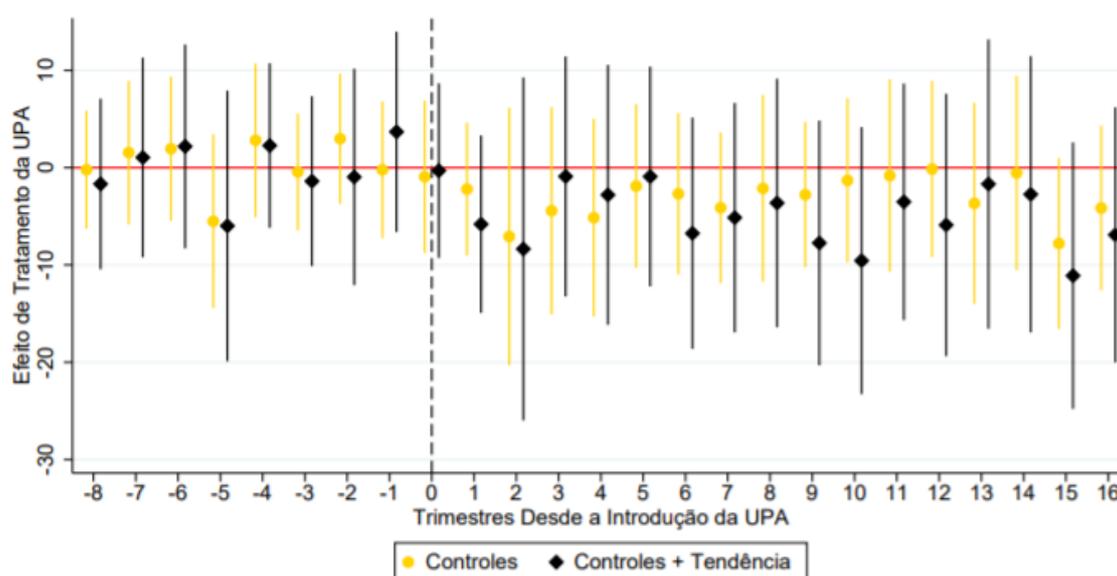
A evidência indica que, além de ter efeitos positivos sobre a saúde da população, o investimento na ESF pode estar alinhado com os interesses dos gestores políticos, concretizando um forte incentivo à expansão dessa estratégia.

1.2. Estrutura com baixa capacidade de coordenação e integração das redes municipais

Além da incompatibilidade entre oferta e demanda, o estado tem serviços de saúde federais, estaduais e municipais, com uma articulação incipiente entre a capacidade instalada. O resultado é um sistema descoordenado, com redes de cuidado fragmentadas, níveis de atenção pulverizados entre as unidades de atendimento, com redundância de alguns serviços e carência de outros.

- O já referido estudo do IEPS, sobre o impacto das UPAs no Rio de Janeiro, evidencia que as unidades de pronto atendimento tiveram efeito quase nulo sobre a mortalidade total no Estado (Figura 5). Ou seja, apesar do número substancial de novas portas do SUS, com serviços de urgência e emergência, os indicadores de mortalidade responderam pouco à política.

Figura 5. O Efeito das UPAS sobre a mortalidade foi praticamente nulo



Fonte: Reprodução Bhalotra et al , 2021. Nota: Nota: Esse gráfico mostra o efeito das UPAs ao longo do tempo nas mortes por 100.000 habitantes ao nível do município. O tratamento é definido como a presença de uma UPA na cidade. Barras verticais mostram intervalos de confiança (ICs) de 90% em torno dos coeficientes. Os resultados relacionados a duas diferentes especificações é mostrado: o primeiro possui apenas efeitos fixos de hospital e tempo e controles, e o segundo adiciona tendências de tempo não paramétricas. Os desvios padrões estão clustered ao nível do município.

- Na prática, conforme as figuras 6 e 7 abaixo, **houve um deslocamento da mortalidade das unidades hospitalares para as UPAs**, indicando ser crucial que o sistema consiga referenciar usuários corretamente e em tempo hábil.

Figuras 6 e 7. Deslocamento da mortalidade de Hospitais para as UPAs.

Figura 6. Óbitos em Hospitais

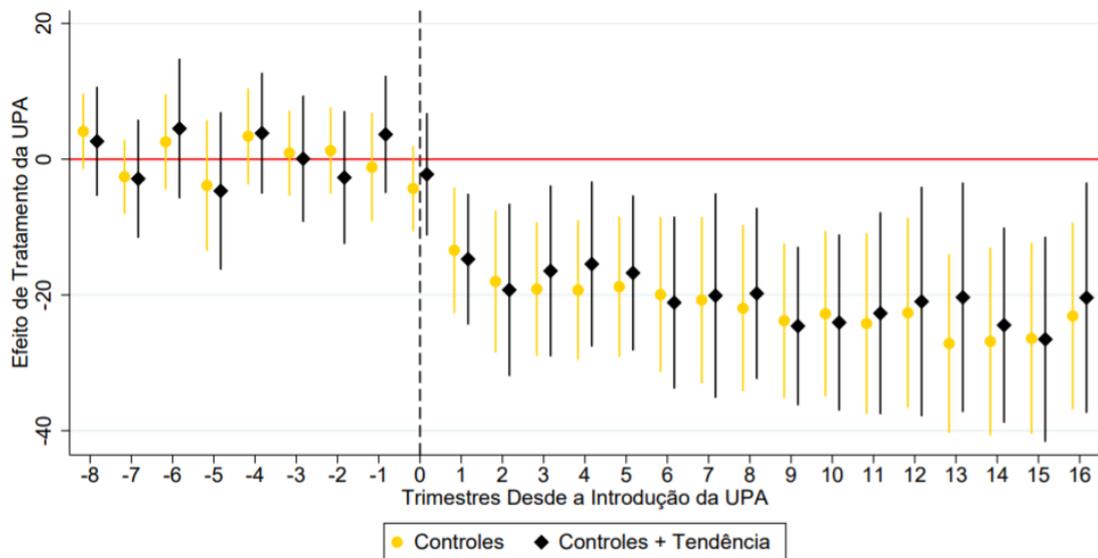
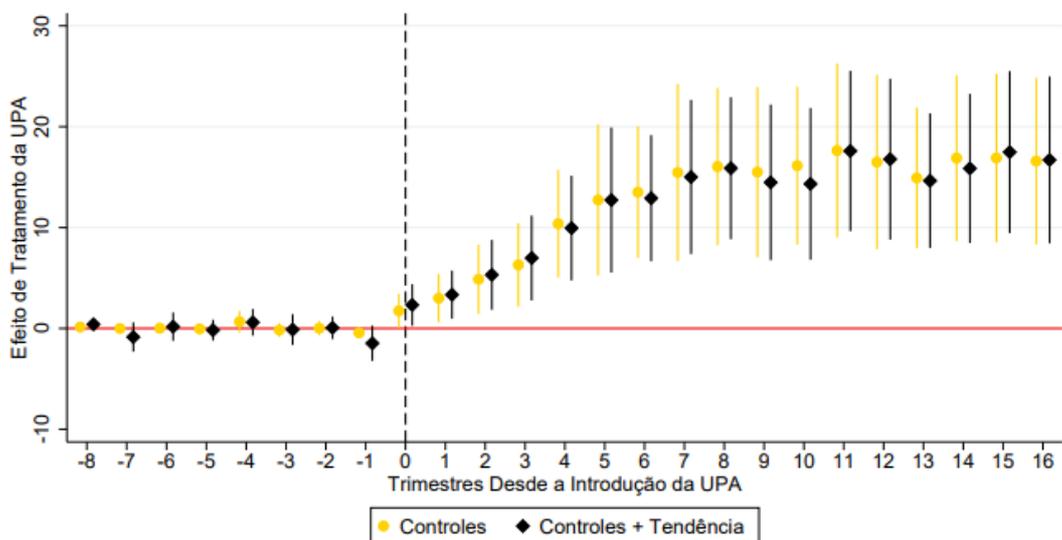


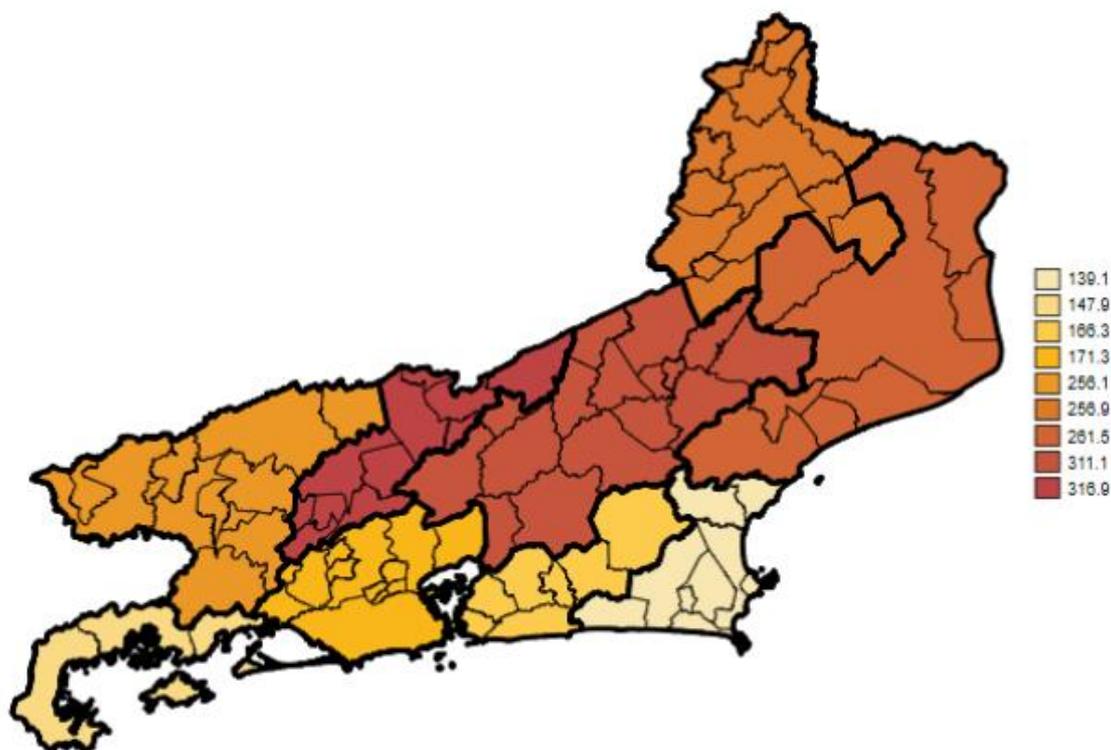
Figura 7. Óbitos em UPAs



Fonte: Reprodução Bhalotra et al , 2021. Nota: Nota: Esse gráfico mostra o efeito das UPAs ao longo do tempo nas mortes por 100.000 habitantes ao nível do município. O tratamento é definido como a presença de uma UPA na cidade. Barras verticais mostram intervalos de confiança (ICs) de 90% em torno dos coeficientes. Os resultados relacionados a duas diferentes especificações é mostrado: o primeiro possui apenas efeitos fixos de hospital e tempo e controles, e o segundo adiciona tendências de tempo não paramétricas. Os desvios padrões estão clustered ao nível do município.

- Sobre isso, cabe ressaltar que o cenário de deterioração da APS impede a efetivação de redes de cuidado, pressionando inclusive as UPAs, uma vez que a APS deveria ser a porta de entrada e direcionadora dos fluxos de pacientes.
- Nunes et al (2020) avaliaram a distribuição regional de Leitos de UTI e ventiladores para o enfrentamento à COVID-19 no estado do Rio e identificou que ao menos metade dos equipamentos se concentram na região Metropolitana I. As regiões de saúde⁷⁹ da Baía de Ilha Grande e da Baixada Litorânea são sistematicamente as mais desprovidas de equipamentos necessários ao enfrentamento da COVID 19 no estado (Figura 8). A nota também explora a distribuição dos equipamentos intra regiões, e evidencia que **as regiões de saúde nunca se efetivaram enquanto unidades administrativas e o Estado é incapaz de coordenar a distribuição da infraestrutura.**

Figura 8. Total de Leitos SUS por 100.000 usuários



⁷⁹ Unidade territorial e administrativa que integra a infraestrutura dos sistemas de saúde municipais.

» A experiência do Espírito Santo

Sob gestão do Secretário de Saúde Ricardo Oliveira, entre 2015 e 2018 o Espírito Santo se propôs a superar um modelo de atenção centrado na assistência hospitalar e reverter a lógica fragmentada do sistema de saúde, reestruturando-o a partir do conceito de redes de atenção regionalizadas.

O processo, priorizado pelo Governo do Estado, teve início em um amplo diagnóstico da situação assistencial, financeira e organizacional. Os resultados desencadearam um planejamento estratégico voltado ao desenvolvimento de dois projetos estruturantes: A Rede Cuidar, para reorganizar a política assistencial do SUS, e a qualificação da gestão, para reorganizar a gestão da SESA.

A reorganização da política assistencial (atenção primária, ambulatorial especializada e hospitalar) foi feita considerando as redes de atenção à saúde, as regiões de saúde e a descentralização da gestão para essas regiões. A ideia é que as regiões formassem unidades administrativas, com gestão organizada entre os municípios e o Estado e garantissem a oferta completa nos três níveis de atenção, evitando longos deslocamentos.

A Secretaria também trabalhou para integrar a atenção primária e ambulatorial especializada, focando na capacitação e aproximação da força de trabalho. Assim tornaram-se mais resolutivas e foram orientadas, sobretudo, ao manejo de doenças crônicas não transmissíveis. Efetivaram-se os procedimentos de estratificação de risco e ordenação de fluxo, e introduziu-se um novo modelo de atendimento especializado, baseado em equipes multidisciplinares.

No âmbito da gestão, o acompanhamento sistemático de resultados, a criação de estrutura para regulação de contratos, o fortalecimento dos mecanismos de controle popular e ampliação da colaboração com a sociedade civil, tornaram o Estado mais eficiente na alocação de seus recursos.

Em 2018, o Espírito Santo alcançou a menor taxa de mortalidade infantil do país, a segunda expectativa de vida ao nascer, e a primeira para quem alcançou 60 anos ou mais.

1.3. Omissão na assistência de média e alta complexidade

Na prática, é impossível falar da existência de redes estaduais consolidadas. Isto porque a capacidade instalada de média e alta complexidade está concentrada em estruturas municipais e hospitais federais autônomos de grande porte.

- Dos 1863 hospitais e unidades ambulatoriais de maior complexidade⁸⁰ no Rio, somente 101, ou 6%, são geridos pelo Estado. A média nacional é de 22%, e somente o Ceará e Goiás apresentam proporções menores que o Rio. Para efeitos de comparação, no Espírito Santo essa proporção é de 47%, na Bahia, 42%, em Santa Catarina, 19% e em São Paulo, 13% (CNES/Datasus). Esse dado é relevante por dois motivos: i) é evidência da omissão do Estado fluminense no cumprimento de suas responsabilidades na divisão tripartite do SUS, e; ii) os municípios que assumem a gestão hospitalar tem poucos incentivos a efetivarem a integração regional, aceitando demanda de outros municípios. Como consequência, na ausência de hospitais com gestão estadual, municípios pequenos, e sem capacidade de gerir essas unidades, ficam isolado: não há sistemas de referência e contrarreferência de pacientes, gestão de filas, acompanhamento continuado de procedimentos, etc.
- Nesse contexto, cabe notar que município do Rio de Janeiro concentra grande parte da infraestrutura hospitalar de alta e média complexidade na região metropolitana - 65% dos hospitais, frente a 53% da população. Assim, é ele quem assume o papel - distorcido - de coordenação das demandas da região, sendo obrigado a exercer uma “regulação defensiva”. Isto é, apesar de não negar atendimento emergencial, a capital não constrói ativamente fluxos para o recebimento e referência de pacientes de outros municípios, assim na ausência de uma regulação integrativa estadual, a gestão hospitalar se orienta aos interesses do próprio município e não de toda região.
- O Rio também hospeda seis hospitais federais com estrutura física e tecnológica robustas. Contudo, o histórico de autonomia administrativa e financeira dessas instituições, mesmo após a efetivação da distribuição de responsabilidades entre poderes do SUS, impediu que fosse integrada às redes do estado. Na prática, funcionam como instituições paralelas e que não dialogam e, por vezes, competem com a rede municipal. Um forte exemplo disso apareceu em entrevistas realizadas pelo IEPS com gestores públicos da saúde no Estado, onde evidenciou-se a existência de pessoas que aguardam simultaneamente, e para um mesmo procedimento, em filas do SUS e de

⁸⁰ Foram avaliadas infraestruturas ambulatoriais de alta complexidade, e hospitalares de alta e média complexidade, conforme a classificação do CNES/Datasus.

hospitais federais. Dessa forma efetiva-se uma segunda porta de entrada à serviços de saúde sem necessariamente dialogar com os déficits do SUS.

- Além disso, é relevante notar que, ainda que possuam alto grau de especialização, os hospitais realizam - comumente, com dificuldades - serviços de menor complexidade, ampliando o caráter desintegrado dessa rede. Isso decorre de uma organização funcional que é muito mais sensível a vontades políticas ou demandas/resolução de problemas intra-hospitalares do que uma lógica racional e sistêmica (Binsfeld et al, 2017). Dessa forma, rompe-se a lógica de fluxo de atendimento, e em contraponto a uma rede hospitalar especializada, cuja função seria atender prioritariamente pacientes direcionados pelos níveis médios de complexidade, tem-se uma rede que funciona de forma paralela o SUS, se aproveitar todo seu potencial de especialização.

2. Como endereçar essas questões? O Estado deve liderar uma reorganização do sistema

Para fazer frente aos três desafios apontados é fundamental que o Estado lidere um projeto de reorganização do sistema, que mobilize os segmentos e atores relevantes na saúde em prol de objetivos comuns. A seguir, apresentam-se ações – organizadas em eixos estratégicos - para superar ou minimizar os principais problemas de saúde. As propostas estão dispostas em ordem de prioridade.

» Eixo 1. Efetivação da regionalização e constituição das redes de atenção à saúde, baseada na experiência do Espírito Santo.

Propostas para Secretaria de Saúde:

- Desenvolver, em conjunto com os gestores municipais, uma governança regional em prol da efetivação das Regiões de Saúde. As atribuições devem ser pactuadas entre o Estado e os Municípios, e devem trabalhar pela construção de redes regionais de atenção. É fundamental que todas as regiões garantam a oferta de serviço nos três níveis de atenção. A formação de fóruns regionais, envolvendo atores da rede privada e sociedade civil, além dos gestores municipais, também é incentivada.
- Ampliar o grau de integração entre os níveis de atenção, sobretudo, entre atenção primária e ambulatorial especializada. Deve-se delinear ações de integração em função de condições específicas, com foco em DCNTs, incluindo rotinas de preparação e engajamento de líderes, profissionais multidisciplinares e usuários.

- Implantar unidades multidisciplinares, aproveitando a capacidade instalada existente, sobretudo das UPAs.
 - Promover o compartilhamento de informações — clínicas ou não — entre os níveis de serviços e municípios em uma mesma região de saúde
 - Criação de núcleos de apoio aos municípios nas regiões de saúde, trabalhando em parceria com o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS). O foco é o desenvolvimento de ações voltadas à constituição das redes de atenção, podendo atuar em momentos estratégicos (ex. construção do plano municipal de saúde) e desenvolver linhas de apoio específicas (ex, implantação de sistemas de cadastro de DCNTs ou de políticas finalísticas específicas). O núcleo servirá também como vetor da integração municípios-Estado.
 - Em conjunto com o Ministério da Saúde, mapear as vantagens comparativas dos hospitais federais e redistribuir o papel de cada um. A ideia é que foquem no desenvolvimento de suas especialidades e possam, de fato, ser integrados às redes de atenção à saúde do estado, com sistemas de referência e contrarreferência que dialoguem com as redes municipais.
 - Endereçar os principais gargalos na implementação das Linhas de Cuidado de Doenças Crônicas Não Transmissíveis na Atenção Primária à Saúde, conforme detalhado no Panorama IEPS nº2 (Eleone et al., 2021).
- » **Eixo 2. Construção da capacidade de planejamento, gestão e controle da Secretaria de Estado de Saúde.**
- Desenvolver diagnóstico aprofundado das demandas do sistema a partir dos dados de produção ambulatorial/hospitalar e infraestrutura, identificando também os vazios de APS, nível de articulação entre sistemas municipais, bem como a capacidade técnica e institucional desses sistemas. É fundamental que o Estado desenvolva ferramentas para acompanhar continuamente a demanda de saúde da população e ter visibilidade das redes municipais, tanto em termos epidemiológicos, quanto do funcionamento e nível de integração da capacidade instalada. Somente assim poderá desenvolver seu papel de coordenação, identificando continuamente ações concretas que poderá desenvolver, em conjunto com os municípios, em prol da reorganização do sistema.
 - Instaurar, na Secretaria de Saúde, uma unidade de acompanhamento estratégico, com a função de definir, acompanhar e comunicar metas de saúde compartilhadas, engajando atores e servindo como direcionador da atuação dos municípios e regiões de saúde.

- Mapear políticas finalísticas lideradas pelo Estado e municípios e priorizá-las conforme a lógica de organização das redes saúde orientadas à atenção primária e o manejo de DCNTs. De maneira geral, é importante incentivar aquilo que já dá certo e garantir que a rede funcione de maneira coordenada.
 - Agregar, através de termos de cooperação técnica, organizações sociais, academia, e setor privado para o desenho e desenvolvimento de projetos estratégicos da Secretaria de Saúde.
- » **Eixo 3. Modernização do arcabouço regulatório da saúde no estado.**
- Instituir programa de condicionamento de repasses de ICMS a resultados de políticas regionais e municipais dos principais itens da carga de doenças local. A proposta deve ser liderada pela Secretaria de Saúde, definindo os indicadores que serão incentivados, e demandará atuação da Secretaria de Fazenda, para definição dos níveis de repasse e implementação.
 - Definir critérios mínimos de qualidade e idoneidade para a contratação de Organizações Sociais de Saúde, promovendo uma padronização de modelos contratuais com maior transparência e incentivando o controle social. Os critérios devem valer para quaisquer contratações futuras bem como para renovação dos contratos vigentes. A base jurídica para implementação deverá ser construída em colaboração da Secretaria de Saúde com a Procuradoria Geral do Estado.
 - Estruturar unidade própria na Secretaria de Saúde, com capacidade técnica, destinada ao acompanhamento e gestão dos contratos com Organizações de Saúde.
 - Definir, para a contratualização com o setor privado, a remuneração por resultado e não por procedimentos (salvo poucas exceções).
 - Atualizar a regulação alimentar nas escolas da rede estadual, proibindo a distribuição de alimentos ultraprocessados e outros nocivos à saúde alimentar infantil. A atualização deve ser liderada pela Secretaria de Saúde e demandará apoio da Secretaria de Educação para o desenvolvimento de cardápio adequado à nova regulamentação.
 - Ampliar a carga horária de atividades físicas na rede estadual de ensino, e promover integração com instituições sociais que promovam exercícios físicos. Essa ação demandará implementação por parte da Secretaria de Educação.

Referências

Aquino, R., de Oliveira, N. F. and Barreto, M. L. (2009) 'Impact of the Family Health Program on Infant Mortality in Brazilian Municipalities', *American Journal of Public Health*, 99(1), pp. 87–93. doi: 10.2105/AJPH.2007.127480.

Binsfeld, L., Rivera, F.J.U. e Artmann, E. (2017) "O processo de conformação do perfil assistencial nos hospitais federais da cidade do Rio de Janeiro, Brasil", *Ciência & Saúde Coletiva*. FapUNIFESP (SciELO). doi:10.1590/1413-81232017221.12822015.

Bhalotra, S., Rocha, R. and Soares, R. R. (2019) 'Can Universalization of Health Work? Evidence from Health Systems Restructuring and Expansion in Brazil', p. 70.

Bhalotra, S., Nunes, L. and Rocha, R. (2020) 'O Impacto das UPAs 24h sobre Indicadores Hospitalares e Saúde Populacional'. Estudo Institucional n. 2. IEPS: São Paulo. Disponível em: https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2021/05/IEPS_Estudo_Institucional_02.pdf

Camargo, Marcela. (2021) 'Electoral impacts of primary healthcare expansion: evidence from Rio de Janeiro'. Orientador: Rocha, R.. Dissertação (Mestrado), Administração Pública e Governo, EAESP, FGV, São Paulo.

Eleone, A., Aguillar, A., Leal, F., Thami, H., Remédios, J., Machado, M., Freitas, R. (2021) 'Linhas de Cuidado de Doenças Crônicas Não Transmissíveis na Atenção Primária à Saúde'. Panorama IEPS n. 2. IEPS: Rio de Janeiro. Disponível em: https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Panorama_IEPS_02.pdf

Guanais, F. C. (2015) 'The Combined Effects of the Expansion of Primary Health Care and Conditional Cash Transfers on Infant Mortality in Brazil, 1998–2010', *American Journal of Public Health*, 105(Suppl 4), pp. S593–S599. doi: 10.2105/AJPH.2013.301452r.

Harris, M. J. (2014) 'We could all learn from Brazil's Family Health Program', *BMJ*, 349. doi: 10.1136/bmj.g4693.

Machado, Maria Helena., da Silva, Manoel Carlos Neri (2020). Sistema de Saúde e Trabalho: desafios para a Enfermagem no Brasil. *Caderno Saúde Pública*, 25 (1). Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/wqFyYK4y49f8WZPmkvrwVsQ/?lang=pt>>

Macinko, J. et al. (2006) 'Evaluation of the impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazil, 1990-2002', *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60(1), pp. 13–19. doi: 10.1136/jech.2005.038323.

Nunes, L., Aguillar, A., Thami, H., Sena, M., Tepedino, P., Rache, B., Lago, M., Rocha, R. (2020). Caracterização da Oferta e Vulnerabilidade da População no Estado do Rio de Janeiro frente à Propagação da COVID-19. Nota Técnica n.8. IEPS: São Paulo.

Rocha, R. and Soares, R. R. (2010) 'Evaluating the impact of community-based health interventions: evidence from Brazil's Family Health Program', *Health Economics*, 19(S1), pp. 126–158. doi: 10.1002/hec.1607.

Santos, L. P. R. dos., Castro, A. L. B. de. , Dutra, V., Guimarães, R. (2018) 'Admissions for conditions sensitive to primary health care, 2008-2015: an analysis of the impact of the expansion of the Family Health Strategy in the city of Rio de Janeiro', *Cadernos Saúde Coletiva*, 26(2), pp. 178–183. doi: 10.1590/1414-462x201800020230.

Vos, T. *et al.* (2020) 'Global burden of 369 diseases and injuries in 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019', *The Lancet*, 396(10258), pp. 1204–1222. doi:[10.1016/S0140-6736\(20\)30925-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30925-9).

3

Rota Verde do Rio

Marilene Ramos (coordenação)

Suzana Khan

Luiz Firmino Martins Pereira

Denise Rambaldi



Sumário

Introdução	123
1. Colocando o Rio na Rota Verde: Oportunidades de reconstrução do Rio na nova economia	125
2. Planejamento territorial e governança metropolitana.....	127
3. Saneamento: Abastecimento de Água e Coleta e Tratamento de Esgotos	132
4. Segurança Hídrica	135
5. Destinação Adequada do Lixo e Geração de Energia	137
6. Recuperação Ambiental da Baía da Guanabara, e Proteção da Baía de Sepetiba e da Ilha Grande.....	139
7. Potencial da Biodiversidade e Florestas para um Estado Sustentável.....	140
8. Instrumentos disponíveis para a estruturação do Plano Rio na Rota Verde.....	141

Introdução

As propostas apresentadas na Rota Verde do Rio buscam apontar os caminhos para colocar o Estado do Rio de Janeiro numa trajetória de crescimento baseado na valorização dos seus ativos ambientais e nos seus polos de alta tecnologia, fomentando atividades e indústrias de baixa emissão de gases de efeito estufa, e a inovação e o empreendedorismo. Esta agenda se conecta e complementa a seção sobre Economia em que se destaca oportunidades econômicas para o estado do Rio de Janeiro.

É possível estruturar uma nova economia descarbonizada e digital baseada no potencial diversificado de ativos naturais do estado – múltiplas fontes de energia, florestas plantadas e naturais, biodiversidade, potencial logístico e de turismo. – O uso inteligente desses ativos está alicerçado na vocação inovadora derivada da excelência dos centros de pesquisas, universidades e outros centros de geração e disseminação de conhecimento e formação de mão de obra qualificada. Estes centros formam um verdadeiro *hub* de conhecimento no ERJ.

Esta nova economia deve estar baseada nos princípios da economia circular, na redução de gases do efeito estufa e na inovação, apoiando o desenvolvimento e adoção das novas tecnologias.

As bases para este novo ciclo de desenvolvimento devem ser dadas pelo planejamento territorial, principalmente, na região metropolitana do Rio de Janeiro, que abarca 22 municípios, com cerca de 13 milhões de habitantes, em uma área de 6.700 km². Instrumentos de planejamento como o Zoneamento Ecológico-Econômico e a governança metropolitana, definida pelo Estatuto das Cidades, são fundamentais para ancorar este processo.

O ERJ deve ainda buscar a valorização dos mais de 1,3 milhão de hectares de áreas protegidas, transformando as Unidades de Conservação em polos regionais indutores do ecoturismo, esportes de aventura, dentre outras modalidades de turismo especializado, o que demanda infraestrutura adequada e segura, e de profissionalização dos serviços no receptivo local.

A universalização do saneamento – abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos para todos –, que está passando por forte impulso em função das recentes concessões dos serviços (2021) antes a cargo da CEDAE, demandará a estruturação de novas concessões abrangendo municípios que ficaram fora das rodadas iniciais. O sucesso das concessões de saneamento e, por conseguinte, da universalização depende do fortalecimento da Agenera para uma regulação eficiente e eficaz.

Além de sanar a dívida histórica com a população não atendida, a universalização do saneamento é fundamental para reverter a degradação ambiental dos rios, lagoas e baías, como

a baía da Guanabara, e apresenta alto potencial de atração de investimentos e geração de empregos como já vem ocorrendo nas novas concessões de saneamento no ERJ. As três novas concessionárias - Águas do Rio, Iguá Rio e Rio+Saneamento - irão gerar mais de 8 mil empregos e investimentos da ordem de R\$ 20 bilhões nos próximos 10 anos (de acordo com o BNDES em valores de 2020), além de pagamento de outorga da ordem de R\$ 25 bilhões.

Na Rota Verde, o encerramento dos lixões com a destinação adequada do lixo, uma exigência do Novo Marco do Saneamento (Lei 14.026/2020), deverá estar associado à valorização dos resíduos por meio da reciclagem e da recuperação energética, reduzindo nossas emissões de GEE e gerando emprego e renda para os catadores.

Atenção especial deve ser dada aos impactos das mudanças climáticas e às crescentes pressões sobre os recursos hídricos. O ERJ precisa implementar ações voltadas para fortalecer a segurança hídrica, buscando em particular reduzir os riscos da excessiva dependência do rio Paraíba do Sul.

Por fim, são apresentadas fontes de recursos e instrumentos que usados de forma estratégica, podem ancorar a implementação das propostas aqui discutidas. Vale destacar a importância de garantir o uso dos recursos dos fundos FECAM (Fundo Estadual de Conservação Ambiental) e FUNDRHI (Fundo Estadual de Recursos Hídricos) em ações de recuperação ambiental. Da mesma forma, o Fundo Mata Atlântica, que congrega recursos das compensações ambientais de empreendimentos de alto impacto ambiental, é fundamental para a valorização das áreas protegidas estaduais.

1. Colocando o Rio na Rota Verde: Oportunidades de reconstrução do Rio na nova economia

A valorização dos ativos ambientais e o conhecimento para aproveitá-los em benefício de todos os fluminenses colocará o Rio na rota do desenvolvimento sustentável: Rota Verde

É essencial que a recuperação do Rio se dê baseada em seu potencial diversificado de ativos naturais e sua vocação inovadora, tendo como foco o aumento de seu capital científico e tecnológico alinhado ao seu capital natural e social. O Estado do Rio de Janeiro possui uma das maiores concentrações de universidades, institutos e centros de pesquisa de relevância, e logo a capacidade intelectual para inovar, buscando novas tecnologias alinhadas com as preocupações atuais de limite de recursos naturais e os desafios que as mudanças climáticas representam.

A agenda de descarbonização tem feito as economias mundiais promoverem políticas industriais centradas em avanços tecnológicos nos processos produtivos. A necessidade de redução das emissões de carbono tem acelerado a transição energética globalmente e o Rio precisa monitorar essas mudanças – inclusive por meio de um centro ou plataforma de transição energética – por ser extremamente dependente dos recursos oriundos da indústria de óleo e gás.

As iniciativas do Rota Verde se articulam e se complementam com a seção sobre economia deste documento, onde se identifica um conjunto de oportunidades para a economia do Rio de Janeiro.

» Economia Azul

Um aspecto positivo da vocação do estado para a indústria de óleo e gás é a capacidade instalada e conhecimento acumulado na área de engenharia “off-shore” envolvendo o desenvolvimento de sofisticados equipamentos submarinos, uso de modelos de “digital twin”, e infraestrutura “off-shore” e de estaleiros. Esta competência permitirá que o Rio de Janeiro lidere a chamada “economia azul” baseada na energia e nos recursos provenientes do oceano. Adicionalmente, deve-se envidar esforços para que projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação voltados a energias renováveis e transição tecnológica e energética se situem no Rio.

» Transição Energética e Redes Inteligentes

A transição energética implicará em um maior uso de eletricidade baseada em fontes com baixa emissão de carbono. A expansão da oferta de energia deverá incentivar a geração distribuída

com base na geração solar fotovoltaica, utilizando redes inteligentes. As redes inteligentes baseiam-se na utilização intensiva de tecnologia de automação, computação e comunicações para monitoração e controle da rede elétrica, permitindo um uso mais eficiente da energia e consequentemente menor emissão de poluentes. Esta é uma área onde o Rio poderá prosperar dado seu capital tecnológico. Cada vez mais as oportunidades se voltam para o “soft power” alicerçado no mundo virtual, capacidades digitais, desenvolvimento de inteligência artificial, velocidade de mineração de dados, entre outras áreas que não produzem impactos ambientais significativos.

A transformação digital é um fenômeno transversal, que afeta uma multiplicidade de setores econômicos e de infra estrutura, objeto de pesados investimentos nos próximos anos, a exemplo de energia, saneamento básico e saúde. A captura, processamento e uso inteligente de dados por meio de metodologias como machine learning possibilita antecipar problemas e automatizar as soluções por meio do acompanhamento “on-line” dos sistemas. O Rio de Janeiro – pela concentração de recursos humanos e institucionais - tem condições de se tornar o “hub” destas tecnologias no Brasil.

» Mercado de Carbono

Uma oportunidade relevante na área ambiental com a regulamentação do Acordo de Paris, é a estruturação do mercado global de carbono. O Rio de Janeiro, pelo seu protagonismo histórico nas questões associadas ao tema de mudança climática - a Convenção Quadro das Mudanças Climáticas foi criada na cidade do Rio de Janeiro há exatos 30 anos -, tem legitimidade de hospedar no Estado o Mercado de Carbono do Brasil, e uma bolsa dedicada a transações nesse mercado. A consultora McKinsey estima a dimensão do mercado de créditos de carbono em mais de 50 bilhões de dólares em 2030.

» Economia Circular

Outras áreas associadas a uma economia de baixo carbono e com grande potencial de inovação e geração de empregos nas próximas décadas são os modelos avançados de produção. O mercado de reciclagem e integração das cadeias de valor (produção, distribuição e serviços) pode tornar o Estado como referência em logística reversa e economia circular. O aumento da rastreabilidade dos produtos, de forma a assegurar sua baixa “pegada” ambiental fará com que a economia circular passe a ser central em qualquer indústria.

» Agenda

1. Priorizar o apoio à localização e desenvolvimento, no estado do Rio de Janeiro, de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação voltados a energias renováveis e transição tecnológica e energética;

2. Fortalecer a capacidade do estado do Rio de Janeiro se tornar um “hub” das tecnologias associadas à aplicação do uso inteligente de dados para antecipar problemas e gerar soluções em áreas como energia, saúde e saneamento;
3. Estimular a criação de condições para o Rio de Janeiro se transformar em um centro do mercado de carbono no Brasil;
4. Tornar o estado do Rio referência em logística reversa e circular.

2. Planejamento territorial e governança metropolitana

2.1. Zoneamento Ecológico-Econômico

Muitos vão estranhar do porquê de se tratar de questões ligadas ao modelo de desenvolvimento econômico na temática ambiental dentro de uma proposta de governo. Isto ocorre porque a gestão ambiental e as oportunidades na área devem ser conduzidas em conjunto com a agenda do desenvolvimento econômico, tendo nossos ativos ambientais como alavancadores de um novo modelo de desenvolvimento. O instrumento que conecta a agenda econômica e a ambiental é o Zoneamento Ecológico e Econômico – ZEE. Ou seja, ao invés do governo ser refém de projetos pontuais e desconexos que acabam por gerar a ideia de que o órgão ambiental é um gargalo, o órgão ambiental planeja junto e orienta os projetos de forma a compatibilizar o desenvolvimento com a preservação ambiental, minimizando impactos adversos.

Um exemplo da relevância do ZEE diz respeito à localização estratégica do Estado para desenvolver sua infraestrutura logística. Esta em geral apresenta impacto ambiental relevante, e o ZEE permite antecipar eventuais restrições buscando localizações, traçados e soluções mais adequados para construir, modernizar ou ampliar portos, rodovias, ferrovias e aeroportos, dentre outros, orientando as escolhas pelas opções de menor impacto e tornando mais célere os processos de licenciamento ambiental. O Planejamento é assim essencial para dotar de racionalidade as decisões e a “palavra de ordem” para não apenas impedir que maus projetos avancem, mas dar celeridade àqueles que cumprem com a legislação e apresentem elevados retornos para a sociedade.

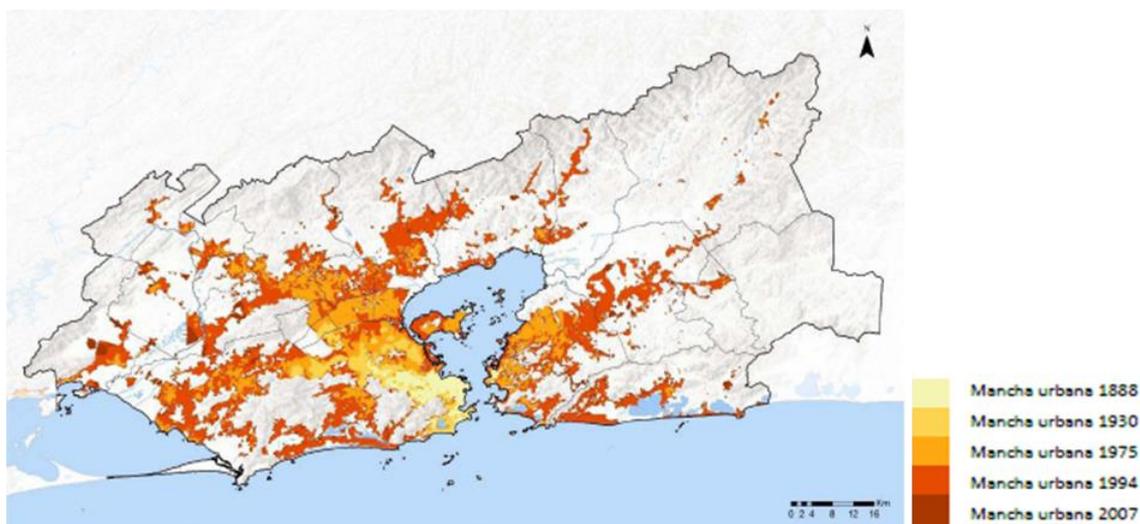
2.2. Planejamento Metropolitano

Não menos importante é a discussão sobre o planejamento territorial e, principalmente, na região metropolitana do Rio de Janeiro, que abarca 22 municípios com cerca de 13 milhões de

habitantes, em uma área de 6700 km². Vale sublinhar que a cidade do Rio de Janeiro concentra 71% do PIB estadual e 75% dos empregos formais.

O diagnóstico da região metropolitana revela que seu principal problema é o processo de ocupação de forma espalhada do território, que avança em torno de 31 km² por ano, e que não se explica pelo crescimento da população.

Figura 1. Mancha do crescimento urbano nas últimas décadas.



Fonte: Câmara Metropolitana.

O IDH da região demonstra nitidamente que quanto mais afastado do núcleo central, menor é o IDH. Os tempos de deslocamento casa–trabalho são em sua maioria superiores a uma hora, não só pelos problemas de infraestrutura, mas também pelas grandes distâncias percorridas. A região possui cerca de 4 milhões de moradias e precisará de mais um milhão de novas moradias nos próximos 25 anos. O déficit habitacional está estimado em cerca de 325 mil moradias, sendo ainda 700 mil moradias consideradas inadequadas e outras 500 mil moradias localizadas em favelas e similares.

Sem planejar e atuar fortemente nas três componentes que estruturam um território (habitação, saneamento e mobilidade), continuaremos a assistir ao fracasso de diversas políticas estaduais, incapazes de conter os efeitos da expansão desenfreada que acaba por ocupar as áreas de maior vulnerabilidade ambiental, como encostas, margens de rios e áreas suscetíveis a inundação, o que traz um custo enorme para o poder público, e o pior, a perda de vidas por conta de desastres ditos “naturais”.

Nesta perspectiva, são propostas ações na área do ordenamento territorial e da governança metropolitana, indispensáveis à mitigação e reconfiguração do território, que levem a padrões sustentáveis de crescimento da metrópole.

O Estado do Rio de Janeiro é pioneiro na regulamentação do Estatuto das Metrôpoles e em sintonia com a decisão do STF de 2013 sobre as funções públicas de interesse comum, promulgou a Lei Estadual 184 em 2018. Nela estão estabelecidas as funções de interesse comum (dentre elas o saneamento, a habitação e a mobilidade) a municípios e ao governo do estado, assim como as regras sobre como decidir sobre esses temas, agência executiva para tal, além de conselho para participação da sociedade. Este modelo, por ser pioneiro, ainda não está bem compreendido e, portanto, ainda não se faz o pleno uso dele. Um bom exemplo do exercício dessa governança foi a decisão de licitar o saneamento metropolitano, ainda que tenha envolvido municípios forma da região metropolitana. A mesma governança deveria ser acionada com todos os ativos metropolitanos: portos, aeroportos, rodoviárias, estradas, saneamento (água, esgoto, drenagem e resíduos), entre outros.

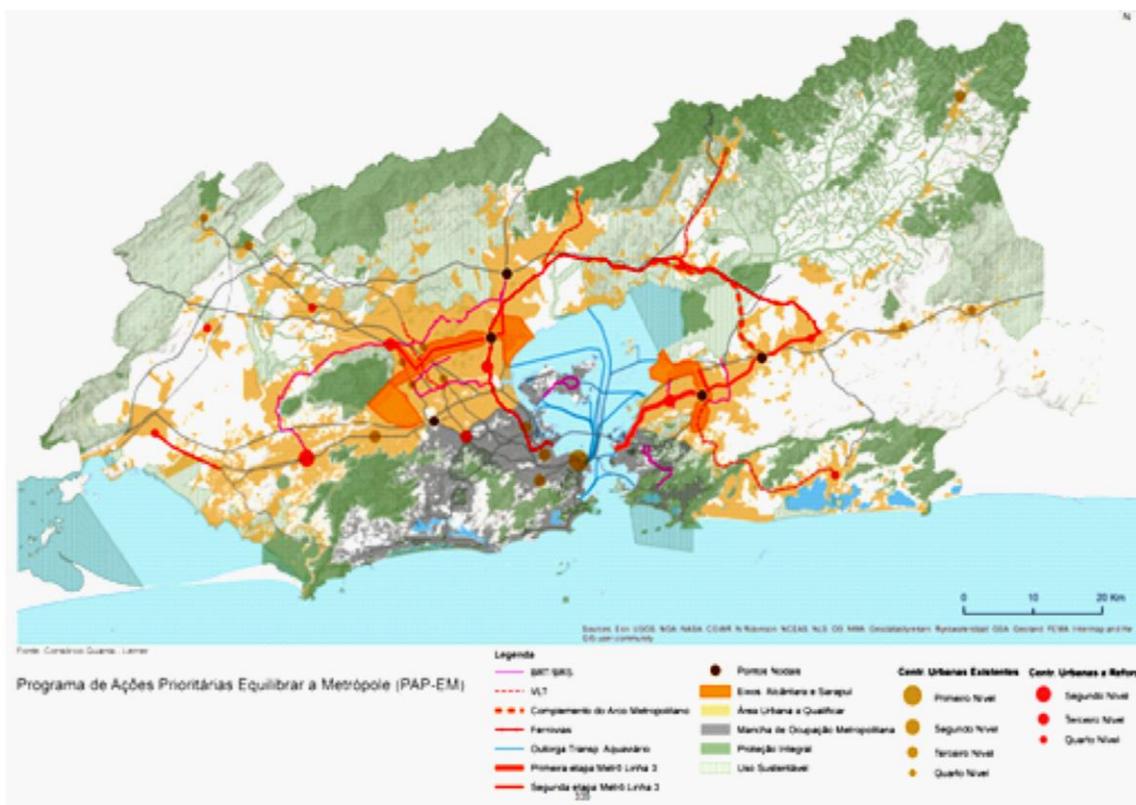
É fundamental que o Governo do Estado fomente este modelo e compartilhe com os municípios as decisões, ancoradas em adequado planejamento. Vale registrar a elaboração do primeiro Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PEDUI, de forma participativa e com apoio do Banco Mundial. O PEDUI, concluído em 2018, define Zonas de Interesse Metropolitano - ZIM, consideradas fundamentais para a estruturação do novo modelo da metrópole, sendo que os planos diretores dos Municípios deverão seguir as recomendações feitas no Plano Metropolitano para essas áreas. As ZIMs podem ser de interesse econômico, de interesse ambiental ou de interesse urbano.

2.3. Projetos Multifuncionais do rio Sarapuí e do rio Alcântara

Destacamos duas ações propostas no âmbito do PEDUI que são muito relevantes para a reestruturação do território: *os parques lineares no rio Sarapuí, no lado oeste na Baía da Guanabara, e do rio Alcântara, no lado leste da Baía de Guanabara*. Ambas as propostas pertencem ao programa Equilibrar a Metrópole, e se destinam a fortalecer e dinamizar as centralidades, criando eixos transversais e complementares para melhoria da mobilidade com a geração de emprego.

Esses projetos têm início na orla da Baía de Guanabara, transformam em parque de lazer os antigos lixões de Gramacho e de Itaoca, e seguem sob a forma de parque linear ao longo dos dois rios, buscando resolver problemas de enchentes e mitigando os efeitos do possível aumento do nível do mar, contemplando ciclovias e transporte transversal com mobilidade de média e alta capacidade, uso de lazer, cinturões coletores de saneamento, e promovendo a ligação transversal entre as redes radiais já existentes em direção ao centro do Rio. Dentro da sua esfera de atuação, o Governo Estadual deve incentivar a implantação de habitação de interesse social e empreendimentos regionais, assim como de equipamentos estaduais para atendimento ao cidadão, fortalecendo assim estas novas centralidades.

Figura 2. Mapa com destaque dos projetos transversais de parque linear do Rio Sarapuá a oeste, e do Rio Alcântara a leste da Baía de Guanabara.



Fonte: Câmara Metropolitana.

2.4. Governança Metropolitana

As regiões metropolitanas do Brasil, e em especial a do Rio de Janeiro, tem uma oportunidade impar para resolver um problema antigo, que é a definição de um poder concedente único em metrópoles. Face ao que ficou definido no Acórdão do Supremo Tribunal Federal – STF, que julgou a AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADIN) Nº 1.842 / RJ), que se referia a Lei Complementar nº 87/1997 (que trata da instituição, composição, organização e gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos, e define as funções públicas e serviços de interesse comum). A questão básica inicial da ADIN era definir qual dos entes federados, municípios ou Estado, seria o poder concedente do saneamento, considerando esta uma função pública de interesse comum em regiões metropolitanas e em outras unidades regionais. O que o STF fez foi definir que:

- A Região Metropolitana é uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política;
- A titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum é da Região Metropolitana, inclusive o poder concedente, normativo e fiscalizador;

- Há necessidade de estabelecer uma gestão compartilhada;
- Não pode haver concentração do poder decisório;
- Necessária a participação da sociedade civil;
- A operacionalização das ações deverá ser efetivada através de um organismo específico.

Esta decisão se aplica não só ao saneamento, mas a todas as funções públicas de interesse comum.

Assim sendo, o Estado deve definir, via Lei Complementar, a região metropolitana, suas funções públicas de interesse comum e instituir o Ente Metropolitano com Conselho composto pelo Estado e municípios, sem que haja preponderância de um sobre outros, mas reconhecendo que o peso dos votos deve ser diferenciado.

Isso foi feito no Rio de Janeiro através da Lei Complementar 184/2018, que define as funções públicas de interesse comum, a estrutura deliberativa, executiva e participativa da Região Metropolitana. Foi assim que se promoveu a concessão dos serviços de água e esgoto na metrópole, e assim precisa ser com as concessões de mobilidade (trens, metros, barcas etc), bem como na estruturação de políticas públicas relativas ao desenvolvimento urbano.

Esta governança metropolitana, se devidamente exercida, traz mais segurança aos processos de concessão dos serviços metropolitanos, superando assim um entrave existente até então que dificultava a integração entre municípios e Estado visando o ganho de escala e o planejamento racional dos serviços públicos.

» Agenda

1. Desenvolver ações proativas de zoneamento econômico-ambiental de modo a que o órgão ambiental possa planejar e orientar, de forma coordenada, projetos capazes de compatibilizar o desenvolvimento com a preservação ambiental tornando mais célere os processos de licenciamento ambiental;
2. Estruturar políticas públicas para a região metropolitana do Rio de Janeiro com base na governança metropolitana estabelecida pela Lei Complementar 184/2018 e fortalecer o Conselho Metropolitano e o Instituto Rio Metrópole;
3. Dar sequência ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PEDUI com implementação das ações previstas. O PEDUI, concluído em 2018, define Zonas de Interesse Metropolitano – ZIM. Os planos diretores dos Municípios deverão seguir as recomendações feitas no Plano Metropolitano para essas áreas.

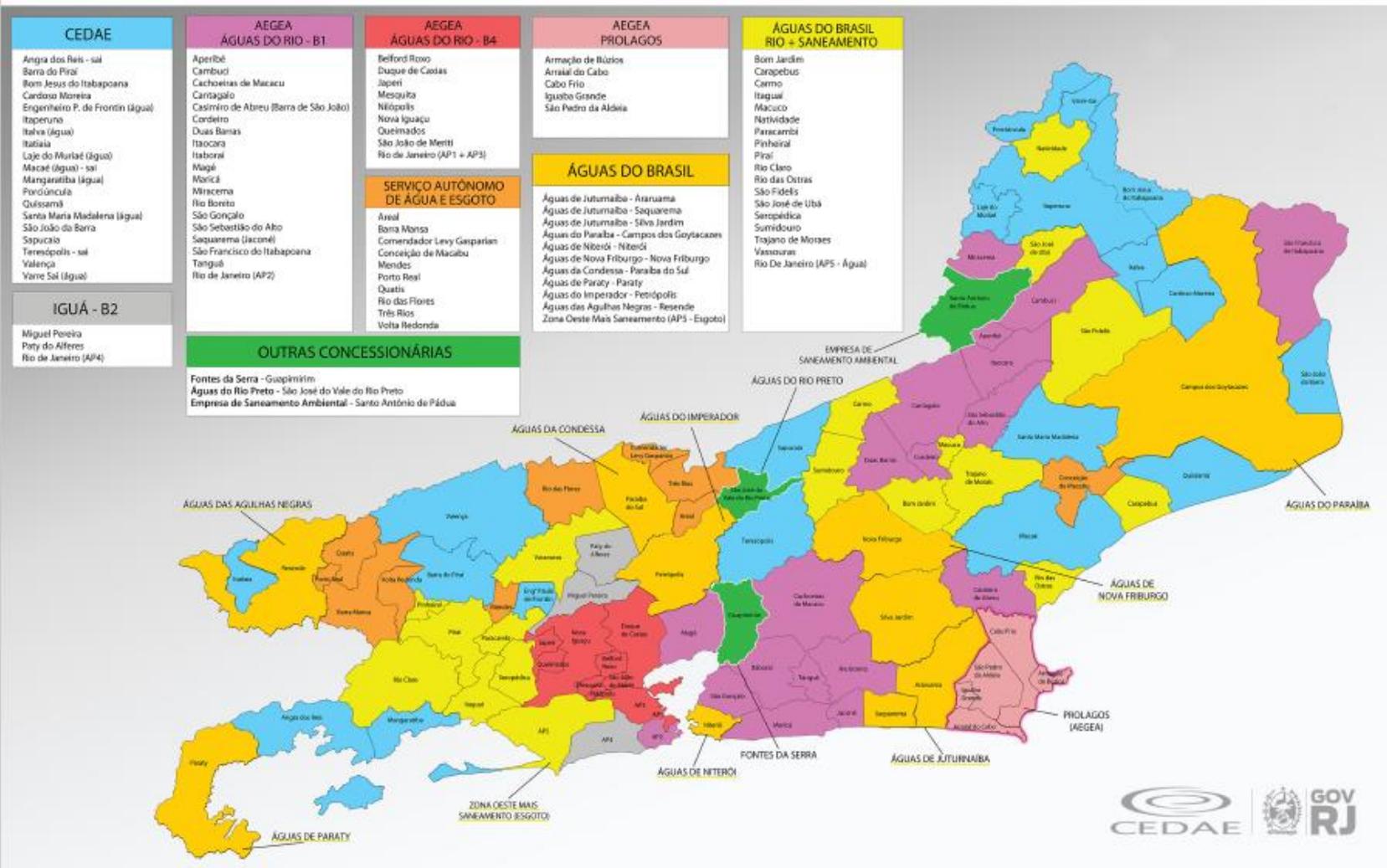
3. Saneamento: Abastecimento de Água e Coleta e Tratamento de Esgotos

O Estado do Rio de Janeiro ainda possui um grande contingente da população sem acesso aos serviços regulares de abastecimento de água e mais de 50% da população não conta com serviços de coleta de esgotos. Cerca de 65% dos esgotos produzidos não recebem tratamento adequado. A solução do déficit destes serviços é fundamental para garantir saúde e qualidade de vida para a população e reverter a degradação ambiental que atinge cada córrego, rio, lagoa, baía e praia do nosso Estado atualmente.

A concessão dos serviços de distribuição de água, e de coleta e tratamento de esgotos na Região Metropolitana (capital mais 21 municípios) e em outros 24 municípios do interior, em grande parte a cargo da CEDAE, ocorrida em 2021, deverá mudar radicalmente este quadro. As concessionárias privadas - Águas do Rio (AEGEA), Iguá-Rio e Rio+Saneamento (Grupo Águas do Brasil) - deverão universalizar os serviços até 2033 atendendo à nova lei do saneamento (Lei Federal 14026/2020), sendo que uma parte expressiva dos investimentos deverá ocorrer nos próximos 5 anos.

O mapa a seguir apresenta a situação atual de prestadores de serviços de saneamento no Estado do Rio de Janeiro.

MAPA DO SANEAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



3.1. Avançar na universalização dos serviços de saneamento

Para garantir o cumprimento das metas contratuais e a qualidade dos serviços pelas novas concessionárias (Águas do Rio, Iguá-Rio e Rio+Saneamento) é fundamental que o Governo Estadual fortaleça a regulação através da Agência Reguladora – Agenera – e a governança metropolitana por meio do IRM – Instituto Rio MetrÓpole. Este instituto é o implementador das decisões do Conselho Deliberativo da região metropolitana composto pelo Governador e pelos 22 prefeitos. Caberá a ele promover a adequada articulação entre os municípios e concessionárias para a efetiva implantação das obras, garantido a participação social.

No caso da Agenera, é fundamental o fortalecimento do seu quadro técnico, atualmente formado por majoritariamente por extra-quadros, e da sua governança.

Além disso, outros 30 municípios que não aderiram a esse modelo de concessão deverão ser estimulados a conceder os serviços de forma regionalizada em cooperação com o Governo Estadual, ou até mesmo de forma isolada. Entre os municípios prioritários cujos serviços ainda não foram concedidos estão: Angra dos Reis, Teresópolis, Itaperuna, Barra Mansa, Volta Redonda. São municípios de porte grande e médio com grande déficit no saneamento, e com impactos relevantes sobre o meio ambiente e a saúde pública. Estes municípios agrupados com municípios menores em Unidades Regionais de Saneamento, conforme prevê o Novo Marco Regulatório do Saneamento, podem viabilizar a universalização do saneamento no estado do Rio de Janeiro.

3.2. Coleta de Tempo Seco: uma solução contratada que deverá reverter a poluição na Baía da Guanabara, da Baía de Sepetiba e do Sistema Lagunar de Jacarepaguá

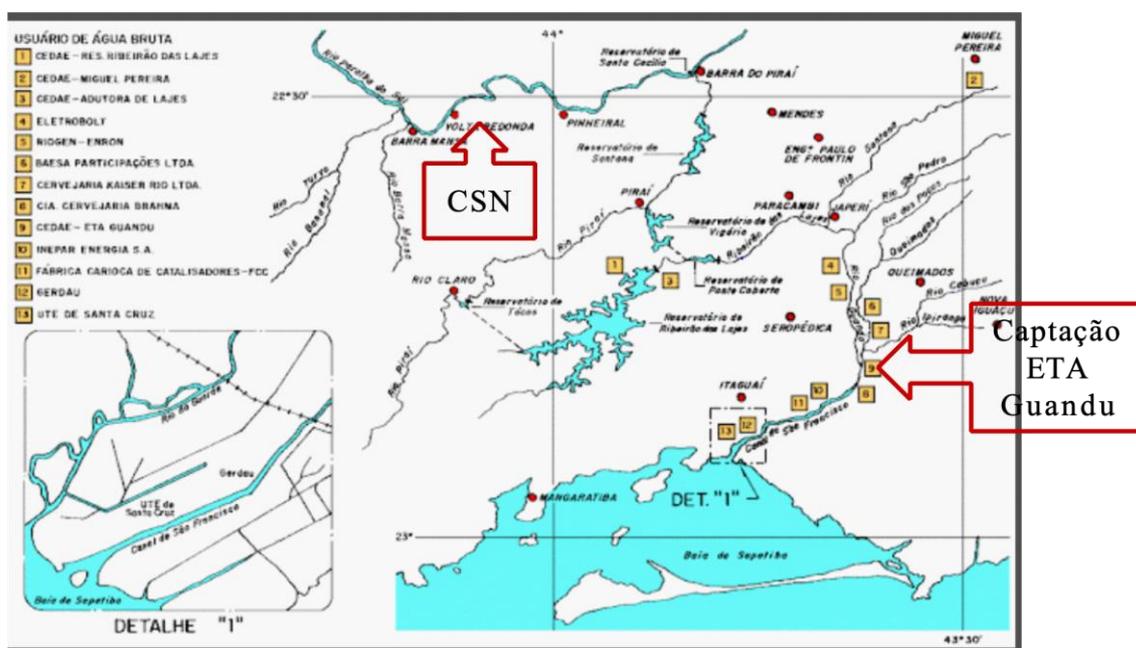
A recente concessão dos serviços de água e esgoto da CEDAE trouxe uma novidade que pode reverter rapidamente a degradação ambiental. Trata-se da implantação de cinturões sanitários de coleta de esgotos com a função de interceptar os esgotos que correm pelas galerias pluviais, destinando os mesmos às estações de tratamento de esgotos já existentes e que se encontram ociosas.

Essa implantação de cinturões sanitários, denominada Coleta de Tempo Seco, segue padrão existente nas cidades de primeiro mundo e deverá em cinco anos reverter o quadro de degradação da Baía de Guanabara, Baía de Sepetiba e das lagoas de Jacarepaguá. Esta solução exigirá empenho do Governo do Estado para, dentro da governança metropolitana, promover a interlocução entre as prefeituras, as concessionárias e as comunidades para que se alcance êxito.

4. Segurança Hídrica

O rio Paraíba do Sul é o principal manancial de abastecimento de água para a população e as atividades produtivas no Estado do Rio de Janeiro. Este rio abastece as principais cidades ao longo do seu curso desde Itatiaia até sua foz em São João da Barra e, por meio do Sistema Light, que transpõe até 160 m³/s de sua vazão para o rio Guandu, é responsável pelo abastecimento de cerca de 10 milhões de habitantes na Região Metropolitana e de um grande parque industrial.

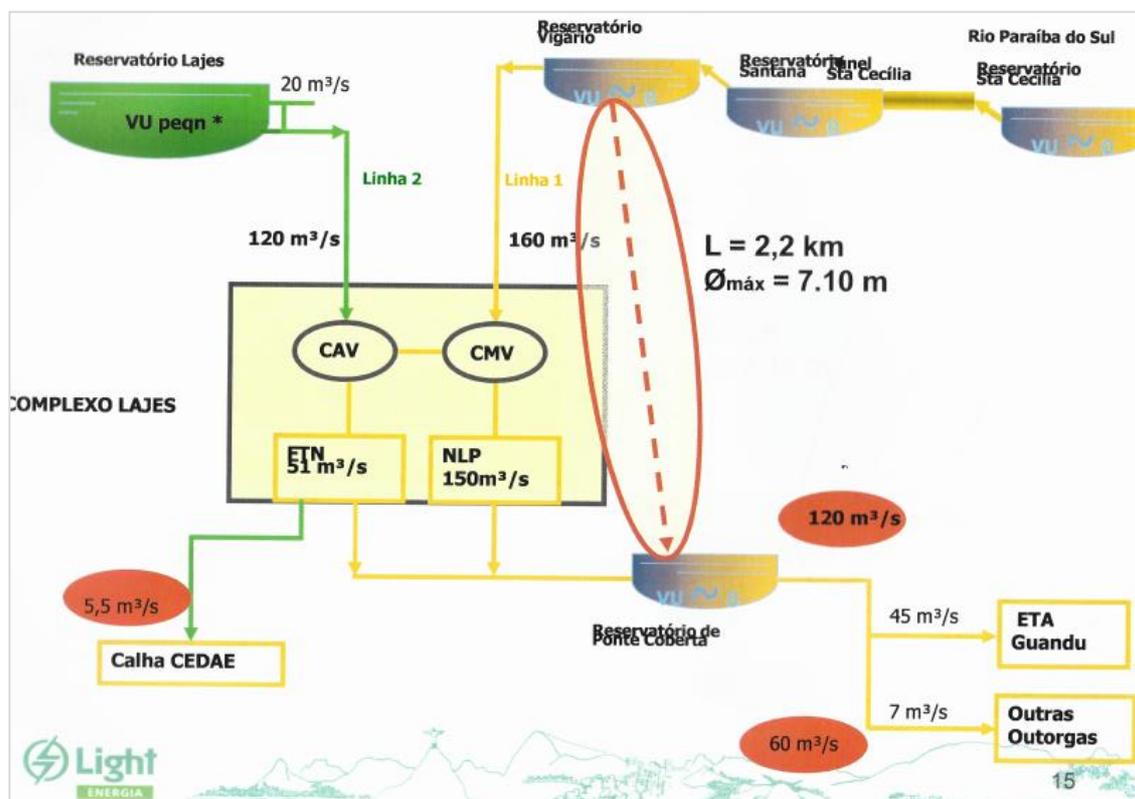
Figura 3. Rio Paraíba do Sul e a transposição de água para o Rio Guandu – Sistema Light



Esta excessiva dependência de um único manancial sujeito a acidentes (como o do Endossulfan ocorrido há alguns anos) ou que é foco de disputa com o Estado de São Paulo (como ocorrido durante a crise hídrica de 2014), demanda investimentos em ações de reforço da segurança hídrica, entre as quais:

- Programa de controle e monitoramento de acidentes industriais e de transportes de cargas perigosas;
- Implantação do By-pass do Sistema Light com construção de uma ligação entre o reservatório de Vigário e Ponte Coberta conforme desenho esquemático apresentado a seguir. Este by-pass (redundância) permitirá a realização de manutenções periódicas nas estruturas do Sistema Light sem necessidade de suspensão da captação da ETA Guandu;

Figura 4. Alternativa 1 – Ligação entre os reservatórios de Vigário e de Ponte Coberta



- Proteção da Tomada D'Água da Estação de Tratamento de Água do Guandu (ETA Guandu): a Águas do Rio, Concessionária do Bloco 4 da Cedae, por força do contrato de concessão, terá que fazer vultosos investimentos na coleta e tratamento de esgotos da bacia contribuinte aos afluentes do rio Guandu que desembocam junto à tomada d'água da ETA - rios dos Poços, Ipiranga e Queimados. Estes investimentos deverão reduzir substancialmente a poluição que acarreta problemas à produção de água pela ETA, como o da Geosmina. Entretanto, até que estes investimentos surtam efeito, deverão ser implantadas medidas de proteção desta tomada d'água de forma a reduzir os riscos ao abastecimento público;
- Reavaliação da captação para a ampliação da ETA Guandu: o projeto de ampliação da ETA Guandu, elaborado pela Cedae, prevê uma nova captação de água no mesmo ponto da atual tomada d'água. Recomenda-se a reavaliação deste projeto considerando os problemas de qualidade de água existentes e o fato desta captação se situar a jusante da Via Dutra e do Distrito Industrial de Queimados, áreas com risco de acidentes que podem levar a interrupção da captação;
- Recuperação da Barragem de Juturnaíba: o reservatório de Juturnaíba é o principal manancial de abastecimento da região dos Lagos e poderá, se bem operado, reforçar o abastecimento da região leste da Baía da Guanabara. A barragem de Juturnaíba,

construída pelo extinto DNOS necessita recuperação e manutenção adequada bem como o controle das fontes de poluição difusa na bacia hidrográfica contribuinte;

- Definição do reforço de adução de água ao sistema Imunana/laranjal, seja com a implantação da barragem do Guapiaçu ou via transposição da represa de Juturnaíba;
- Interligação dos sistemas oeste (Guandu) e leste (Imunana/laranjal) através de dutos implantados e não utilizados pelo COMPERJ.

Neste momento, uma consultoria contratada pelo INEA está elaborando o Plano Estadual de Segurança Hídrica, que deverá indicar as principais ações de reforço hídrico e proteção de mananciais do ERJ.

» Agenda

1. Desenvolver ações voltadas para garantir o cumprimento das metas contratuais (eg. universalização) e a qualidade dos serviços das concessões de saneamento através do fortalecimento da qualidade regulatória da Agência Reguladora – Agerensa – e da governança metropolitana, por meio do IRM – Instituto Rio MetrÓpole;
2. Estimular os municípios que não aderiram ao modelo de concessão da Cedae a conceder os serviços, seja em cooperação com o Governo Estadual, seja de forma isolada;
3. Priorizar ações do Estado e da governança metropolitana voltadas para apoiar a implantação de cinturões sanitários, a Coleta de Tempo Seco, junto às concessionárias e comunidades afetadas;
4. Desenvolver ações voltadas para elevar a segurança hídrica do Estado consoante o plano em elaboração com o objetivo de reduzir a excessiva dependência do Paraíba do Sul.

5. Destinação Adequada do Lixo e Geração de Energia

O ERJ registrou um enorme avanço com relação ao encerramento dos lixões, como o de Gramacho e de Itaoca, e implantação dos aterros sanitários, como o de Seropédica. Os aterros sanitários atualmente recebem cerca de 90% das mais de 15 mil toneladas de resíduos produzidos diariamente.

Avançar na *meta do lixão zero* com o encerramento dos lixões e aterros controlados ainda existentes é urgente visando o atendimento à nova lei do saneamento (Lei Federal 14026/2020).

O equacionamento da questão do lixo deve passar pelo avanço na reciclagem dos resíduos com o fortalecimento das cooperativas de catadores, propiciando geração de renda e condições adequadas de trabalho a estes trabalhadores.

Com grande parte da produção de lixo concentrada na região metropolitana onde as áreas para expansão dos aterros sanitários estão se esgotando, o ERJ tem a oportunidade de viabilizar a geração de energia de lixo. A geração de biometano já é uma realidade em alguns aterros sanitários como Seropédica e Nova Iguaçu. A próxima etapa na rota tecnológica para geração de energia de lixo será a implantação de plantas de incineração. O ERJ já conta com a 1ª planta licenciada, a Unidade de Recuperação Energética (URE) Caju, com capacidade para processar 1.300 toneladas/dia de resíduos e geração de cerca de 30 MWh.

Outro tema a ser equacionado é a deficiência dos serviços de coleta de lixo que resulta em toneladas de resíduos dispostos nas encostas, margens de rios e outras áreas contribuindo para o agravamento das enchentes e escorregamentos de encostas, a degradação ambiental e a poluição dos corpos hídricos. Sem a melhoria destes serviços, a carga das prefeituras municipais, não se alcançará a efetiva despoluição dos rios, lagoas e baías como é o caso da Baía da Guanabara.

» **Agenda**

1. Avançar na *meta do lixo zero* com o encerramento dos lixões e aterros controlados ainda existentes, conforme estabelece a nova lei do saneamento (Lei Federal 14026/2020).
2. Fortalecer as cooperativas de catadores voltadas para as atividades de reciclagem de resíduos;
3. Desenvolver iniciativas voltadas para a geração de energia de lixo;
4. Estimular e apoiar prefeituras municipais em ações voltadas para a melhoria dos serviços de coleta de lixo, ações essenciais para combater a degradação ambiental e a poluição dos corpos hídricos decorrentes de resíduos dispostos nas encostas, margens de rios e outras áreas.

6. Recuperação Ambiental da Baía da Guanabara, e Proteção da Baía de Sepetiba e da Ilha Grande

O avanço do saneamento decorrente dos investimentos a serem feitos pelas novas concessionárias certamente propiciará melhorias substanciais na situação ambiental da baía da Guanabara. Entretanto, outros fatores de degradação como: i) a ocupação desordenada das margens dos rios e encostas e que avança sobre os manguezais; ii) a deficiência dos sistemas de coleta de lixo; e iii) a baixa eficiência do controle dos órgãos ambientais sobre indústrias e outras atividades poluentes e degradadoras, entre outros, demandarão medidas enérgicas para reversão do quadro de degradação atual. Estas medidas deverão ser organizadas em um efetivo programa de ações com metas e recursos necessários e gestão por resultados.

Da mesma forma, as baías de Sepetiba e da Ilha Grande, ainda que em melhor situação ambiental, demandam a implantação de um programa abrangente de controle das demais fontes de degradação.

Na baía de Sepetiba, os processos de monitoramento e controle por parte dos órgãos ambientais das atividades portuárias e do parque industrial no seu entorno precisam passar por uma “auditoria ambiental” que identifique os principais problemas e enderece as possíveis soluções, propiciando o desenvolvimento das demais atividades como a pesca e o turismo. Nesta baía, a ampliação das atividades portuárias deve ser previamente avaliada em conjunto (e de forma estratégica) pelo órgão ambiental, buscando o conceito de porto verde para Sepetiba.

Na baía da Ilha Grande, os esforços precisam se concentrar no Terminal TEBIG que recebe petróleo e representa risco permanente para esta baía. Este terminal precisa ser reavaliado no âmbito do ZEE, considerando sua importância econômica para o Município de Angra dos Reis. Outra preocupação se dá com propostas que alteram a proteção ambiental da Área de Proteção Ambiental (APA) e da Estação Ecológica de Tamoios.

» Agenda

1. Desenvolver e implantar um programa de ações, com definição de metas e recursos, voltado para a recuperação ambiental da baía de Guanabara, e proteção das baías de Sepetiba e Ilha Grande

7. Potencial da Biodiversidade e Florestas para um Estado Sustentável

Investimentos estruturantes também aportam importante contribuição à proteção do patrimônio natural e à potencialização do turismo em áreas naturais cariocas e fluminenses. Embora fortemente impactado pela pandemia, o turismo é capaz de se recuperar rapidamente e com grande potencial para contribuir com o Rio na Rota Verde. Em 2019, último ano antes da pandemia, 15 milhões de turistas visitaram unidades de conservação no Brasil. O número representa um aumento de 300% em relação aos 13 anos anteriores, revelando um crescente interesse pelo turismo em áreas naturais, conforme demonstra um estudo elaborado pela Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, lançado recentemente.

Apesar da sua relativa pequena dimensão, o ERJ tem o maior número de Unidades de Conservação dentre todos os estados, abrigando 551 áreas sob a gestão federal, estadual, municipais e privadas totalizando cerca de 1,3 milhão de hectares (sem sobreposição de áreas protegidas), o que vale dizer que 29% do território do estado possui atributos biológicos, físicos, geológicos dentre outros que o torna criticamente importante para a sustentabilidade ambiental e socioeconômica das regiões onde se inserem. Sob a gestão do INEA estão 39 unidades estaduais (477.246 ha) nas quais as combinações de praias, rios e florestas, com biodiversidade ímpar e formações geológicas majestosas, podem gerar experiências marcantes para turistas do Brasil e do exterior.

Transformar as Unidades de Conservação em polos regionais indutores do ecoturismo, esportes de aventura dentre outras modalidades de turismo especializado, demanda infraestrutura adequada e segura e de profissionalização dos serviços no receptivo local. Estes investimentos estruturantes (Sede, Centro de Visitantes, estacionamentos, sanitários, trilhas, mirantes, sinalização, capacitação, etc.), podem ser viabilizados com o aprimoramento e a ampliação dos esforços de concessão, e permissão de uso e de prestação de serviços relacionados ao uso público nas Unidades de Conservação estaduais. O INEA está em vias de fazer a concessão de atividades no Vale da Revolta, núcleo do Parque Estadual dos Três Picos, projeto que deve ser monitorado e avaliado e estendido para outras Unidades nas quais a visitação é expressiva como o Parque Estadual da Ilha Grande.

O ERJ já conta com o Fundo Mata Atlântica, formado com recursos das compensações ambientais pagas pela instalação de empreendimentos com alto potencial degradador. Uma maior efetividade dos investimentos do Fundo Mata Atlântica requer visão estratégica, aprimoramento e transparência nos procedimentos para utilização dos recursos, especialmente aqueles alocados na carteira da Câmara de Compensação Ambiental – CCA, visando avanços materiais na conservação da biodiversidade e na sustentabilidade das Unidades.

» Agenda

1. Transformar as Unidades de Conservação em polos regionais indutores do ecoturismo, esportes de aventura dentre outras modalidades de turismo especializado;
2. Desenvolver infraestrutura e profissionalização dos serviços de receptivo a serem viabilizados com o aprimoramento e a ampliação da concessão e permissão de uso e de prestação de serviços relacionados ao uso público nas Unidades de Conservação estaduais;
3. Garantir a efetividade do uso do Fundo Mata Atlântica por meio de alinhamento da estratégia e aprimoramento e transparência nos procedimentos para utilização dos recursos, especialmente aqueles alocados na carteira da Câmara de Compensação Ambiental – CCA, visando avanços materiais na conservação da biodiversidade e na sustentabilidade das Unidades.

8. Instrumentos disponíveis para a estruturação do Plano Rio na Rota Verde

8.1. Fundos Ambientais

Além do Fundo Mata Atlântica, a área ambiental do Estado dispõe de outros dois fundos:

- FECAM (Fundo Estadual de Conservação Ambiental): formado por um percentual dos royalties do petróleo, este fundo arrecadou cerca de R\$ 642 milhões em 2021, dos quais foram efetivamente aplicados apenas cerca de 28%;
- FUNDRHI (Fundo Estadual de Recursos Hídricos): formado por recursos da cobrança pelo uso da água, este fundo arrecadou em 2021 cerca de R\$ 61 milhões e se destina a investimentos em proteção dos recursos hídricos.

Garantir a aplicação dos recursos desses fundos na recuperação ambiental é essencial para estruturar e implementar o Rio na Rota Verde. Ações estruturantes que demandam alto nível de investimentos podem ser viabilizadas através de concessões, PPP's e Operações urbanas consorciadas como apresentado a seguir.

8.2. Concessões, PPP's e Operações Urbanas Consorciadas

O Estado do Rio de Janeiro faz pouco uso dos instrumentos previstos no estatuto das cidades e das metrópoles, como por exemplo, as Parcerias Público Privadas (PPP's) e as Operações

Urbanas Consorciadas (OUC's). Um exemplo das potencialidades desses instrumentos foi visto no processo de revitalização da área portuária da cidade do Rio de Janeiro – Porto Maravilha.

Urge que o Estado invista na elaboração de projetos sob novos modelos de negócios, e se valha do instrumento de gestão metropolitana para efetivar PPP's e OUC's que possam reestruturar o território. O Estado necessita estar atento aos ativos de interesse metropolitanos (mesmo aqueles de domínio federal) elencados no PEDUI. Muitos destes ativos são concessionados pela União sem levar em conta os interesses do Estado e dos municípios. São exemplos as concessões de aeroportos que não levam em conta a conexão destes com a cidade e mesmo entre aeroportos, a concessão da Ponte Rio Niterói que não levou em conta o modal “barcas” ou a necessidade de uma conexão metro-ferroviária com Niterói e principalmente São Gonçalo.

É necessário ainda atuar para que a futura concessão do Arco Metropolitano tome em consideração as deficiências estruturais ao longo da via; a concessão de CDRJ, os arrendamentos nos portos públicos e as autorizações de portos privados (TUP's), a racionalidade logística e integração entre modais; a concessão de transportes de alta e média capacidade, que tenha visão integrada com outros modais (trens, metros, barcas e BRTs). Caso contrário, todas estas operações estarão fadadas a ter um baixo desempenho, por olharem somente para sua aparente demanda, e assim, sem visão integrada do território, acabam por influenciar negativamente o desenvolvimento econômico, social e ambiental do estado.

» Agenda

1. Garantir a aplicação dos recursos dos fundos FECAM (Fundo Estadual de Conservação Ambiental) e FUNDRHI (Fundo Estadual de Recursos Hídricos) em ações de recuperação ambiental;
2. Ampliar o uso de Parcerias Público Privadas (PPP's) e de Operações Urbanas Consorciadas (OUC's);
3. Monitorar e desenvolver estratégia para o uso eficiente de ativos de interesse metropolitanos (mesmo aqueles de domínio federal) elencados no PEDUI.

Economia

4

Economia

José Augusto C Fernandes (Coordenação)

Armando Castelar (Entretenimento)

Augusto Franco (Petróleo e gás)

Claudio Frischtak (Logística de transportes)

Claudio Porto (Ambiente de negócios)

José Augusto C Fernandes (Conhecimento e inovação)

Sumário

Introdução	145
1. Ambiente de negócios.....	147
2. Conhecimento e inovação: consolidação e transformação.....	151
3. Entretenimento e Turismo	154
4. Logística de Transporte	156
5. Petróleo e Gás	166
Referências e anexos - energia	173
Outros temas.....	173

Introdução

Esta seção da agenda — grupo economia— foi construída a partir de uma visão sobre os ativos disponíveis e vantagens comparativas do Estado do Rio de Janeiro, fundamentada em sua base econômica, demográfica e institucional.

A seção explora cinco temas de maior relevância para a transformação econômica do estado:

1. **Ambiente de negócios**
2. **Conhecimento e inovação**
3. **Entretenimento e Turismo**
4. **Logística de transportes**
5. **Energia**

A capacidade de o Estado do Rio de Janeiro enfrentar seus muitos desafios, sejam eles econômicos, sociais ou ambientais, depende de seu sucesso em desenvolver fontes sustentáveis de crescimento econômico. Isso pode ser feito com base em ativos disponíveis — presença de centros de pesquisa, recursos energéticos, destaque no entretenimento, vantagens logísticas. Em particular, a presença de inúmeros centros de formação e pesquisa privados, estaduais e federais, assim como empresas nacionais e estrangeiras, e órgãos de governo no estado, apontam caminhos para alavancar as oportunidades que se descortinam da transformação digital e da transição para a economia de baixo carbono.

Os cinco temas aqui tratados têm forte conexão entre si. A melhoria do ambiente de negócios, por exemplo, é crítica para o capital humano existente no estado poder transformar sua economia. As startups e as empresas maduras dependem da facilidade para abrir e fechar negócios, de segurança jurídica e da previsibilidade regulatória para utilizar produtivamente a base de conhecimento e ciência existente no Rio de Janeiro. Quanto mais estáveis e transparentes as regras, mais desburocratizados os procedimentos e amigável o ambiente de negócios, maior o potencial do conhecimento se transformar em produtos, serviços e em inovações sociais.

A base de conhecimento do Estado— universidades e centros de pesquisas, privados e públicos— é crítica para o Rio de Janeiro explorar os desafios da transição energética e as múltiplas oportunidades abertas pela economia digital, e para ele consolidar a sua posição como centro de entretenimento, de logística e de energia.

Muitos dos eixos dessa agenda são horizontais. Eles têm o poder de liberar as energias dos empreendedores e atrair investimentos em vários setores. Um melhor ambiente de negócios

e a oferta de infraestrutura de energia e de logística de qualidade geram um amplo espectro de oportunidades.

As futuras oportunidades se alicerçam no presente. O Rio de Janeiro deve aproveitar as oportunidades associadas à economia do entretenimento, à melhoria da logística e à sua base econômica do petróleo e gás, ao mesmo tempo em que também avança nas energias renováveis e expande a economia do mar, que se aproveita do conhecimento acumulado pelas décadas de exploração em águas profundas.

Essa agenda depende de um governo eficaz; da boa governança. E de uma sociedade ativa e participativa, capaz de um protagonismo ativo e organizado, que o impulse.

1. Ambiente de negócios

A melhoria do ambiente de negócios⁸¹ é uma condição necessária para o Estado Rio de Janeiro transformar sua economia. O ambiente de negócios é afetado tanto pela qualidade institucional da governança do Estado quanto pelos obstáculos a empreender que derivam da qualidade regulatória, da burocracia.

Indicadores comparativos da qualidade do ambiente de negócios e competitividade revelam que o Rio tem perdido posições relativamente a outros estados, encontrando-se em posição desvantajosa no que toca a diversas dimensões desses índices. Mas, há oportunidades de se subir nos rankings desses índices, como indicado a seguir.

» Estudos e Rankings Relacionados à Competitividade ou Ambiente de Negócios de Estados Brasileiros

1.1. *Doing Business* Subnacional Brasil 2021⁸²

O *Doing Business* mede aspectos da regulação que facilitam ou dificultam os empreendedores de abrir, operar ou expandir uma empresa — e traz exemplos de boas práticas que podem melhorar o ambiente de negócios.

O relatório avalia **5 parâmetros**

1. Abertura de empresas
2. Obtenção de alvará de construção
3. Registro de propriedades
4. Pagamento de impostos
5. Execução de contratos

E faz dois **estudos-piloto cobrindo**: Registro de um Microempreendedor Individual (MEI); e Pagamento de impostos no regime do Simples Nacional

⁸¹ **“Ambiente de negócios”** é o conjunto de forças, fatores e instituições⁸¹ externas às empresas e que afetam o seu desempenho e/ou funcionamento. Inclui clientes, concorrentes, fornecedores, governo e os fatores legais, políticos, tecnológicos, sociais e culturais que as envolvem. O ambiente de negócios tem forte relação e exerce grande influência na **competitividade**.

⁸² O Banco Mundial suspendeu a publicação do *Doing Business* que produzia o ranking entre países; independentemente da relevância dos fatos que conduziram a esta decisão, o relatório era útil como fonte de identificação de problemas que afetam o ambiente de negócios. O relatório subnacional do Brasil foi desenvolvido a pedido do governo brasileiro, pelo Banco Mundial, com apoio da CNC, SEBRAE e FEBRABAN



O Rio de Janeiro ficou em 5º lugar entre os estados brasileiros neste ranking, com média de 57,1 pontos e grande diversidade de desempenho entre os elementos componentes do ranking⁸³. Ele é o 2º melhor em Registro de Propriedades e o 25º em Pagamento de Impostos.

1.2. Ranking de Competitividade dos Estados brasileiros - CLP⁸⁴

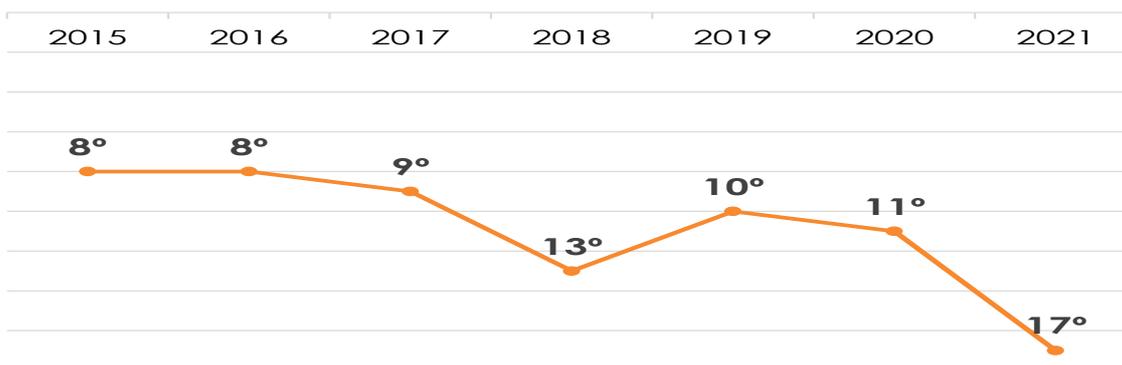
Este ranking, publicado pelo Centro de Liderança Política, é **divulgado desde 2011 e contempla 69 indicadores, distribuídos em 10 pilares temáticos:** (1) Infraestrutura; (2) Sustentabilidade Social; (3) Segurança Pública; (4) Educação; (5) Solidez Fiscal; (6) Eficiência da Máquina Pública; (7) Capital Humano; (8) Sustentabilidade Ambiental; (9) Potencial de Mercado; e (10) Inovação.

O Estado do **Rio de Janeiro** alcançou as seguintes posições nesse ranking:

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
8º	8º	9º	13º	10º	11º	17º

⁸³ (1º) São Paulo (São Paulo) 59,1; (2º) Minas Gerais (Belo Horizonte) 58,3; (3º) Roraima (Boa Vista) 58,3 ; (4º) Paraná (Curitiba) 57,3.

⁸⁴ Nota: é possível identificar restrições metodológicas a conceitos e composição deste ranking, mas as informações são as mais atualizadas, dos rankings disponíveis, e são úteis ao propósito desta análise.



A tendência das colocações confirma a percepção de piora **do ambiente de negócios no estado, com o Rio figurando entre os piores colocados em diversos componentes do índice (tabela abaixo), com destaque para infraestrutura, na qual se inclui a disponibilidade de internet de banda larga.**

ESTADO DO RIO DE JANEIRO - EVOLUÇÃO DAS PONTUAÇÕES NOS PILARES DO ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE DO CLP							
PILARES	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Infraestrutura	18º	23º	22º	21º	16º	9º	14º
2. Sustentabilidade Social	9º	6º	7º	7º	8º	9º	11º
3. Segurança Pública	21º	22º	16º	23º	23º	23º	26º
4. Educação	9º	9º	8º	11º	12º	9º	10º
5. Solidez Fiscal	12º	24º	27º	27º	25º	26º	27º
6. Eficiência da Máquina Pública	9º	11º	8º	15º	17º	9º	14º
7. Capital Humano	1º	1º	2º	2º	2º	2º	2º
8. Sustentabilidade Ambiental	8º	16º	5º	15º	8º	6º	8º
9. Potencial de Mercado	21º	21º	15º	17º	19º	22º	18º
10. Inovação	4º	4º	4º	5º	6º	8º	8º

Além das deficiências identificadas nos índices acima, inclusive de natureza regulatória e de organização do Estado, haveria “descrença” de muitos diante das dificuldades em haver-se com a Justiça que proporção expressiva dos governantes do estado tem tido em anos recentes, e exige um compromisso anticorrupção muito explícito.

» Agenda

1. Desburocratizar e atuar sobre os indicadores *Doing Business* (abertura de empresas, alvará de construção, registro de propriedade, pagamento de impostos, execução de contratos)
2. *Implementar e executar as propostas contidas na seção “Reforma do Estado: modernização e gestão” deste documento*, notadamente no que tange a fortalecer a independência, qualidade regulatória e ação profissional das agências reguladoras estaduais/municipais.
3. Instituir e valorizar a **Política Pública e Programas de Integridade e Transparência** em todas as esferas públicas do estado do Rio de Janeiro (a exemplo da Prefeitura do Rio)
4. Estimular, disseminar e “regar” a atitude social e institucional de **tolerância zero com a corrupção** (popularizar práticas virtuosas, instituir prêmios e certificações de “corrupção zero”, punir atos de corrupção, levando os responsáveis a julgamento nas instâncias cabíveis).
5. **Reduzir a insegurança jurídica no Estado do Rio de Janeiro**, com ênfase na sensibilização contínua dos integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público fluminenses para o valor econômico estratégico do fiel cumprimento de contratos, assim como da previsibilidade e celeridade das decisões judiciais
 - o *Requisito essencial: Qualificar (profissionalizar), robustecer (técnica e financeiramente) e blindar (institucionalmente) a concessão e operação de serviços públicos estaduais por investidores privados.*
6. **Atuar sobre a tributação do ICMS** de modo a eliminar distorções na carga tributária entre setores e desburocratizar procedimentos.
7. Estimular iniciativas da sociedade civil em direção a um **“Movimento Rio de Janeiro em Ação”**, à semelhança do Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação.
8. Estimular a criação de um **“Observatório Independente do Ambiente de Negócios do Rio de Janeiro”**, com a missão de monitorar e avaliar a evolução do ambiente de negócios do Rio de Janeiro, compará-lo com os demais estados brasileiros e disseminar boas práticas.
9. **Tornar a banda larga acessível a todos** no território do Rio de Janeiro até 2030.

2. Conhecimento e inovação: consolidação e transformação

O Estado do Rio de Janeiro tem a oportunidade de alavancar a sua economia a partir dos centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação existentes no estado, alguns dos quais gozando de proeminência internacional. Esses ativos podem ser de grande valor para impulsionar o Rio no caminho da transformação digital e da descarbonização que brevemente serão centrais para todas as economias no mundo.

Estes vetores, em especial a digitalização, têm impulsionado a formação de um ecossistema de inovação — ancorado em *startups*— que gera novas oportunidades para a relação entre universidades, centros de pesquisas e empresas e instituições. É um movimento que precisa ser reforçado e apoiado pelo governo do estado.

O desafio está em promover as instituições do próprio governo do estado nessa esfera, como a FAPERJ e os sistemas universitários, e potencializar as relações com as inúmeras instituições privadas, federais e municipais de ciência, tecnologia, artes e humanidades, estimulando uma governança que favoreça a excelência da pesquisa e do ensino e induza a conversão de conhecimento em produtos e serviços para a sociedade.

» Os fundamentos

- O Estado do Rio de Janeiro sedia um conjunto importante de instituições, federais, estaduais, municipais e privadas, de pesquisa, inovação e desenvolvimento do conhecimento: UFRJ, UFF, UERJ, UNIRIO, UFRRJ, PUC, IMPA, IME, CBPF, LNCC, FIOCRUZ, INT, INMETRO, FGV, UNNF, CEFET, CENPES, IBMEC, EMBRAPA, Institutos SENAI de inovação. A essas instituições acrescentem-se alguns centros de P&D privados de empresas localizadas no estado e órgãos de suporte como a FAPERJ, o Instituto Serrapilheira, órgãos públicos que fazem parte da rede de apoio à pesquisa e inovação, como a FINEP, BNDES e INPI e órgãos reguladores, como a ANP, além de algumas instituições estrangeiras, como as recentes iniciativas das Universidades de Columbia e Oxford;
- A existência de um órgão de amparo à pesquisa e inovação— a FAPERJ— com orçamento de cerca de 700 milhões de reais para 2022 revela potencial para ações transformadoras junto à academia e às empresas;
- O Estado tem a segunda maior relação de mestres/doutores por mil habitantes do Brasil. É o segundo estado que mais emprega mestres e doutores no país;

- É sede de importantes empresas nas áreas de petróleo e energia, telecomunicações, varejo, audiovisual, educação, mídia e cultura, saúde, gestão financeira e serviços marítimos.

» **Mas há sinais que merecem atenção:**

- Os indicadores de competitividade do Centro de Liderança Política- CLP, a posição em educação do estado do Rio cai de 9º em 2015 para 10º em 2021 e em inovação a queda é do 4º, em 2015, para 8º em 2021;
- Entre 1996-2014, a formação de mestres e doutores cresceu, em MG e RS, a taxa duas vezes superior à do Rio de Janeiro, tendência que deve ter-se mantido na última década;
- Há novos polos de formação e desenvolvimento do conhecimento no país. Ser reconhecido pela liderança na ciência e na tecnologia exige que o estado adote ações mais ágeis, estruturadas e menos complacentes com o *status quo*;

» **As oportunidades**

- A economia digital interconectada com a economia criativa tem um potencial quase ilimitado de crescimento, como tudo que é relacionado à imaginação. Elas geram valor com uso mínimo de recursos físicos, permitindo-as crescer com poucas amarras em um tempo de limites climáticos e competição crescentes pelos cada vez mais escassos recursos naturais. A transformação digital e a bioeconomia no sentido mais amplo serão a resposta para as grandes demandas de educação, saúde, mobilidade urbana entre outras;
- O sistema de educação e inovação está em transformação. No sistema educacional há mais concorrência e novos atores que se estendem para além do território do estado. O sistema de inovação vem sendo progressivamente transformado, pela maior presença de startups e empresas de *venture capital*. Esta transformação tem impactado positivamente os centros de formação e as instituições de pesquisas, mas a capacidade de resposta é desigual e revela que há muitas oportunidades para transformação;
- A produção científica e a alocação de recursos nem sempre se traduz em inovação. Cerca de 50% dos recursos da FAPERJ são destinados às áreas de saúde e ciências biológicas, mas os resultados em inovação são reduzidos. Há um ativo— o conhecimento— que precisa ser transformado em produtos e serviços para a sociedade;
- As empresas e governos registram escassez de recursos humanos em ciência de dados e pressionam o sistema de formação desses recursos. O conhecimento derivado dessas ciências é de aplicação de uso geral, sendo demandados por empresas e governos;

» As perguntas

- Como o Rio de Janeiro pode melhor aproveitar seus ativos educacionais e de pesquisa?
- Qual agenda que está sob controle direto do estado?
- Há *missed links*, ações mobilizadoras, de imagem e de indução à transformação que possam ser desenvolvidas para apoiar a ação das instituições de pesquisa e inovação do Estado, inclusive aquelas que não estão sob seu controle?
- Há áreas do conhecimento —e.g. medicina, inteligência artificial— capazes de justificar ações mais concentradas de apoio e suporte?

» Agenda

1. Empoderar uma liderança forte no governo, possivelmente através de um Conselho Científico e Tecnológico com participação da sociedade civil e representantes de governos, para coordenar a formação de uma visão estratégica e ações mobilizadoras e transformadoras em C&T&I, tais quais:

a. Desenvolver uma estratégia de posicionamento da imagem do estado do Rio de Janeiro como centro de conhecimento e inovação

- Mobilizar as instituições relacionadas com pesquisa e inovação para discutir as opções para desenvolver essa estratégia. Identificar os problemas de falhas de coordenação que podem ser enfrentados (e.g. infraestrutura, divulgação da oferta, desconhecimento dos ativos educacionais e de pesquisa);
- Identificar as ações em que a cooperação entre os governos estadual e municipais possam fortalecer as instituições (segurança, mobilidade, habitação estudantil, comunicação, espaço para *startups*, ...), articular com instituições privadas como as Academias de Ciência, Matemática, Medicina, entre outras, assim como entidades estrangeiras; promover a realização de um *White Paper* periódico sobre **o estado da inovação do Rio de Janeiro**, com a apresentação de medidas de desempenho das suas instituições de pesquisa e inovação e de ações necessárias para desenvolver um ambiente favorável à inovação;
- Estimular iniciativas estaduais e nacionais, localizadas no estado, voltadas para uma agenda de melhoria da governança das instituições de ensino e pesquisa e inovação com foco em processos de seleção de dirigentes, composição de conselhos, regras para estabilidade e progressão, impacto dos recursos alocados e definição de prioridades.

2. Fortalecer as instituições e instrumentos sob controle estadual

- Definir estratégia, objetivos e padrões de governança para o reposicionamento das universidades estaduais;
- Consolidar o papel da FAPERJ como instrumento de apoio à ciência e à inovação (avaliando a estrutura institucional e governança das instituições, estimulando a pesquisa orientada a missões, explorando seu papel na inovação, e desenhando os incentivos para alinhar o ecossistema das instituições localizadas no Rio...);
- Desenvolver programa para conectar pesquisadores das diversas áreas das universidades e centros de pesquisas a agendas relacionadas aos problemas do Estado, a exemplo do uso da ciência e de evidências empíricas na orientação e implementação de políticas públicas. Usar os dados e os problemas práticos do Estado como inspiração para teses, dissertações e pesquisas.

3. Criar um ambiente favorável ao desenvolvimento de startups, localização de centros de P&D privados conectados às instituições educacionais e de pesquisa

- Desenvolver ações para a melhoria do ambiente de negócios das empresas e da sua localização no entorno das universidades e dos centros de pesquisas, e que contribuam para a consolidação ou a transformação das universidades e dos centros de pesquisa em *hubs* de inovação;
- Apoiar iniciativas de *startups* voltadas para a solução de problemas da administração pública do estado.

3. Entretenimento e Turismo

O Estado do Rio de Janeiro tem uma posição singular para consolidar e ampliar o setor de entretenimento na sua economia. Entretenimento, segundo uma definição relativamente comum, é uma atividade que prende a atenção e o interesse de um público, que lhe dá prazer. Pode ser uma ideia ou uma tarefa, mas o mais comum é que seja uma atividade ou evento, com forma aperfeiçoada ao longo da história, que tem como objetivo prender a atenção do público e diverti-lo. É também uma atividade que gera insights e cultura.

Ainda que os livros textos de economia não listem ou circunscrevam que atividades seriam essas, em geral se incluem no setor de entretenimento produtos e serviços como

filmes, televisão, música, radiodifusão, mídia impressa, brinquedos, jogos esportivos, jogos de azar e atividades culturais diversas, como peças e exposições artísticas. São atividades que, potencialmente, podem gerar elevadas receitas e criar grande número de empregos. Nos Estados Unidos o setor de mídia e entretenimento gera receitas anuais da ordem de 717 bilhões de dólares (<https://bit.ly/3u4wSxf> M2WA).

O setor de turismo tem características semelhantes às da indústria de entretenimento, no sentido de ser um serviço demandado por consumidores em busca de lazer. Nos EUA, o turismo gera receitas anuais de cerca de 1,6 trilhão de dólares e 7,8 milhões de postos de trabalho, totais que também consideram as atividades de transporte, hotéis e restaurantes, as duas últimas incluídas em “*hospitality*” (ver <https://bit.ly/3AAV9fA>)

Trata-se, claramente, de atividades econômicas com uma série de atrativos: são intensivas em mão de obra, ambientalmente sustentáveis e que tendem a consumir proporções crescentes da renda, conforme o país se desenvolva e a renda per capita aumente, além de serem atividades que apresentam sinergias entre si. E o Estado do Rio de Janeiro está bem posicionado para explorá-las.

Examinando separadamente as diferentes atividades de entretenimento, observamos que:

- **O Rio de Janeiro está bem-posicionado no setor de audiovisual, dada a presença no estado da TV Globo, da TV Record, além da própria agência reguladora do setor (ANCINE). Já há no estado um cluster de audiovisual**, que é um agregador de mão de obra especializada, e que poderia alavancar mais iniciativas nessa área, como a filmagem de comerciais, filmes etc. Seria interessante, também, estimular que alguns desses filmes, comerciais etc. tenham o estado como “pano de fundo”, o que ajudaria a alavancar o turismo.
- **As atividades de cultura, esporte e recreação e outras semelhantes responderam, na média do período 2010-18, por 2,1% do PIB fluminense, a preços básicos (valor adicionado), contra 1,7% na média nacional**, segundo o IBGE. O Rio de Janeiro já é palco de grandes eventos, como o réveillon e o carnaval, que podem servir de âncora para outras iniciativas nessa linha – por exemplo, realizando-as no período de verão. Outro modelo que pode ser copiado é o do *Rock in Rio*, que ocorre com menor frequência, mas com grande impacto. Com escala menor, propõe-se que o governo do estado busque estimular e transferir *know how* para governos municipais que podem realizar eventos culturais, gastronômicos etc. locais, como é o caso da FLIP, em Parati. Também cabe o desenvolvimento da náutica na baía de Guanabara, com possíveis concessões

para marinas na Praça Mauá e no Canal da Barra na cidade do Rio de Janeiro, assim como na Costa Verde, região de Cabo Frio, Macaé e proximidades do porto do Açú.

- **Ainda que não se tenham obtido estatísticas para o setor de turismo fluminense, é razoável supor que ele responde por mais que os 2% do PIB que se observa em nível nacional e por boa parte dos 2,1 milhões de postos de trabalho que o setor gerou no país em 2018.** As estatísticas para “Alojamento e alimentação” e “Transporte, armazenagem e correio”, que, como salientado acima, têm grande interseção com o turismo, respondem por, respectivamente, 2,7% e 5,3% do PIB fluminense, bem acima da média nacional (1,8% e 2,6%). O setor de turismo poderia se desenvolver mais se duas barreiras fossem reduzidas. Primeiro, o problema da (falta de) segurança pública e as narrativas em torno do tema. Segundo, a escassez de voos internacionais com origem e destino no estado. Nesse sentido, para além de trabalhar com aeroportos e empresas aéreas para reverter essa situação, propõe-se melhorar o acesso de transportes públicos ao aeroporto do Galeão.

» Agenda

- 1. Desenvolver um plano específico para essas duas indústrias -- entretenimento e turismo --, com envolvimento dos parceiros dos vários segmentos que a compõem, buscando aproveitar as vantagens comparativas existentes ou potenciais.** O setor público deve ter o papel de aproximar os diversos atores e desenvolver estratégias para a exploração de sinergias e ações que contemplem os segmentos dessa indústria como atividades interdependentes e conectadas. Não se propõe aqui que seja o setor público a desenvolver ele mesmo essas atividades.
- 2. Contribuir para a consolidação do estado como um centro de desenvolvimento da educação, conhecimento e inovação** nas diversas áreas de entretenimento e turismo.
- 3. Estimular o desenvolvimento e publicação de indicadores do segmento,** além de acompanhar os resultados, comparando-os com metas.

4. Logística de Transporte

O Estado do Rio de Janeiro conta com uma infraestrutura logística relativamente densa, nas suas dimensões essenciais: malhas de transporte, sistemas de armazenamento e pontos de conexão – portos e aeroportos. Em parte, isso é produto da história e de investimentos orientados à exportação de commodities minerais a partir do *hinterland* mineiro (partindo da

chamada Ferrovia do Aço nos anos 1970, agora parte da MRS), ou ainda pelas infraestruturas de escoamento (e processamento) de petróleo e gás.

Não obstante, no seu conjunto, parte considerável dos ativos de logística fluminense está degradada, ainda que haja ativos de classe mundial (a exemplo dos portos do Açu e Sudeste), assim como a própria MRS. O grau de degradação é particularmente acentuado em rodovias e ferrovias.

I. A Malha Rodoviária no Estado

Os três grandes eixos rodoviários são federais, compreendendo as BRs 101 Norte e Sul litorâneos; a BR-040, no seu trecho Rio-Juiz de Fora; e a BR-116 (Rio-SP, a rod. Presidente Dutra, e a Rio-Teresópolis - Além Paraíba). De relevância há ainda o Arco Metropolitano (BR-493) conectando a BR-101 (Manilha), BR-040, BR-116 (próximo a Seropédica) e BR-101 em Itaguaí; e BR-393, transversal, conectando, no estado, Volta Redonda com Além Paraíba.

O recente leilão da Dutra irá possibilitar a modernização desta e da BR-101 Sul, mas permanecem como questões de primeira ordem – e logo da atenção do futuro governador – uma expressiva agenda de relicitações, incluindo: BR 101N, com o pedido de devolução pela Autopista Fluminense – Arteris, em maio de 2020 (à espera de qualificação pelo PPI) ser licitada possivelmente com a BR-356, duplicando o acesso a S.J. da Barra, e executando o contorno de Campos; a Rodovia do Aço (BR 393 RJ) cujo pedido de devolução se deu em novembro de 2021; a BR-040 Rio-Juiz de Fora, cuja concessão da Concer venceu em fevereiro 2021], ainda que a empresa continue operando o ativo com o benefício de liminar, e com trechos significativos degradados e as obras da nova subida da serra paralisadas há vários anos; a BR-116 Rio-Teresópolis-divisa Minas, com o fim do prazo de concessão da CRT, prorrogado até 09/2022, a ser relicitada possivelmente com o Arco Metropolitano. Finalmente, a Rio-Bahia que inclui trechos da BR-116, BR/RJ, BR-465/RJ e BR-493/RJ (mais além da BR-116/MG) tem o leilão previsto em 20 de maio de 2022 (na B3), com contrato de 30 anos.

No âmbito federal, mas com interveniência do governo do estado, os problemas a serem solucionados se concentram nas BR-101N; BR-040; modelagem e licitação do Arco Metropolitano; e assegurar que a CCR execute de forma tempestiva a duplicação e melhoras da BR-101S, além do projeto da nova descida da Serra das Araras na Dutra.

As rodovias estaduais estão no seu conjunto bastante deterioradas, e há um programa desenhado – mas não executado – de licitações pelo governo do estado, e que deve ser obrigatoriamente retomado em 2023, e logo constar da agenda do governador. O Anexo lista rodovias, objeto de estudo do governo do estado de 2018, para futura licitação.

Finalmente, há de se considerar a importância da Linha Vermelha para o acesso ao Rio de Janeiro e a integração com a Baixada, e a necessidade de estabelecer um modelo de financiamento que lhe assegure elevado nível de desempenho. O princípio de pagamento pelo usuário deveria se refletir numa concessão (ou se de todo inviável, em uma PPP patrocinada) envolvendo sua expansão, manutenção e eventual modernização, tendo por

referência a tecnologia de “free flow”, agora amparada em lei federal. O Anexo I lista a Linha Vermelha como uma das três vias metropolitanas objeto de estudo para uma solução que viabilize os investimentos necessários.

II. Malha Ferroviária

O estado do Rio abriga 2 ferrovias: a MRS, que conecta MG com portos de Sepetiba (Itaguaí) e Rio, e esta cidade com SP, e se concentra no transporte de minério de ferro, além de carvão (retorno) e carga geral; e a FCA, que corta o estado com dois tramos, Norte e Sul.

A MRS é uma ferrovia consolidada, e, na antecipação do seu processo de prorrogação contratual, o compromisso maior de investimento está em São Paulo, apesar de ela ser a via de acesso ferroviário ao porto de Itaguaí, por muitos anos um ativo prioritário do estado. A prioridade atual da empresa é o transporte de minério em um circuito que vai de Minas a Itaguaí, mas suas linhas se estendem por São Paulo. As discussões com o governo federal têm focado na segregação de linha necessária para a implantação de um serviço de passageiros entre a capital paulista e Campinas, e facilitação do acesso ao porto de Santos e sua ligação à região de Jundiaí. Apesar do compromisso da empresa de ampliar carga geral para 45% do volume transportando, não se vislumbra por enquanto impacto significativo na logística do estado do Rio, especialmente na atratividade do porto de Itaguaí, e sua retro área, inclusive aquela proporcionada pelo Arco metropolitano.

A malha da FCA está desatualizada e degradada. De uma extensão de 900 km, a FCA opera apenas 40 km, e devolveu ou irá devolver os demais trechos.

A linha mais próxima ao litoral – o trecho sul da Ferrovia Centro Atlântica (FCA), e que liga Vitória ao Rio de Janeiro – encontra-se desativada. Também o estão os trechos Campos-Recreio e Recreio-Três Rios, esses por, além de configurarem uma infraestrutura antiga, com um traçado difícil por regiões montanhosas, encontrarem-se longe da costa. A operação da atual infraestrutura da FCA é inviável numa perspectiva de conectividade ferroviária do porto do Açu, e não há perspectiva para sua recuperação com as funcionalidades necessárias nessa perspectiva.

Do ponto de vista da economia do estado, talvez a prioridade maior seja assegurar a conectividade do porto do Açu com a EFVM (como parte de pagamento de sua outorga por conta da prorrogação antecipada), estendendo esta ferrovia até S.J. da Barra, e autorizando um trecho S.J. da Barra - Açu. Já a eventual compensação a ser feita pela FCA por conta da devolução dos cerca 860 km de trilhos no estado deveria ser objeto de discussão em torno de investimentos em transportes públicos sobre trilhos na região metropolitana, dentre outros modais. **É fundamental e urgente que o estado do Rio se beneficie de parte da compensação a ser paga pela FCA por meio de “investimentos cruzados” voltados para a melhoria da mobilidade metropolitana.**

III. Sistema de Portos

Os portos no estado estão implantados principalmente nas geografias da Baía de Guanabara e de Sepetiba, e em seus entornos, configurando neste caso um cluster relevante no país, com três terminais de contêineres, um sistema de exportação de minérios e produtos siderúrgicos, de granéis líquidos e cargas de projetos, dentre outros; e ainda portos e terminais de apoio a atividades na área de óleo e gás, em Macaé e, principalmente, S.J. da Barra, com o Porto do Açu.

Na realidade, o porto do Açu é um complexo de 10 terminais privados (TUPs), incluindo dois com maior movimentação em 2020: o Terminal de Petróleo (Tpet/Toil) e o de minério de ferro, os quais movimentaram, respectivamente, 30 e 24 milhões de toneladas, o que corresponde a 4,7% do volume movimentado nacionalmente (e 7% daquele movimentado por terminais privados). Sua conexão com o *hinterland* se apoia fundamentalmente em três meios: a BR-101, distante cerca de 40 km do porto; a BR-356, que conecta Minas Gerais e Goiás; e o mineroduto Minas-Rio, de 529 km de extensão (reputadamente o mais longo em operação em termos globais). Em contraposição, está ausente a conexão ferroviária, essencial para o desenvolvimento da macrorregião que abarca o estado do Rio, Minas Gerais e Goiás, trazendo carga – principalmente grãos – do *hinterland*, e retornado com fertilizantes nitrogenados com base no gás natural, dentre outros produtos.

O Açu conta com dois ativos que o diferenciam estruturalmente de outros portos: o calado – que talvez só tenha paralelo em Itaqui e Ponta da Madeira no Maranhão – e uma retro área de 90 km², que comporta um complexo de terminais e instalações capazes de acomodar novas atividades e funções. O Porto do Açu conta ainda com outros ativos relevantes, incluindo um Terminal Multicargas (TMULT), um de combustíveis marítimos e um de GNL (este irá abastecer duas térmicas - GNA I e GNA II), além de um cluster de óleo e gás. Ainda se prevê um parque de tancagem de petróleo, oleodutos, planta de fertilizantes, pelotizadoras, unidade de processamento de gás natural (UPGN), gasodutos, outras duas térmicas a gás, planta solar, e planta de produção de hidrogênio, dentre outros projetos.

Mais além da conectividade ferroviária do porto do Açu, discutida de forma sintética acima, seria prioritário a privatização da Cia. Docas do Rio de Janeiro, não apenas pelos ganhos de governança e gestão, mas pela perda de competitividade frente à eventual privatização da CODESA no Espírito Santo, e da Santos *Port Authority* em SP, ambas programadas para os próximos 12 meses. Neste sentido, se torna imperativo incluir a CDRJ no PPI e modelar e executar sua privatização, não obstante a grande evolução na gestão e integração com os operadores privados (e.g., terminais de containers) já alcançada no porto do Rio.

Merece ainda menção o terminal Porto Sudeste na ilha da Madeira, também em Itaguaí e hoje sob controle da Mubadala. Originalmente desenhado para a exportação de minério, deve ser adaptado para também receber granéis líquidos, dependendo da MRS para transporte da carga.

IV. Sistema Aeroviário

O estado do Rio conta com dois aeroportos principais em termos de movimento e impacto na logística de transportes (Galeão-Tom Jobim e Santos Dumont, GIG e SDU respectivamente), e ainda com relevância os Aeroportos de Jacarepaguá, Internacional de Cabo Frio, Joaquim de Mancebo em Macaé (administrado pela Zurich Airport Brasil), de Angra dos Reis, Resende, e o Bartolomeu Lisandro (em Campos de Goytacazes).

O cerne da agenda do governo estadual (e do município do Rio) no âmbito da logística de transporte aéreo é assegurar maior conectividade ao GIG por meio de melhor integração entre GIG e SDU, enquanto hub de alta qualidade, evitando competição predatória e canibalização dos ativos. Nesse sentido é necessário assegurar que os planos do governo federal de licitar os dois aeroportos em conjunto em 2023 (por força do pedido de devolução do Aeroporto do Galeão pela concessionária em fevereiro de 2022 e em análise pela ANAC) não sejam adiados, e que a modelagem – e o esforço pré-leilão – venha atrair para a licitação operadores de classe mundial que irão operá-los de forma integrada, e com o objetivo de atrair o maior número de empresas, linhas, passageiros e maximizar o movimento de carga, respeitando a peculiaridade, vocação e restrição dos dois aeroportos.

A razão é que os dois aeroportos fazem parte de um Sistema Multiaeroporto (SMA) - aeroportos com porte significativo e que servem o transporte aéreo comercial em uma região metropolitana, compartilhando uma mesma área de influência. Sistemas Multi Aeroporto como GIG-SDU necessitam de 30-35 MM de passageiros por ano para funcionar de forma eficiente, sem algum tipo de coordenação. Em 2019, último ano que refletiu certa normalidade, o SMA do Rio operou com 23,1 MM, cerca de dois-terços do necessário para uma operação não coordenada.

Vale sublinhar que a Portaria nº. 187/DGAC/2005, do então Departamento de Aviação Civil, órgão do COMAER, estabelecia vocações, limitações e proibições para os aeroportos do Rio de Janeiro. Em 2009 a Portaria ANAC 75/2009 revogou a Portaria DGAC 187/2005. O desenvolvimento descoordenado dos aeroportos que se seguiu contribuiu para uma contração de assentos e passageiros domésticos em 2012-19 (-5,1% e -2,5%, respectivamente, vs -1,8% e -0,4% para o país) e relativa estagnação de assentos e passageiros internacionais (-0,7% e + 0,7%, vs. 2,5% e 3,7% para o Brasil). O Rio perdeu assim participação significativa no mercado aéreo nacional para outras áreas metropolitanas de aeroporto único ou mesmo onde os SMAs já estão coordenados (Belo Horizonte / Confins) ou tem demanda suficiente para permitir crescimento não coordenado (Guarulhos/Congonhas/Campinas).

Na área do transporte aéreo vem sendo política do governo brasileiro, há muitos anos, a diversificação dos aeroportos de entrada do Brasil, com ampliação de capacidade no Nordeste e mesmo no Sul. Além disso, do ponto de vista dos operadores internacionais, o Galeão é muito próximo aos aeroportos de São Paulo, notadamente Guarulhos. Assim, sem algum tipo de repartição de voos, ou criação de hubs de companhias, é difícil aumentar o tráfego internacional, pelo desinteresse das companhias internacionais servirem a ambos os aeroportos de maneira completa.

Em suma, a concessão—conjunta ou em separado—dos dois aeroportos na cidade do Rio de Janeiro terá que se orientar pelo objetivo de garantir a atratividade da cidade como ponto de distribuição de rotas domésticas e internacionais, ao mesmo tempo em que valoriza o turismo na cidade e a comodidade proporcionada pelo SDU, sem que eventuais alterações neste aumentem o seu impacto ambiental.

Finalmente, é essencial aumentar a segurança e fluidez nas Linha Vermelha e Linha Amarela, e o desenvolvimento de conexão rápida, segura e barata ao GIG a partir dos diversos pontos da cidade, inclusive integrando a operação da atual rede de Metro, e os equipamentos de acesso à Ilha do Governador inaugurados há menos de uma década (corredor BRT Transcarioca).

» **Agenda**

- 1. Acompanhar e monitorar os compromissos de investimentos**, no Estado, das novas concessões rodoviárias federais (BR 040, BR 101, BR 116)
- 2. Assegurar a conectividade** do Porto Açu à EFVM
- 3. Privatizar** a Cia Docas Rio de Janeiro sem deterioração do atual arranjo com operadores, em prazo hábil.
- 4. Desenvolver novo desenho para as concessões das estradas estaduais** para permitir contratação no quadriênio
- 5. Mobilizar recursos de outorga da FCA e MRS** para a mobilidade ferroviária metropolitana e conexão do Porto de Açu à EFVM
- 6. Assegurar que a licitação dos aeroportos Tom Jobim e Santos Dumont** ocorra em 2023 e atraia operadores de classe mundial, evitando a degradação dos ativos por conta de eventual indefinição do governo federal.

Anexo I: Rodovias estaduais objeto de estudos (2018)

As rodovias estaduais do interior estão consolidadas em três lotes que formam o Grupo 1; três lotes de vias urbanas metropolitanas implantadas, mas com trechos novos a serem construídos para ampliação, formando o Grupo 2; e uma rodovia formando o Grupo 3, conforme citados abaixo. Para as rodovias do Grupo 1 não estão previstas obras de ampliação de capacidade, por se tratar de lotes destinados a concessão de manutenção e operação (ainda que possa ser considerado um cenário alternativo para avaliação de ampliações necessárias em alguns trechos no decorrer do período de concessão). Em todos os casos deveria ser avaliado as alternativas: concessão patrocinada; concessão administrativa; concessão tradicional; execução pelo poder público por meio de sua administração direta ou indireta; e execução por outros agentes.

Grupo 1 – Rodovias do Interior					
Lotes	Rodovias	Início	Término	Extensão (km)	Extensão do Lote (km)
Sul	RJ – 127 (ou eixo concorrente: RJ-125, RJ-121, RJ-129)	Entroncamento com a Rod. BR-116 S (Pres. Dutra)	Entroncamento com a Rod. BR-393	44	210,9
	RJ – 145	Entroncamento com a Rod. BR-116S (Pres. Dutra)	Entroncamento com a Rod. RJ-151	90,7	
	RJ – 155	Entroncamento com a Rod. BR-116S (Pres. Dutra)	Entroncamento com a Rod. BR-101S (Rio-Santos)	76,2	
Eixo Noroeste	RJ-122	Entroncamento com a Rod. BR-116N (Rio-Teresópolis)	Entroncamento com a Rod. RJ-116	35,9	197
	RJ-158	Entroncamento com a Rod. BR-393	Entroncamento com a Rod. RJ-160	7	
	RJ-160	Entroncamento com a Rod. RJ-158	Entroncamento com a Rod. RJ-116	51,8	
	RJ-186	Divisa com MG	Divisa com ES	102,3	
Litoral Norte	RJ-106	Entroncamento com a Rod. RJ-104	Entroncamento com a Rod. BR-101 N	198,2	213,1
	RJ-162	Entroncamento com a Rod. RJ-106	Entroncamento com a Rod. BR-101 N	14,9	
				Total	621

Grupo 2 – Vias Metropolitanas					
Lotes	Rodovias	Início	Término	Extensão (km)	
Transbaixada (via a ser implantada)	RJ-103	Entroncamento com a Rod. BR-040 (Washington Luiz)	Entroncamento com a Rod. RJ-081 (Via Light)	14,2	
Via Light (trecho novo: 7 km)	RJ-081	Entroncamento com a Rod. RJ-105	Rua Carolina Machado - término da faixa de domínio da Light	18	
Extensão Linha Vermelha (trecho novo: 6 km)	RJ-071	Início da rampa de acesso à ponte sentido Nova Iguaçu, na Ilha do Fundão	Entroncamento com a Rod. RJ-081 (Via Light)	21	
				Total	53,2

Grupo 3 – Norte			
Rodovias	Início	Término	Extensão (km)
RJ-244	Entroncamento com a BR-101 Norte (Mario Covas)	Rod. RJ-240	45

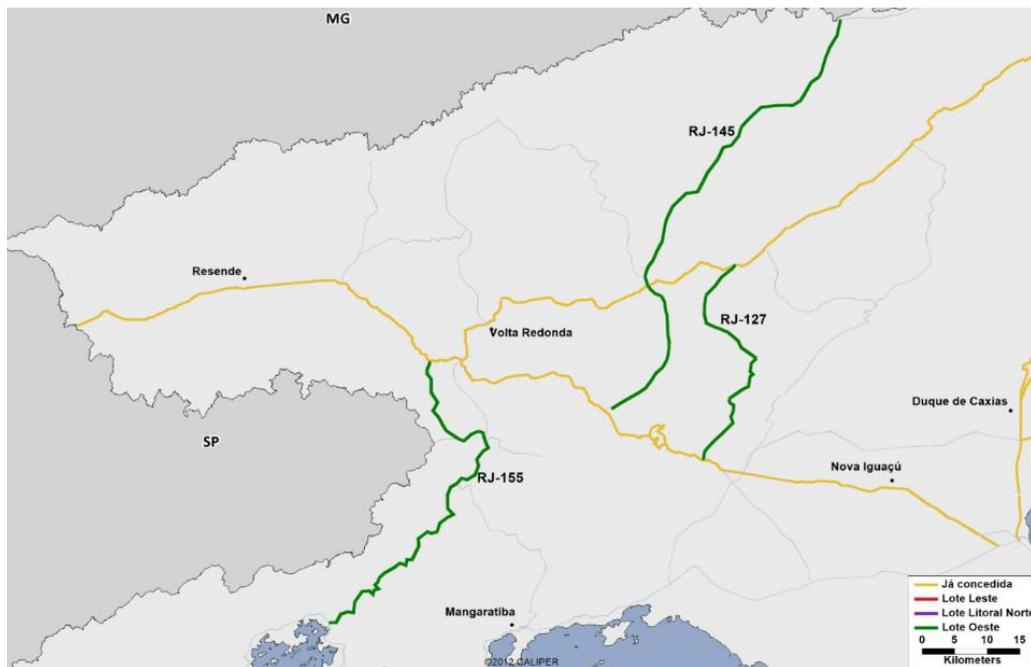
Fonte: PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE Nº 01/2018 PARA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS DESTINADOS À IMPLEMENTAÇÃO DE CONCESSÃO DE RODOVIAS ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO (Anexo II).

» **Caracterização de grupos 1 e 2, e lotes**

○ **Grupo 1**

I. **Lote Sul Fluminense**

O lote consiste nas RJ-127, RJ-145 e RJ-155 (210,9 km), que fazem ligações transversais às duas principais rodovias longitudinais: BR-116 (Dutra) e a BR-393 (Rodovia do Aço).



II. Lote Eixo Noroeste

O lote consiste de 4 rodovias, RJ-122, RJ-158, RJ-160, RJ-186 (197 km), que fazem ligações ao norte do estado, provendo acesso a essa região menos desenvolvida e carente de rodovias adequadas.



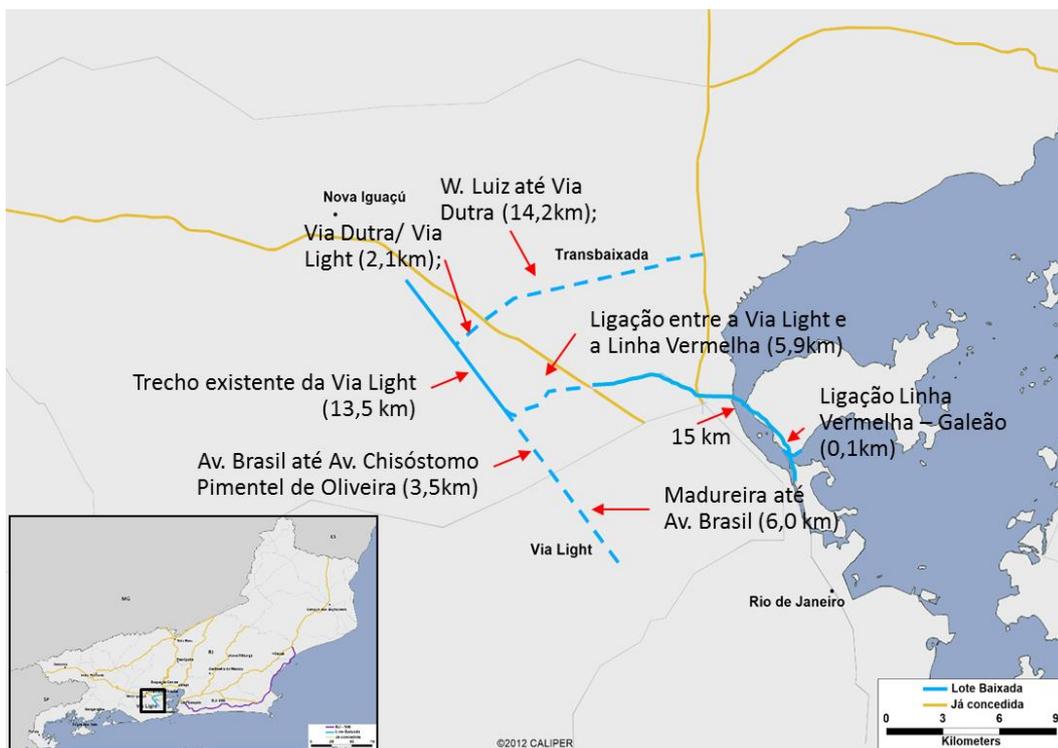
III. Lote Litoral Norte

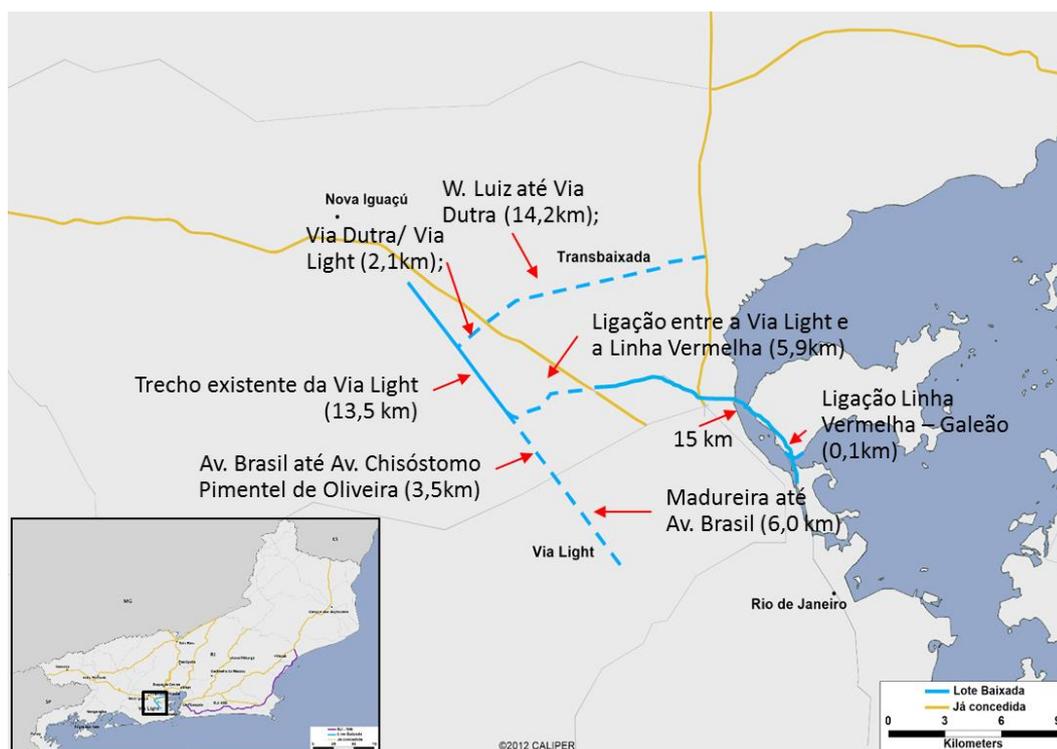
O Lote Litoral Norte consiste primordialmente da RJ-106, que faz a conexão de São Gonçalo até Macaé, passando pela região dos lagos e interligando as cidades litorâneas e RJ-162 totalizando 213,1 km.



○ **Grupo 2**

O grupo 2 consiste no agrupamento de rodovias urbanas metropolitanas: Transbaixada, Via Light, e Extensão da Linha Vermelha. As extensões abaixo ilustradas são aproximadas.





5. Petróleo e Gás

» Visão estratégica

O mundo e o Brasil se movem na direção do uso de fontes de energia de baixa emissão de carbono. Essa transição será marcada por complexos desafios tecnológicos e por pressões sob o mercado de petróleo e gás, em razão do menor investimento global dessa indústria em anos recentes e no futuro.

O Rio de Janeiro concentra áreas exploratórias de produção de óleo e gás com elevada eficiência e qualidade que atende às normas internacionais de redução de enxofre (óleo *bunker* de navegação).

Há uma janela de tempo limitado para o Estado do Rio de Janeiro aproveitar o seu potencial de supridor de serviços e produtos e de exploração de óleo e gás, face à transição energética. Há oportunidades a jusante e montante desta cadeia de valor.

» Cenário de Produção

O Brasil caminha para se tornar um dos grandes produtores de óleo do mundo ao final da década. A produção deve alcançar 5,2 milhões barris de óleo por dia, segundo a Empresa de

pesquisa Energética-EPE. Esse montante representa um crescimento projetado de aproximadamente 81% sobre o montante produzido em 2021 (2,9 milhões de barris/dia).

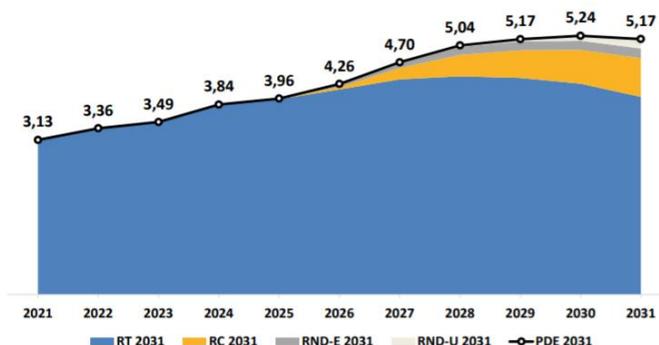
Em 2030, ainda segundo a previsão contida no Estudo Decenal de Expansão de Energia da EPE, 80% da produção de petróleo será oriunda dos campos do Pré-sal.

No fim da década o Brasil alcançará, segundo o Ministério das Minas e Energia, a posição de 5º maior exportador mundial de óleo. Destaque-se a qualidade do óleo produzido no Pré-sal, que atende à Norma Internacional de redução de enxofre, em especial para sua utilização como óleo *bunker* de navegação.

PDE 2031 | Previsão da Produção de Petróleo por Recurso



Previsão da Produção de Petróleo por Categoria de Recurso
Fonte: EPE

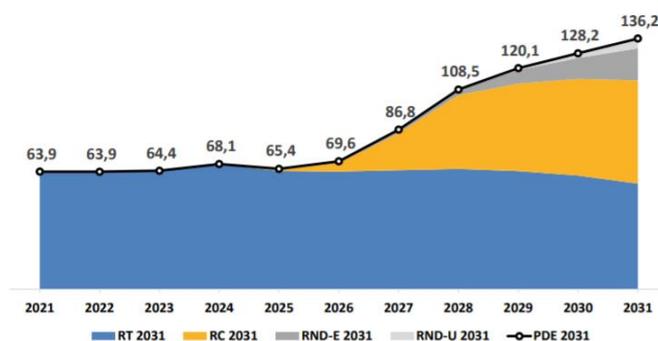


A produção de petróleo esperada para o ano de 2031 é de 5,17 milhões de barris por dia. Do total previsto, 93% são sustentados por recursos já descobertos, somando-se a reserva total e os recursos contingentes.

O estado do Rio de Janeiro é, e continuará sendo, o principal concentrador de áreas exploratórias para produção de óleo no país, apesar da participação crescente dos estados do Espírito Santo e São Paulo.

No que diz respeito ao gás natural, o Brasil deixou de ser unicamente importador de gás da Bolívia, para se tornar um produtor crescente e relevante, ainda que grande parte desse novo gás seja hoje reinjetado nos poços de petróleo. As perspectivas de expansão da produção nacional também são promissoras, de acordo com o prognóstico da EPE, que prevê ela alcançar, ao final da década, um volume líquido/disponível em torno de 128,2 milhões de m³/dia, correspondente a dobrar a produção atual.

Previsão da Produção Líquida de Gás Natural por Categoria de Recurso
Fonte: EPE



A produção líquida de gás natural esperada para o ano de 2031 é de 136 milhões de m³ por dia. Do total previsto, 83% são sustentados por recursos já descobertos, somando-se a reserva total e os recursos contingentes.

» A conexão entre estratégia e oportunidades

Ao Estado do Rio de Janeiro interessa que a exploração e produção de óleo e gás se dê no mais curto prazo de tempo possível, pelos recursos de royalties e participações especiais decorrentes dessa extração que podem ficar para o estado, a despeito dos efeitos penderes das mudanças legislativas efetuadas em 2010, bem como pelo entendimento da crescente restrição ao uso dos combustíveis fósseis nas próximas décadas.

Para além dos benefícios de royalties e participações especiais para os cofres estaduais e municipais, as operações de exploração e produção, por si só já determinam expressivo movimento econômico na área de produção de bens necessários à extração diretamente, e em bens e serviços relacionados a logística operacional. O maior desafio é estender esses benefícios ao longo de uma cadeia de valor estabelecida no estado, que possa usar o gás natural como fonte de energia e insumo para a produção industrial. Essa produção pode envolver fertilizantes, plásticos e outros derivados de petróleo. No campo da energia, o gás natural pode substituir o carvão ora importado para alimentar as grandes usinas siderúrgicas situadas no estado. Pode-se ainda considerar seu uso na geração de energia elétrica, ainda que nesse caso o estado não se beneficie necessariamente do ICMS sobre essa geração e não possa se creditar por uma redução das emissões de CO₂ no estado.

Para capturar oportunidades à jusante da produção de petróleo e gás, ou seja, nos chamados “Midstream” e “Downstream” dessa atividade, cumpre destacar, inicialmente, a oferta de gás natural produzido no mar em campos do Pré-sal e disponibilizado no território fluminense, na situação atual, em curto prazo e em médio /longo prazos.

Hoje já existe em funcionamento a chamada Rota 2, para Macaé, com volume de 16 milhões MMm³/d. A Rota 3 com capacidade de 18MMm³/dia e chegada em Itaboraí, no GasLub, antigo

Comperj, já está concluída na sua parte em mar, faltando a conclusão de sua parte terrestre, prevista para 2022.

Existe plano de integração das Rotas 1 (SP), 2 e 3, e construção de Gasodutos de ligação para o Porto do Açu (Gasinf – 46km e Gasog – 102 km).

Em planejamento consta também a Rota 5b, ligando o Bloco BM-C-33 à Macaé, operado pela Equinor, que deverá disponibilizar 12 MMm³/d gás para comercialização a partir de 2026 diretamente na malha de transporte.



Além desses aproveitamentos, estão ainda indefinidos aproveitamentos na chamada Rota 4b, ligando a Bacia de Santos à Itaguaí, com capacidade estimada em 20 MMm³/d e a Rota 6b, ligando os campos marítimos da Bacia de Campos – Águas capixabas ao Porto do Açu, com capacidade prevista de 12 MMm³/d.

Além dos dutos de suprimento, parece urgente focar na orientação estratégica do atual Gaslub em Itaboraí. Além do suprimento de frações ricas para a Reduq e conexão com a malha nacional, não se apresentam ainda usos mais significativos para o gás que chegará a essa unidade a partir dos campos do pré-sal.

» Agenda

- 1. Desenvolver ações direcionadas à geração de um ambiente de negócios pró-eficiência e redução de custos sistêmicos, em particular nas relações entre o setor privado e as esferas públicas, federais, estaduais e municipais, permissionárias das atividades principais e secundárias ligadas a essas atividades. A captura de oportunidades e atração para o território estadual de atores à montante (e.g., sede de companhias produtoras de gás e óleo, e todos os serviços que as acompanham) está fortemente relacionada à**

percepção de um ambiente sadio de negócios e de vantagens relacionadas à localização em um *cluster* de produção.

As oportunidades na produção de sondas de exploração e suas partes, de FSPO e seus módulos, barcos de apoio e outros meios logísticos, bem como na produção e manutenção de equipamentos das estruturas de produção subaquáticas é possível, mas não é certa, sem visão e ação pública no entendimento e tratamento de custos sistêmicos, inclusive tributários.

2. **Criar a uma estrutura governamental dedicada e qualificada para servir de “Portal” público para interlocução e atuação voltada para o setor de petróleo e gás no Estado do Rio de Janeiro**, com foco pró-eficiência e no tratamento de custos sistêmicos de um lado, e na maximização dentro das fronteiras do estado do efeito multiplicador dessa atividade econômica.
3. **Capturar oportunidades associadas ao fim do ciclo de vida útil e o descomissionamento de plataformas de produção marítima no Brasil**, como apontado por estudo realizado pelo Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro e a partir de dados da Agência Nacional do Petróleo – ANP. Esse descomissionamento em tese pode se adequar ao parque de estaleiros do estado do Rio de Janeiro, criando oportunidades de seu aproveitamento e conversão para novos usos. A avaliação dos impactos ambientais dessas atividades deve ser desenvolvida com urgência, para dar segurança a eventuais investidores. Como se sabe, o descomissionamento de equipamentos navais tende a ser uma atividade intensiva em mão de obra, ainda que de baixa qualificação, e envolver significativa quantidade de resíduos de grau variado de impacto ambiental ou à saúde humana acumulados nas estruturas a serem descomissionadas.
4. **Desenvolver ações voltadas para a regulação, distribuição para demandas existentes e atração de novos demandantes de gás natural**

Estes são os problemas centrais; a questão chave não se situa na disponibilidade de oferta em terra (ressalvado o esforço para a concretização da Rota 4b em direção a Sepetiba/Itaguaí).

Apresentação dos Resultados

Demanda Potencial de Gás Natural no Rio



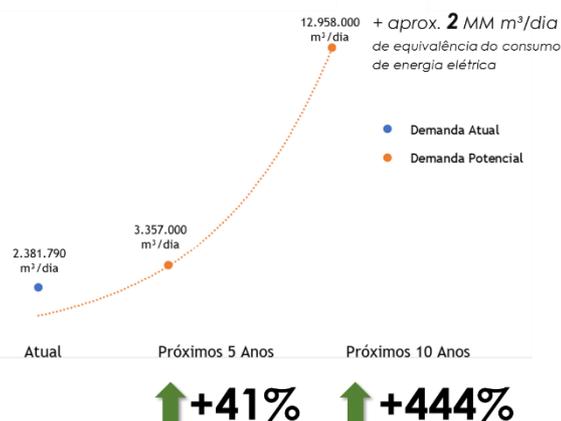
Demanda Industrial

+de **3,3 MM m³/dia**
Demanda Próximos 5 anos

+de **12,5 MM m³/dia**
Demanda Próximos 10 anos

aprox. **6 USD/MMBTU**
Preço de viabilização

**Algumas regiões não têm expectativa de novos projetos.*



No estudo Mapeamento da Demanda de Gás Natural no Rio – FIRJAN (2021), foram identificadas demandas potenciais capazes de quintuplicar o consumo no Estado do Rio de Janeiro no horizonte de 10 anos, dependendo do preço com que esse gás venha a ser disponibilizado (uma ambição de até \$5 por milhão de BTU parece razoável para remunerar os investimentos de transporte do gás e sua produção em um ambiente competitivo).

- Como observado acima, cumpre destacar a demanda reprimida identificada no parque siderúrgico no estado, hoje um dos maiores produtores do país, tanto relacionada à ampliação da capacidade de produção do parque, quanto ao beneficiamento do minério de ferro, ou ainda, quanto ao uso do gás em processos de redução da pegada de carbono para cumprimento de metas ambientais.**
- Já no âmbito da atração de novos demandantes de gás, cumpre destacar oportunidades decorrentes do déficit gigantesco na balança comercial de produtos químicos e petroquímicos do Brasil (US\$ 40 bi em 12 meses).** Nesse sentido, ao se dispor de vasto mercado consumidor e fonte primária de matéria prima da cadeia produtiva, e não havendo barreira tecnológica impeditiva para a produção dos produtos químicos e petroquímicos, a ação pública de análise, planejamento e regulação faz-se imprescindível para o adequado aproveitamento do gás produzido no litoral fluminense.
- Também no âmbito da atração de novos demandantes de gás, cumpre ainda destacar as oportunidades decorrentes do elevado déficit na balança comercial de fertilizantes.** Nesse sentido, dispor de um dos maiores setores produtores e exportadores de produtos agropecuários do mundo, de fonte primária de matéria prima da cadeia produtiva e não havendo barreira

tecnológica impeditiva para a produção de fertilizantes, novamente ressalta a importância da ação pública de análise, planejamento e regulação. A importância da integração da produção desses insumos a rotas logísticas— como a MRS (com Raízen) no caso da produção nas proximidades de Itaguaí, ou da integração com a EFVM no caso de produção no âmbito do Açú é evidente. As recentes turbulências internacionais e ameaças ao abastecimento de fertilizantes e outros produtos intensificam o interesse dessa pauta.

- d. **O uso da oferta adicional de gás natural para substituição de derivados de óleo por gás natural veicular no estado também pode ter grande valor para a economia local**, representando expressiva fonte de economia no custo do combustível para o motorista particular assim como para ações de logística local. O custo da infraestrutura para a distribuição desse gás no estado a partir do GásLub é reduzido, quer considerando o investimento em gás canalizado pela distribuidora do estado, ou a sua distribuição em caminhões mediante autorização de outros operadores, com rápido acesso ao interior do estado.
- e. **Por fim, ainda no âmbito da atração de novos demandantes de gás, cumpre destacar a contribuição que as térmicas movidas a gás instaladas no estado têm dado para oferta de energia no país.** Neste sentido, a construção da segunda térmica do Porto do Açú (GNA II) e a nova térmica em processo decisório na Petrobras para o GasLub, podem vir a consumir parte do gás que chegue pelas novas rotas de escoamento, evitando uma dependência do gás natural liquefeito importado, cujas condições de comercialização estão sujeitas a fatores cada vez mais imprevisíveis.

Referências e anexos - energia

1. Plano Decenal de Expansão de Energia 2031 – EPE/MME.
2. Plano Indicativo de Processamento e Escoamento de Gás Natural – PIPE. José Mauro Coelho - EPE/MME.
3. Hub de Gás da Baixada - Projeto Conceitual com análise de pontos favoráveis, oportunidades de investimento e de retorno para a região. Vagner Victer.
4. What are the safest and cleanest sources of energy? OurWorldinData.org
5. Déficit na Balança de Pagamentos. Abiquim.
6. Gás para o Desenvolvimento. BNDES.
7. Mapeamento de Demanda de Gás Natural no Rio – FIRJAN (2021).
8. Guia do Empreendedor para Reciclagem de Embarcações – Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro (2021).

Outros temas

As oportunidades identificadas **não esgotam** o potencial da economia do estado do Rio de Janeiro. A combinação de melhoria do ambiente de negócios com conhecimento e inovação, logística de transportes, energia e entretenimento /turismo tem o potencial de fazer emergir várias oportunidades econômicas.

É o caso da agricultura. A agenda de descarbonização e de meio ambiente (vide Rota Verde, nesta agenda RIO 2022) reforça políticas voltadas para recuperação de áreas degradadas via reflorestamento, proteção de mananciais hídricos e desenvolvimento de bio energia (eg. cana de açúcar em Campos). A agenda de logística de transportes é crítica para a redução de custos e, em especial, a capacidade de fornecer *just in time* para os mercados urbanos consumidores (eg. hortaliças). O desenvolvimento do turismo no estado cria novos mercados para pequenos produtores.

O ponto de partida no caso da agricultura e de outros temas é um ciclo de planejamento estratégico, ouvindo os diversos atores – em especial, produtores e instituições de pesquisa e extensão - com o objetivo de identificar vocações microrregionais, as barreiras ao desenvolvimento e estabelecer prioridades de curto, médio e longo prazos. (ref. a experiencia capixaba de planos estratégicos para a agricultura- PEDEAG-3)

5

Governança e Gestão Fiscal

Elena Landau e Paulo Tafner (coordenação)

Ana Carla Abraão

Eduardo Jordão

Elena Landau

Francisco Caldas

Maurício Portugal Ribeiro

Pablo Cerdeira

Patrícia Sampaio

Paulo Tafner

Thiago Araújo

Sumário

1. Nota Introdutória	176
1.1. As temáticas do capítulo e a sistemática de apresentação	178
2. Áreas temáticas de análise e uma breve apresentação da situação atual	178
2.1. O cenário econômico e fiscal	179
2.2. A Gestão Orçamentária	181
2.3. Logística, Compras e Provisionamento	183
2.4. Modernização da gestão do Estado	184
2.4.1. <i>Ajustando minimamente a estrutura do Estado</i>	185
2.4.2. <i>O potencial econômico da gestão estratégica do patrimônio do Estado</i>	185
2.5. A gestão dos Recursos Humanos do ERJ	186
2.6. Tecnologia e inovação: uma gestão digital	188
2.7. As agências reguladoras e seu papel indutor do desenvolvimento econômico do ERJ	190
3. Propostas para revitalização fiscal do ERJ e recuperação de sua capacidade de governança	192
3.1. Algumas palavras sobre a despesa previdenciária	192
3.2. Medidas emergenciais	194
3.3. Medidas estruturais de médio e longo prazo	197
4. Proteção aos administradores e ajustes legais	206

Nota: Trabalho elaborado de forma voluntária durante o período de outubro de 2021 a junho de 2022. Todos os participantes contribuíram *pro bono público* e participaram de reuniões virtuais além de elaborarem as minutas temáticas aqui sintetizadas. A síntese foi elaborada por Paulo Tafner, consolidando os textos redigidos pelos colaboradores.

1. Nota Introdutória

O Estado do Rio de Janeiro, desde o início da década de 2010, além da grave crise de governança e moralidade pública (claramente expressa nos fatos de termos diversos ex-governadores presos, praticamente todos os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado afastados por desvios de conduta e o Chefe do Ministério Público também afastado por atos de corrupção), passou a enfrentar progressiva e renitente degradação econômica, fiscal e regulatória.

O PIB relativo do ERJ que chegou a mais de 12% do PIB nacional encolheu mais de 1,5 percentual, nos últimos 10 anos. O valor adicionado bruto do estado tomado em sua totalidade cresceu apenas 22% nos últimos 20 anos e o valor adicionado bruto da indústria de transformação encolheu mais de 10% desde 2002. Acompanhando esse processo, a taxa de desocupação no estado está entre as maiores do país e, em média, 3 a 4 pontos percentuais acima da média nacional. No processo de lenta recuperação do emprego, o estado se destaca negativamente, sendo uma das Unidades da Federação que mais lentamente recupera postos de trabalho.

À deterioração econômica – e de moralidade pública – correspondeu progressiva degradação da situação fiscal do Estado. Atrasos de pagamentos de salários de servidores públicos e de benefícios previdenciários, e degradação na prestação de bens e serviços públicos passaram a ser frequentes no estado a partir de 2016.

Somente com a iniciativa do governo federal de estabelecer o Programa de Recuperação Fiscal de Unidades da Federação a partir de 2017 e o ingresso do ERJ como seu primeiro beneficiário, o Estado foi capaz de honrar seus pagamentos para com a sociedade. A adesão ao Regime de Recuperação Fiscal feita em 2017 que estabeleceu a postergação de pagamento de dívida para com a União – o que alivia algo como R\$ 10 bilhões por ano – previa um sensato programa de ajuste fiscal por parte do Estado do Rio de Janeiro, que até o momento esteve muito aquém do que foi efetivamente previsto no contrato de adesão ao Programa.

Dois fatos excepcionais e recentes estão garantindo certo alívio às contas estaduais, mas ambos são receitas extraordinárias e não deveriam compor o quadro de longo prazo da sustentação fiscal do estado: os recursos provenientes da privatização da CEDAE e as rendas derivadas da exploração de petróleo e gás – notadamente aquelas do pré-sal contratadas ainda sob o regime de repartição – decorrentes do aumento do preço do barril e da acentuada desvalorização cambial.

Em síntese⁸⁵, o Estado do Rio de Janeiro apresenta enorme fragilidade fiscal. A razão Dívida Consolidada/RCL é a maior dentre todas as Unidades da Federação (mais de 300%⁸⁶). Sua despesa bruta com pessoal exposto como fração da RCL atinge mais de 67%, estando entre as mais elevadas do país. O volume de restos a pagar, apesar de declinante desde 2018, encontra-se em patamar equivalente a 4 vezes a média 2007-2012, superando a casa de R\$ 10 bilhões. O volume de investimentos do estado encontra-se abaixo de R\$ 1 bilhão/ano desde 2016 e somente neste último ano e meio apresenta sinais de recuperação.

O indicador de capacidade de pagamento elaborado pela STN (CAPAG)⁸⁷ revela que o Rio de Janeiro está classificado com ranking C. Essa nota praticamente inviabiliza a captação de novos recursos com aval da União e logo, torna a captação de novos recursos praticamente inviável.

Para além das considerações de ordem estritamente econômica e fiscal, o ERJ enfrenta enormes desafios em diversas outras dimensões que serão brevemente tratadas nesse capítulo. Há aspectos associados à gestão estratégica de ativos do estado, às compras e provisionamento, à tecnologia e inovação e à capacidade de governança.

Dada a lenta recuperação da atividade econômica do país não se deve apostar que a recuperação da sustentabilidade fiscal do ERJ possa se dar pelo aumento significativo e sustentável da receita, ainda que haja algum espaço para melhoria e otimização desta. A recuperação econômica e fiscal do estado exigirá, portanto, cuidadoso e atento programa de ajuste nas despesas, com ênfase na gestão e nas despesas de pessoal e particularmente nas despesas com pagamento de benefícios previdenciários, na gestão estratégica de recursos o que pressupõe uma enorme capacidade de governança.

Trata-se de um processo longo e exigirá persistência por parte do futuro Governador e apoio político, dado o inevitável desgaste decorrente do longo 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. Assim 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 finanças e da governança. Com alguma dose de sorte e desde que a economia volte a crescer sustentadamente a patamares superiores a 2,5-3% a.a., será possível ter alguma folga no período final de seu mandato.

⁸⁵ Dados apresentados foram extraídos do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2021 – STN, do SIAFI/RJ e do Boletim de Gestão/RJ.

⁸⁶ O limite máximo admitido pela LRF é 200%. Acima desse limite, além do Rio de Janeiro, que apresenta o maior endividamento, estão RS (223%) e MG (204%)

⁸⁷ Esse indicador é produto de três indicadores básicos: (i) Dívida Consolidada/RCL; (2) Despesa Corrente/RCL ajustada; e (3) Obrigações financeiras/Disponibilidade de Caixa.

Com o intuito de tornar a leitura menos maçante e mais objetiva, as seções subsequentes terão um padrão comum de apresentação: para cada um dos sete tópicos serão feitos breves e tanto quanto possível diagnósticos precisos e, em seguida, serão apresentadas as proposições. Nosso objetivo maior é que cada candidato e suas respectivas assessorias possam encontrar aqui um guia resumido dos problemas, questões e desafios de cada área específica e, ao mesmo tempo, um conjunto sintético de proposições.

1.1. As temáticas do capítulo e a sistemática de apresentação

O capítulo está estruturado de modo a fornecer um “Mapa de Governança” ao futuro governador eleito. Além das ações de ajuste da máquina pública, de novo delineamento da despesa, de mudanças na estrutura burocrática, de ações voltadas à gestão de pessoas, e aquelas voltadas para a retomada do papel proeminente das agências reguladoras e no balizamento de um governo digital, o Mapa de Governança define uma série de interlocuções junto aos órgãos de controle para melhor definir ações do governo sem gerar desperdício ou gastos de má qualidade.

O capítulo apresentará o cenário atual de temas relevantes para dotar o ERJ de capacidade operacional nas áreas fiscal e de gestão, lato sensu. Para cada tema será feita uma breve descrição conceitual de sua relevância e da situação atual para, no capítulo seguinte, apresentar um conjunto de propostas para cada uma das áreas temáticas.

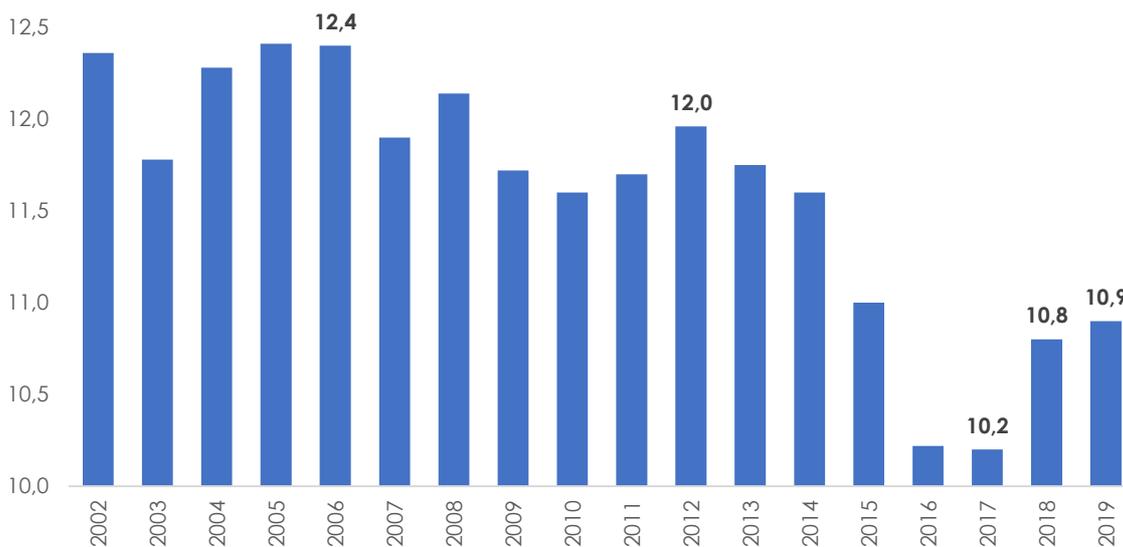
2. Áreas temáticas de análise e uma breve apresentação da situação atual

Essa seção considera inicialmente as questões fiscais, englobando a área econômica e tributária. Em seguida são analisadas a gestão orçamentária, a logística, as compras e o provisionamento. Em continuidade é discutida a modernização da máquina estatal do ERJ, sob dois focos: ajustamento mínimo da máquina pública atual e a necessidade (oportunidade) de ajustamento ou o que se poderia denominar de modernização da gestão do Estado; e o potencial de monetização dos ativos imobiliários e a modernização de sua gestão. Em seguida será analisada a questão de recursos humanos do estado e o que se poderia denominar de governo digital. Por fim, a pauta será o desafio de dotar as agências de capacidade operacional de modo a dar significado e relevância às agências reguladoras.

2.1. O cenário econômico e fiscal

A década de 2010 representou um verdadeiro desastre para a economia do ERJ. Depois de atingir a marca de 12% do PIB nacional em 2012, a participação da produção fluminense recuou dois pontos percentuais atingindo 10,2% em 2017 e ligeira recuperação em 2018 e 2019, atingindo 10,9% no último ano da série.

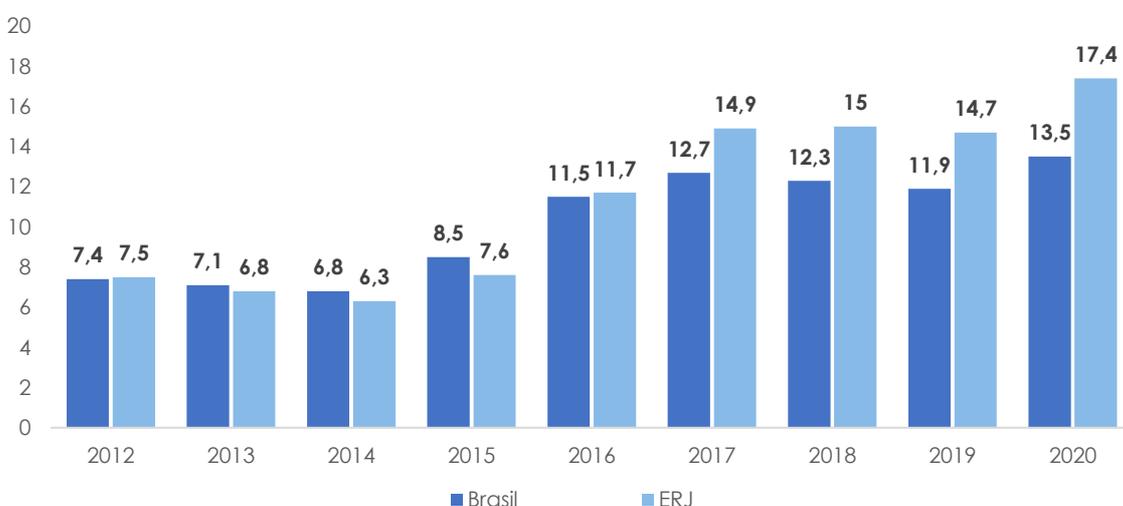
Gráfico 1. O Tamanho Relativo do ERJ no PIB brasileiro



Fonte: Contas Nacionais, IBGE

Refletindo esse fraco desempenho econômico, o ERJ passou a amargar taxas crescentes de desocupação invertendo a relação com a mesma taxa a nível nacional.

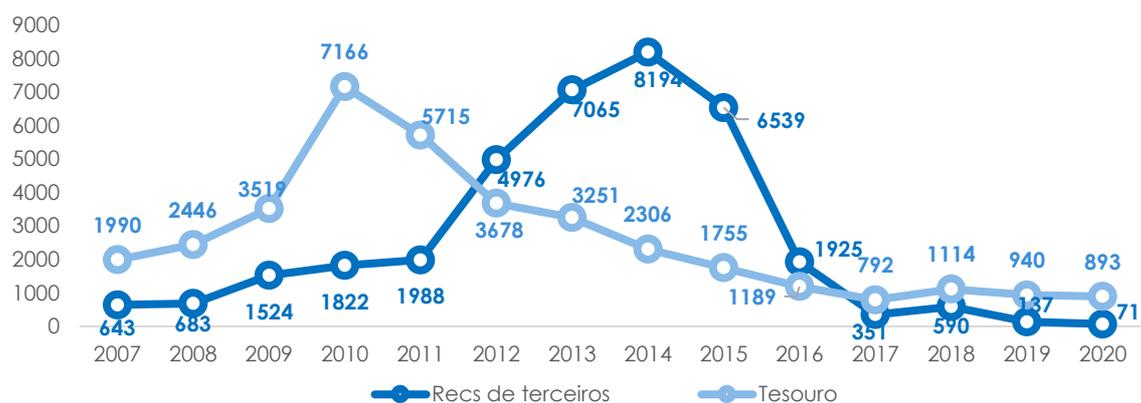
Gráfico 2. Taxa de desocupação no Brasil e no ERJ, 2012-2020



Fonte: Pnad Contínua, IBGE

Com o arrefecimento do dinamismo econômico local, também o investimento do Estado apresentou acentuada queda na década. O resultado não foi pior porque até 2015 há investimentos vultosos decorrentes de operações de crédito contratadas em anos anteriores. Fica, porém, evidente que a queda de investimentos com recursos do Tesouro Estadual apresenta acentuada queda já a partir de 2010 e o investimento total é sustentado com amplo uso de operações de créditos (obviamente impactando no futuro o quadro de endividamento do Estado).

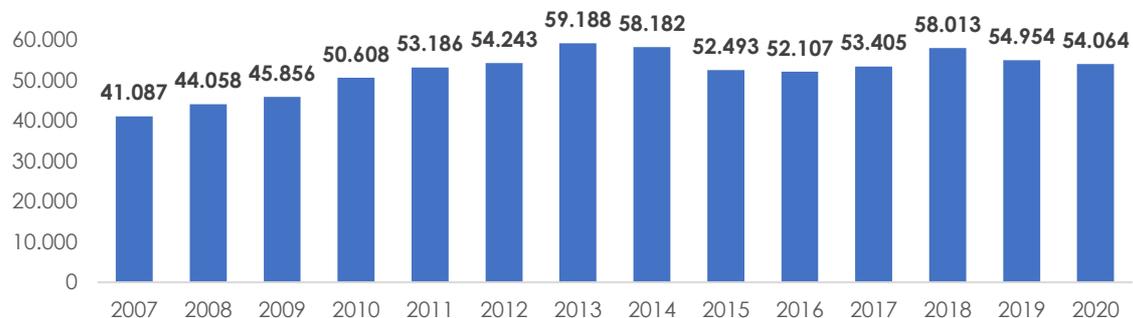
Gráfico 3. Volume de investimentos (valores correntes) segundo fonte de recursos – ERJ: 2007-2020



Fonte: Relatórios de Gestão - RJ

O desempenho econômico também se refletiu na arrecadação de recursos tributários do Estado. Em termos nominais houve crescimento da receita própria do Estado, mas descontando-se o efeito da inflação (pelo IPCA) verifica-se que desde 2015 até 2020 a receita permanece estável, sobretudo porque a receita do principal tributo estadual (ICMS) manteve-se praticamente inalterado desde 2016.

Gráfico 4. Evolução da Receita Tributária ERJ em R\$ (milhões) constantes de 2020*



(*) Em 2015 e 2016 houve arrecadação extra por conta decorrente de TACT (Termo de Ajuste de Conduta Tributária) com grandes contribuintes devedores (telecomunicações, metalurgia e bebidas (R\$ 998 milhões).

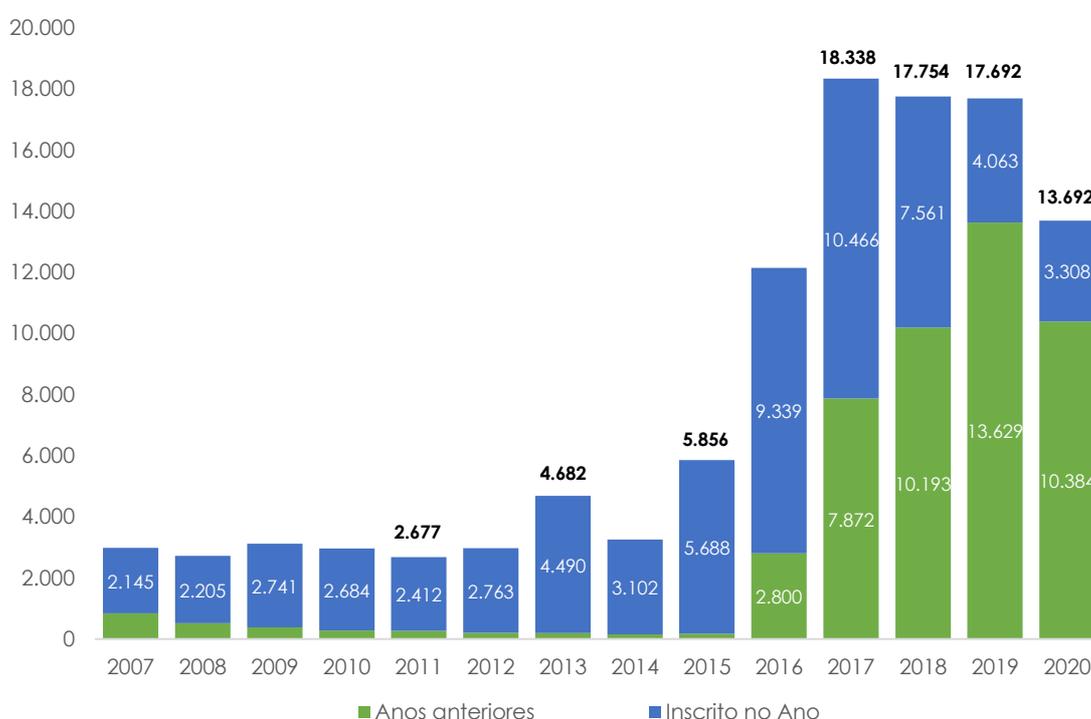
Em 2018 e 2019, houve receita extra do REPETRO (R\$ 1,5 bilhões)

Em 2020 R\$ 1,8 bilhão em decorrência do Convênio ICMS 51/2020

Fonte: SIAFI/RJ

Apesar do ciclo econômico bastante desfavorável, com evidentes impactos na receita, o mesmo não ocorreu com as despesas. Por limitações institucionais (e mesmo políticas) a redução de despesas obrigatórias é praticamente impossível. Nos casos em que se observa redução da despesa, isso ocorre frequentemente, com as chamadas despesas discricionárias, sendo os investimentos a principal e primeira “vítima”. Basicamente, além dos investimentos, o gestor administra as outras despesas correntes, posto que as despesas de pessoal são praticamente incompressíveis. Dessa forma, para preservar a manutenção de um patamar mínimo de prestação de serviços à população e tendo enorme limitação para reduzir as despesas, a forma usual é aumentar endividamento e/ou elevar o montante de restos a pagar.

Gráfico 5. Evolução do estoque de Restos a Pagar - ERJ em R\$ (milhões)



Fonte: Relatórios de Gestão - RJ

Em período mais recente (2021-22), com as receitas advindas da privatização da CEDAE bem como o crescimento das receitas de petróleo e gás tem havido redução significativa dos Restos a Pagar e recuperação do quadro fiscal. Entretanto, são receitas excepcionais e não recorrentes, de modo que o enfrentamento do desafio fiscal do estado permanece inadiável.

2.2. A Gestão Orçamentária

O contexto em que se insere a administração orçamentária dos entes subnacionais é fortemente dependente das disposições legais e dos regramentos afetos à legislação federal. Esse excesso de centralização acaba por criar obrigações de gastos para os estados e municípios, sem

necessariamente lhes transferir recursos para arcar com esses gastos, ou por definir regras que limitam o aumento de receita ou o controle de despesa local, onde o ente subnacional não dispõe de instrumentos suficientes para conduzir uma política de equilíbrio orçamentário. Exemplo clássico são as fixações de vinculação de receitas a gastos específicos ou de pisos salariais que devem ser obedecidos pelos estados e municípios

O processo de elaboração orçamentária no ERJ, não diferindo dos demais entes no Brasil, centra-se nas dotações da despesa, sendo a fixação da receita a partir de estimativas com base em indicadores econômicos, sendo que, em geral, o orçamento do próximo exercício tem por base o atual e se expande de forma incremental. Este incremento, quase sempre induz o aumento de despesa de acordo com a disponibilidade de recursos (quer por cobrança fiscal, quer por capacidade de endividamento, ou ainda por receitas próprias dos entes autárquicos e fundacionais). Dessa forma, no decurso da execução orçamental há uma tendência, dados os vínculos legais e outros regramentos, de executar toda a dotação de despesa, mesmo não existindo a necessidade para tal.

Como no resto do Brasil, há, geralmente, uma forte assimetria da informação entre os órgãos centrais de orçamento e os órgãos que implementam sua execução. Os primeiros detêm informações qualitativas e/ou quantitativas significantes, nomeadamente as receitas próprias e a real necessidade política que justifica as despesas. A seleção adversa é forte no momento da elaboração da proposta do Orçamento uma vez que cada setor procura aumentar o fator incremental agrupando as receitas próprias para justificar aumentos de despesas.

Ponto importante a se destacar, refere-se à administração orçamentária do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensorias Pública. Estes Poderes, adquiriram grande domínio para ampliar seus orçamentos. Como a Constituição Federal⁸⁸ lhes concedeu autonomia orçamentária para garantir independência decisória e de fiscalização em relação ao Poder Executivo, e com a criação de espaços para diversas interpretações da legislação e ações de inconstitucionalidade junto ao STF, acabou-se por se consolidar ampla e diversa autonomia orçamentária em relação ao Executivo, na compreensão de que os poderes têm sempre direito a uma parcela fixa da receita prevista, (ainda que por vezes que essa receita não se confirme).

Há dois aspectos especialmente relevantes na gestão orçamentária: o primeiro deles refere-se à proliferação de Fundos autônomos que ao longo do tempo acumulam recursos e são utilizados com pouca transparência, pouca efetividade e muito frequentemente servem para elevar remuneração de servidores; e o segundo refere-se à vinculação orçamentária. A vinculação leva a aumentos permanentes na despesa em períodos de crescimento da arrecadação. Entretanto, os gastos em saúde e educação são principalmente para pagamento de pessoal, lembrando que no ERJ, ao contrário de outros estados, ainda persiste vinculação de receitas orçamentaria para

⁸⁸ CF (art. 168)

a FAPERJ⁸⁹. Como há restrições legais a demitir servidores ou reduzir salários, a reversão do ciclo econômico e a consequente queda de arrecadação não é acompanhada por queda da despesa. O déficit induzido pela vinculação só terá solução por alteração da legislação federal, cabendo ao estado imprimir propostas de desvinculação de receitas.

2.3. Logística, Compras e Provisionamento

Além das recentes mudanças no regramento legal pertinente às compras públicas, os substanciais avanços na implementação de governo digital (*e-gov*), pautam a nova geração da gestão estratégica de compras, aprovisionamento e logística de distribuição no serviço público. De fato, a digitalização intensiva do setor (*e-gov*), acelera os processos, reduz a burocracia e oferece mais transparência. O ambiente de compras públicas, por ser circunscrito a um regramento excessivo, é conhecido pela lentidão e pela excessiva burocratização no processo de aquisição gerando consequências adversas tais como a má gestão, os desperdícios e ineficiências de custos no provisionamento e na distribuição. As soluções de *eProcurement* de governo digital facilitam, integram e agilizam toda a cadeia de aquisição, e em consequência, ajudam a imprimir mais transparência nas compras e licitações, aumentando a concorrência e minimizando custos de aquisições

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, do Estado do Rio de Janeiro (SEPLAG), tem sido o órgão central que disciplina o processo de compras públicas e provisionamento do Estado do Rio de Janeiro. Apesar de diversas rotinas que ainda padecem de atividades executadas de forma bastante manualizadas, o processo de aquisição e provisionamento no ERJ, todavia, obteve significativos avanços nos últimos anos, a partir da implantação do Sistema de Compras Públicas (Sistema Integrado de Gestão de Aquisições - SIGA). Este contemplou inovações do processo de compras, modificando processos manualizados dos canais tradicionais, como papel, correio e telefone, em aplicações baseadas na web que são acessadas com uma interface de usuário intuitiva. O conjunto de soluções SIGA ajudou a integrar e agilizar todo o processo de aquisição - do comprador ao fornecedor e vice-versa, passando pelo provisionamento e a distribuição. O SIGA foi o instrumento onde as agências governamentais estaduais alavancaram seu poder de compra para aumentar a concorrência, reduzir custos, capacitar servidores e melhorar o serviço, automatizando todo o processo de licitação do Estado.

O Sistema atual contempla, as seguintes inovações:

- i. Gestão do catálogo (Padronização do catálogo de materiais e serviços e Racionalização de itens, evitando aquisições indesejadas por insuficiência de detalhamento técnico do

⁸⁹ Art. 332 da CE do ERJ, que prevê a destinação de 2% das Receitas tributárias a FAPERJ

objeto licitado que, integrado ao Banco de Preços, permite uma estimativa mais precisa);

- ii. Melhoria da gestão (Visibilidade e controle das operações e foco em melhorias contínuas, gerenciamento de editais e seus anexos);
- iii. Gestão das contratações de compras (Controle das vigências, saldos, aditivos, etc., Acompanhamento e fiscalização da execução);
- iv. Gestão de fornecedores (permitiu a ampliação da base de fornecedores com avaliações e estabeleceu o controle das penalidades);
- v. Banco de preços (Base digital de preços praticados e redução do trabalho operacional e prazo de cotação, incluindo mapa comparativo);
- vi. Aquisições eletrônicas (Agilidade e transparência por meio de processo sistematizado, da requisição ao consumo)

O SIGA tende reduzir as rotinas administrativas através de seu Catálogo de Materiais e Serviços pela precisão das especificações técnicas nele contidas, agilizando, por consequência, a tramitação dos processos de aquisições. O fluxo de trabalho do processo licitatório está automatizado, a partir da catalogação de produtos e serviços, tramitando pelo cadastro de fornecedores, geração de requisições de compras (pelos órgãos), criação do objeto do edital e julgamento de propostas, gerando informações a cada etapa, comunicadas a todos os interessados assim que são concluídas. Isto significa celeridade processual e redução de gastos públicos.

Não obstante os avanços mencionados, diversas ações ainda devem ser efetuadas para contemplarem uma gestão mais eficaz. Tais ações devem atentar para cobrança mais rigorosa dos prazos estabelecidos, a consolidação dos pedidos de compras e, finalmente, intensificação de ações relacionadas à orientação e capacitação dos envolvidos com as compras. Não menos importante são as ações que devem acontecer no *pós-compras*, ou seja, na administração dos contratos, fase que em geral não é evidenciada pelos administradores públicos.

2.4. Modernização da gestão do Estado

Nessa seção haverá uma primeira abordagem: (a) da estrutura organizacional do estado do Rio de Janeiro, mas focada exclusivamente na identificação de órgãos, instituições e empresas públicas ou de capital misto que flagrantemente nada ou muito pouco produzem, ou ainda que produzam, se sobrepõem e se confundem com estruturas da administração direta; e (b) do patrimônio imobiliário do ERJ que, por sua dimensão, pode apresentar enorme potencial de monetização e de geração de novos recursos para o Tesouro Estadual.

2.4.1. Ajustando minimamente a estrutura do Estado

O ERJ ainda mantém uma diversidade de empresas estatais de economia mista com pouca atuação na implementação de políticas públicas de relevância, seja porque não é uma função precípua de estado, seja porque tal função pode e deve ser absorvida pela Secretaria a qual a empresa está vinculada. Uma análise mais detalhada demonstra que diversas dessas empresas convivem com uma gama de situações adversas em seus quadros funcionais. A TurisRio, por exemplo, tem ainda hoje, possivelmente, mais de 50% de seus empregados celetistas cedidos a outros órgãos de Estado, cessões essas muitas vezes com ônus para a própria empresa. Esse caso não é único e tende a se repetir em maior ou menor grau nas demais empresas. Em realidade muitas das empresas deixaram de ser relevantes após as concessões/privatizações ocorridas no ERJ na final da década de 1990, exemplo clássico é a Rio Trilhos e a Central, empresas que mantém ainda corpos residuais das concessões do Metro e do Trem de subúrbio.

Para além dessas, existem diversas empresas em liquidação no Estado do Rio de Janeiro, cujo processo se arrasta por diversos anos, sendo que algumas como a CTC e a SERVE, o processo de liquidação já avança por mais de 25 anos. E há diversos órgãos da administração indireta cuja funcionalidade é extremamente questionável, consumindo recursos e gerando pouco ou nenhum valor adicionado para o estado e a sociedade.

Esse conjunto de disfuncionalidades consomem recursos humanos e materiais e devem ser objeto de reformulação rápida, de modo a não haver dispersão de atividades e recursos.

2.4.2. O potencial econômico da gestão estratégica do patrimônio do Estado

A moderna gestão estratégica de ativos públicos, notadamente os ativos de natureza imobiliária, oferecem oportunidades de explorar um potencial adicional de geração de recursos, em geral mal explorados. Os modelos em que o poder público se baseia na exploração ou gestão desses recursos, acabam por representar grandes perdas potenciais de receitas devido a sua subutilização, má gestão, desperdícios, ineficiência de custos, dificuldades de arrecadação quando locados a terceiros, dentre outros problemas. Apenas como ilustração, estudo do FMI⁹⁰, analisou 26 países e concluiu que a soma de seus ativos financeiros e não financeiros excedia o montante da dívida pública e representava, em média, 114% do PIB. Igualmente, Detter y Folster (2015)⁹¹ argumentam que os governos do mundo têm em suas mãos ativos públicos estimados em US\$75 trilhões, superior aos ativos de pessoas ou empresas, e muito superior ao valor dos ativos contabilizados pelo setor público. A riqueza global total dos ativos públicos no mundo é 10 vezes maior que os fundos soberanos existentes.

⁹⁰Gaspar, Victor et all. A riqueza das nações: os governos podem gerir melhor o que possuem e o que devem. 2018.

⁹¹The Public Wealth of Nations

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro (SEPLAG), é a gestora, a dos bens imóveis públicos do Estado, e, que podem ser basicamente classificados em dois tipos, consoante descreve o art. 99 do Código Civil de 2002:

- i. bens de uso especial ou do patrimônio administrativo indisponível (destinados a serviços públicos, como repartições em geral, hospitais e escolas públicas); e;
- ii. bens dominicais ou do patrimônio disponível, que não possuem destinação pública determinada (por exemplo: prédios públicos desativados e terrenos de marinha).

A maior parte do atual acervo imobiliário do Estado é constituída de transferências patrimoniais do antigo Distrito Federal, depois Estado da Guanabara, formado quando da transferência da capital federal para Brasília, e do antigo Estado do Rio de Janeiro. Outra parte do acervo imobiliário decorre de aquisições por desapropriações, dações em pagamento, doações, permutas e outras, com grande diversidade de origens e tipologias. Neste acervo, o Estado do Rio de Janeiro possui cerca de 4.300 (quatro mil e trezentos) bens imóveis sob a gestão da Administração Direta na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, em conformidade com o que disciplina o artigo 5º da Lei Complementar nº 08/77⁹².

A partir destes critérios, os mencionados bens imóveis de propriedade ou posse do Estado estão gerenciados sob o Sistema Integrado de Administração Patrimonial - SISPAT. Uma nova versão desse sistema, customizada para área de patrimônio imobiliário do Estado, foi desenvolvida em 2009, com o objetivo de implementar uma gestão mais eficiente gestão desses ativos e cuja atual versão abrange funcionalidades de controle de patrimônio imobiliário composto de ferramentas de georreferenciamento, filtros de consulta, inserção de plantas de arquitetura, relatórios de vistoria, laudos de avaliação, fotos e documentação legal.

Criar mecanismos para a melhor gestão desses ativos e sua monetização parece ser o caminho mais adequado para esse gigantesco patrimônio. Como será proposto em seção específica, há mecanismos para melhorar a gestão e monetizar esse ativo.

2.5. A gestão dos Recursos Humanos do ERJ

O setor público no Brasil tem passado ao largo dos movimentos de modernização da gestão de pessoas. Apesar do maior espaço que o debate sobre a reforma da máquina pública vem ocupando atualmente, o desafio de gestão de pessoas ainda não foi enfrentado na sua complexidade. As soluções até aqui estão focadas mais nos sintomas do que nas causas das distorções. Estamos muitas décadas atrasados e o desafio é grande. Afinal, gestão de pessoas no

⁹² Destaca-se também que imóveis com titularidade em nome de Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundações, Institutos etc. não são de responsabilidade da SEPLAG

setor público é sinônimo de melhoria nos serviços públicos básicos, equivale a melhorar a situação fiscal dos entes federados e, finalmente, gerar ganhos de produtividade imprescindíveis para a retomada do crescimento, do emprego e da renda. Estamos falando de uma necessidade econômica, mas também e principalmente, de um imperativo social.

A estrutura federativa brasileira tem, também nas questões funcionais, características particulares. No caso específico das relações funcionais do Estado com seus servidores, é prerrogativa exclusiva dos entes federados legislar sobre o tema. Ou seja, é o Congresso Nacional, por meio de leis propostas pelo Executivo Federal, que define as características das carreiras federais. O mesmo vale para os Executivos locais e as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores para os servidores estaduais e municipais, respectivamente. Ou seja, é prerrogativa do Governador do Estado do Rio apresentar projetos de lei que estabeleçam as especificidades de cada carreira do quadro funcional do executivo estadual. São essas leis, e não a Constituição, que definem critérios como salário inicial, número de cargos, critério e tempo para atingimento do topo da carreira, atribuições exclusivas e gerais, regras para concessão e incorporação de gratificações, isonomia e mais recentemente, também regras de aposentadorias, etc.

É esse arcabouço legal infraconstitucional que definiu, ao longo dos anos, os contornos das mais diversas carreiras no serviço público, numa dinâmica que resultou em diversas disfunções como, por exemplo:

1. Número excessivo de carreiras;
2. Progressões e promoções de carreira desvinculadas do mérito;
3. Pagamento indiscriminado de gratificações de desempenho ou de função;
4. Salários de entrada elevados e descolados de funções correspondentes no setor privado;
5. Reservas de mercado;

O ponto de partida para uma Reforma Administrativa do RH do Estado do Rio de Janeiro é a revisão da legislação infraconstitucional que rege as carreiras no setor público estadual. Adicionalmente, há que se rever os processos internos que regem a gestão de pessoas, ou seja, a política de recursos humanos do setor público, para que se consiga implantar ferramentas eficazes de meritocracia, valorização, capacitação e – eventualmente – de demissão de servidores.

O artigo 169 da Constituição Federal do Brasil (CF) estabelece que lei complementar disporá sobre limites para a despesa com pessoal da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. Quem define esses limites é a Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF). De acordo com seu artigo 19, a despesa com pessoal dos Estados e do Distrito Federal não pode ultrapassar 60% da receita corrente líquida.

Por sua vez, o PAF⁹³, tendo em vista divergências de critérios entre os entes subnacionais de contabilização da despesa com pessoal, estabeleceu um limite prudencial ligeiramente inferior ao estabelecido pela LRF, definindo um limite de 57% para as despesas de pessoal.

Como forma de evitar que os Estados ultrapassem os limites definidos na lei, a LRF estabeleceu um “limite de alerta”. Cabe aos Tribunais de Contas alertar os Poderes estaduais quando constatarem que o montante da despesa de pessoal ultrapassou 90% do limite definido na lei, ou seja, 54% da receita corrente líquida (RCL).

Para o ano de 2020 diversos estados ultrapassaram esses limites. Os casos mais significativos são de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que possuem a maior diferença entre o valor correspondente a 54% da receita corrente líquida e a despesa líquida com pessoal.

O Rio de Janeiro, por exemplo, que em 2020 chegou a uma relação Despesa Líquida com Pessoal/Receita Corrente Líquida de 67%, poderia ter economizado cerca de R\$ 7,8 bilhões caso tivesse adotado medidas para conter a elevação da despesa com pessoal quando a relação chegou a 54%.

Assim, a gestão de recursos humanos, ao buscar maior flexibilidade desse recurso e maior eficiência e com isso melhorar a provisão de serviços públicos – especialmente relevante para os mais pobres –, pode contribuir decisivamente para o enquadramento dessa despesa dentro dos limites preconizados pela legislação.

2.6. Tecnologia e inovação: uma gestão digital

O uso de tecnologias da informação e do conhecimento na gestão pública, também conhecido como e-Government, abarca desde os conceitos de serviços governamentais online até a troca de informações e a prestação de serviços de forma eletrônica entre governos, cidadãos, empresas e outras esferas públicas⁹⁴. Sua adoção por governos tem sido mensurada por diversos organismos multilaterais, tendo como métricas mais presentes os próprios índices de governo eletrônico⁹⁵ e de participação digital⁹⁶. Tal divisão não é por acaso, visto que tecnologias inovadoras têm apresentado resultados relevantes tanto para a eficiência da administração

⁹³ PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal. A Lei nº 9.496, em 11 de setembro de 1997, obedecendo aos parâmetros definidos quando da edição da Resolução nº 162/95, do CMN, estabeleceu os critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas financeiras de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal, inclusive dívida mobiliária, tendo como condição a assinatura de Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF, que passou a ser parte integrante do contrato de assunção e renegociação da dívida.

⁹⁴ e-Government Knowledgebase (UNeGovKB). United Nations. Department of Economic and Social Affairs - Division for Public Institutions and Digital Government. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/UNeGovDD-Framework>

⁹⁵ E-Government Development Index (EGDI). United Nations. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Government-Development-Index>

⁹⁶ E-Participation Index (EGPI). United Nations. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index>

pública (e-Government), quanto para o fortalecimento do modelo democrático e participativo (e-Participation), muitas vezes de forma intrinsecamente correlacionadas.

Especificamente com relação a seu impacto na eficiência, a adoção de tecnologias para o e-Government tem o condão de, minimamente, permitir à administração “classificar, mapear e medir”⁹⁷ suas estratégias, decisões e impactos. Seu potencial, entretanto, vai muito além, permitindo que a gestão pública possa racionalizar e otimizar processos, reduzir burocracias, reduzir sua necessidade de pessoal, observar e implementar projetos transversais, com foco no cidadão e não em sua estrutura administrativa, reduzir as possibilidades de intervenção humana e de corrupção, além de muitos outros benefícios colaterais.

Já com relação ao fortalecimento do modelo democrático e participativo (e-Participation), a adoção de tecnologias na Administração potencializa a retomada de processos participativos diretos que, ao longo da evolução histórica, tornaram-se inviáveis em razão das dimensões e complexidades dos agrupamentos humanos. Os exemplos mais claros são o próprio processo eleitoral eletrônico, no qual o Brasil se destaca, mas também outros não tão usuais como o debate e a aprovação de orçamentos participativos. Mas de forma assemelhada ao que ocorre com o e-Government, também os projetos de e-Participation apresentam potencial bastante maior.

O ERJ tem enorme potencial para melhorar seus indicadores de e-Government e e-Participation, especialmente porque os atuais são bastante precários. Com relação à adoção de tecnologia na administração, o ERJ não a classifica como prioritária. Basta que se consulte a página de aplicativos disponibilizados pela PRODERJ aos cidadãos⁹⁸ para se observar a existência de apenas dois, o RJ Rosa, “*canal entre o governo e as mulheres fluminenses, tratando da prevenção e violência contra a mulher*” e o Palácios do Povo, “*para agendar sua visita aos Palácios Guanabara e das Laranjeiras*”. O completo abandono do uso de tecnologias e inovação reflete-se também em indicadores como o de competitividade dos estados⁹⁹: o ERJ já foi o 2º colocado (2014), caindo para 8º em 2015 e chegando à 17ª posição em 2020. Um dos mais relevantes indicadores do Pilar “Eficiência da Máquina Pública” é justamente a “Oferta de Serviços Públicos Digitais”, exatamente pelo seu potencial de impacto na eficiência.

Entretanto, é preciso notar que há duas áreas muito distintas quando se avalia a capacidade de um ente federativo de enfrentar os desafios tecnológicos: (i) infraestrutura e (ii) inovação e tecnologia. A primeira é a responsável pela manutenção da infraestrutura necessária para o funcionamento adequado da máquina pública, tais como compras e manutenção de computadores, servidores, periféricos (teclados, impressoras), instalação e manutenção de

⁹⁷ E-Government Survey 2020 - Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. United Nations. Department of Economic and Social Affairs.

⁹⁸ https://www.proderj.rj.gov.br/PaginaDetalhe.aspx?id_pagina=12578

⁹⁹ Ranking de Competitividade dos Estados, elaborado originalmente pelo CLP – Centro de Lideranças Públicas. Disponível em: <https://rankingdecompetitividade.org.br/estados> e <https://www.jornaldaabep.com.br/indice-de-oferta-de-servicos-2021>

redes, de softwares com suas respectivas atualizações etc. A segunda é a responsável pelo planejamento e implantação de inovação e tecnologia, que envolve o mapeamento, captura e análise de dados, a pesquisa e a implantação de serviços públicos digitais inovadores, o intercâmbio com a academia e com o setor privado, dentre outros. Apesar de haver sinergias entre as duas áreas, são incontáveis suas divergências, muitas vezes se parecendo mesmo até opostas. Por exemplo: a manutenção dos milhares de computadores e periféricos do ERJ exige mão de obra com alguma qualificação, e é altamente intensiva em quantidade de contratados. Por outro lado, para inovação e tecnologia o mais relevante é a qualificação profissional, que deve estar na fronteira do conhecimento, e menos relevante o número de pessoas envolvidas.

O ERJ, assim como boa parte dos entes federativos do Brasil, não faz tal distinção, e coloca todas as atribuições que envolvam tecnologia sob atribuição da PRODERJ¹⁰⁰ incluindo *“incentivar, elaborar, planejar e conduzir a estratégia da transformação digital do Governo do Estado”*. Entretanto, em razão de ser o PRODERJ, ao menos em teoria, um órgão técnico e não político, responsável pela infraestrutura e não pela inovação, não parece ser o ente adequado para as atribuições relacionadas à melhoria dos indicadores de e-Government e e-Participation do ERJ. Para comprovar essa afirmativa basta que se analise seu Planejamento Estratégico¹⁰¹ para que se constate o quão inadequado ele é para tais finalidades. Observe-se do citado Planejamento que o Objetivo 1, que versa exatamente sobre transformação digital do Governo do ERJ, apenas dispõe como produtos almejados: *“Serviços na área de Tecnologia da Informação e Comunicação, oferecidos pelo PRODERJ às Secretarias, aos órgãos do Governo do Estado e ao cidadão”*. Assim mesmo, de forma absolutamente genérica. E mesmo assim, os dois únicos aplicativos disponibilizados são os já listados acima.

Há um longo caminho a ser trilhado nessa seara, a começar pela montagem de uma equipe voltada à definição de uma estratégia de tecnologia e inovação, e sua implementação.

2.7.As agências reguladoras e seu papel indutor do desenvolvimento econômico do ERJ

O Estado do Rio de Janeiro tem competências centrais em temas fundamentais para a sociedade, como transporte intermunicipal, saneamento e energia (gás canalizado e possivelmente fiscalização do setor elétrico, por meio de celebração de convênio de delegação da Aneel). O planejamento dessas atividades é realizado nas respectivas Secretarias, subordinadas ao Governador do Estado. Grande parte dessas atividades foi concedida à iniciativa privada nos últimos 20 anos, desde as concessões dos serviços ferroviário e metroviário nos anos 1990 até as recentes concessões de serviços de saneamento básico.

¹⁰⁰ Decreto n.º 47.278/2020

¹⁰¹ Planejamento Estratégico Institucional PRODERJ.

[http://www.proderj.rj.gov.br/Uploads/Noticias/1558960a2b15a2aca84.53180426PEI%20PRODERJ%202021\(2\).pdf](http://www.proderj.rj.gov.br/Uploads/Noticias/1558960a2b15a2aca84.53180426PEI%20PRODERJ%202021(2).pdf)

Desde 2005 o Estado dispõe de duas agências reguladoras para normatizar, fiscalizar e sancionar as concessionárias dos serviços públicos concedidos: Agenera e Agetransp.

Em que pese formalmente serem autarquias em regime especial, com autonomia reforçada - caracterizada especialmente pelo mandato de seus diretores, após um processo de nomeação em que os indicados são nomeados pelo Governador depois de terem seus nomes aprovados na Assembleia Legislativa (Alerj), sendo vedada exoneração imotivada – na prática essas entidades sofrem com:

- Ausência de corpo técnico e diretores com efetiva experiência em regulação e autonomia termina redundando em decisões pouco técnicas e que demoram muito para serem proferidas;
- Nomeação de diretores influenciada por questões político-partidárias, ocasionando nomeações nem sempre técnicas;
- Falta de uma cultura de planejamento, transparência e prestação de contas à sociedade e aos órgãos de controle;
- Reduzida compreensão da sociedade em geral sobre a relevância das atividades desenvolvidas pelas agências;
- Inexistência de regras processuais claras, resultando em procedimentos com pouca previsibilidade;
- Ausência de clareza sobre os temas que precisam ser submetidos a escrutínio público, por meio de consultas e audiências públicas;
- Não exigência de realização de análise de impacto regulatório previamente à edição de normas e/ou tomada de decisões com potencial de afetar os mercados regulados;
- Ausência de marco legal claro que permita conversão de multas em investimentos, retardando o efetivo ingresso de recursos nos setores, embora haja necessidades prementes de atualização dos serviços;
- Falta de um corpo técnico concursado, dificultando a formação de uma massa crítica de dados e conhecimento de longo prazo;
- Demora nos processos de revisão tarifária, prejudicando o fluxo de caixa das concessionárias e o equilíbrio econômico-financeiro das concessões;
- Limitados recursos públicos disponíveis para investimento, pelo poder concedente, que dificultam o bom desempenho das concessões;

- No caso do sistema de transportes, o fato de a Agetransp não ter competência sobre o serviço público por ônibus dificulta uma regulação coordenada e integrada dos modos de transporte.

Para tornar as agências um instrumento efetivo e competente de regulação dos setores regulados, são necessárias medidas de curto médio e longo prazo, além de ajustes em arcabouços legais inadequados e defasados.

Na próxima seção serão apresentadas inicialmente, um conjunto de propostas – independentemente da área temática – que, por sua relevância e dificuldade política deveriam adotadas nos primeiros 100 dias de governo. São medidas emergenciais e que exigem elevado capital político somente usufruído nos primeiros momentos de um novo governo. Em seguida, para cada uma das áreas temáticas, um conjunto sistematizado de propostas visando o enfrentamento dos gargalos e limitações existentes. Sempre que possível, as propostas serão apresentadas em ordem temporal hierárquica, ou seja, elencando o curto o médio e o longo prazos.

3. Propostas para revitalização fiscal do ERJ e recuperação de sua capacidade de governança

É importante destacar, inicialmente, que a recuperação econômica, da sustentabilidade fiscal e da capacidade de pagamento e da capacidade de governança do ERJ será um processo longo, que exigirá elevada capacidade gerencial, coordenação da equipe de governo e 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. 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 próximo governo. Antes de passar para a seção de propostas, dada a sua magnitude e relevância, trataremos brevemente da questão da previdência local.

3.1. Algumas palavras sobre a despesa previdenciária

Dada a proeminência da despesa com pessoal no ERJ (67% da RCL), e dentro dessa rubrica, a despesa com pagamento de benefícios previdenciários, torna-se imperioso administrar com mais rigor tanto a despesa com pessoal ativo quanto os benefícios previdenciários. O déficit financeiro anual do RPPS do Rio de Janeiro atingiu em 2020 praticamente R\$ 20 bilhões e seu passivo

previdenciário (reservas a amortizar) equivale a mais de três vezes sua RCL (R\$ 211,22 bilhões), segundo o último relatório de avaliação atuarial do ERJ¹⁰².

A insuficiência mensal de caixa do RPPS é de mais de R\$ 1,2 bilhões, superior a 27% da RCL mensal. O número de servidores ativos naquele ano era de 115.383, os aposentados totalizavam 137.617 e o número de pensões era 51.342. Dessa forma, a razão de suporte (# ativos/ # benefícios inativos + pensões) era de 0,6106, com tendência de maior deterioração.

O esforço para a contenção da despesa real com pessoal está presente desde meados da década de 2010, quando arrefeceram os concursos e contratações na administração estadual. Em termos reais observa-se redução de quase 20% da despesa com ativos – deve-se, entretanto, destacar que a quase totalidade dessa queda deveu-se à redução do número de ativos – não ocorrendo o mesmo com a despesa previdenciária.

Gráfico 6. Evolução da despesa com pessoal ativo e inativo - ERJ em R\$ (milhões)



As mudanças constitucionais implementadas pela EC 103/2019, se adotadas no Estado do Rio de Janeiro importariam em redução de mais de 30% do passivo atuarial e em redução média do déficit financeiro de aproximadamente R\$ 600 milhões/ano. Se implementada a alíquota extraordinária, dispositivo previsto na referida Emenda Constitucional o impacto sobre o déficit financeiro seria de outros R\$ 600 milhões/ano. Isso significa que a necessidade de recursos do Tesouro Estadual para

¹⁰² Fonte: Avaliação Atuarial Estado do Rio de Janeiro – RJ Data Base da Avaliação: 31/12/2020
https://transparencia.rioprevidencia.rj.gov.br/sites/default/files/2021-05/Relato%CC%81rio%20Avaliac%CC%A7a%CC%83o%20Atuarial%20Rioprevide%CC%82ncia%202021_CIVIS_.pdf

cobertura do déficit previdenciário seria reduzida em 1,25 bilhão de reais a cada ano¹⁰³, ou seja, reduziria um mês de déficit por ano.

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

3.2. Medidas emergenciais

Um conjunto de medidas necessárias e de curto prazo deveria ser implementado (ou proposto, no caso de medidas legislativas) nos primeiros 100 dias de governo. Seria por demais desejável que ao término do primeiro ano de governo, todas as propostas aqui elencadas estivessem em pleno vigor.

» *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, como por exemplo destinar cotas de Fundo Imobiliário, parcela da receita do IRRF dos servidores e, eventualmente, parte da Receita Livre da Dívida Ativa;
- 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 LRF;
- Elaborar Proposta de Lei de Responsabilidade Fiscal, nos moldes da legislação federal e incluindo uma seção sobre responsabilidade previdenciária que defina pelo menos que toda e qualquer contratação de pessoa contenha detalhado estudo de impacto previdenciário;
- Estabelecer em lei da possibilidade de se firmar TAC para conversão de multas em novos investimentos, de modo a trazer segurança jurídica e reduzir risco de exposição pessoal dos agentes públicos signatários;

¹⁰³ 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 6%. Para estimativas mais precisas seria necessário fazer uma avaliação atuarial com microdados.

- Decretar a criação de um Comitê de Governança contando com a presença de representantes da sociedade civil que possam auxiliar na definição de algumas políticas e confirmam legitimidade e seriedade ao novo governo. Importante destacar que esse Comitê não implique qualquer criação de estrutura organizacional no âmbito do governo. Sua função principal é assessorar o Governador quando da tomada de decisões difíceis e estratégicas e sugerir propostas de aprimoramento institucional;
- Alterar o regulamento de licitações da Agência Estadual de Fomento (AGERIO) para introdução do mecanismo de “shortlist”;
- Ampliação das competências da AGETRANSP para abranger o transporte intermunicipal de passageiros por ônibus, absorvendo as competências do Detro e demais modos de transporte intermunicipal de passageiros;
- Reestruturar os mandatos dos diretores: não coincidência; vedação à recondução;
- Prover mandato ao Procurador-Geral da Agência, nomeado pelo Governador após sabatina na ALERJ, vedada exoneração imotivada. Corpo da Procuradoria Geral da Agência composto por procuradores de carreira do Estado;
- Criar, por lei, um “**fundo imobiliário de capital privado de propriedade pública**” e transferir todos os ativos imobiliários para este fundo bem como nomear um conselho profissional responsável pela administração do portfólio;
- Criar, por decreto, Comissão Especial, para no prazo de 180 dia apresentar propostas para:
 - extinção da **CASERJ** com a **absorção** da de suas funções residuais pela **CEASA**
 - extinção da **TURISRIO** com a absorção da de suas funções residuais pela Secretaria de Turismo
 - extinção da **SUDERJ** com a absorção de suas funções residuais pela correspondente Secretaria de Estado de Esporte
 - Extinção do **IEEA** (Instituto de Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro) – Instituto puramente ficcional sem qualquer função executiva, mas com diretoria nomeada, conselhos, sede, etc.;
 - Implementar a fusão da **UERJ** com a **UEZO** e dar início aos trâmites para incorporação da UENF;

- Reduzir a Operação da **Central** ao acompanhamento do sistema e municipalização do Sistema de Bondes de Santa Tereza, em caso de sucesso, avaliar como consequência a extinção da **Central** e da **Rio Trilhos**
- Com as pertinências devidas de impacto na despesa de pessoal, avaliar:
 - avaliar a possibilidade de incorporação da empresa **Rio Trilhos** pela empresa **Central** e reestruturação da mesma, monetizar os Patrimônio Imobiliário de ambas e incorporar funções residuais pela correspondente Secretaria de Transporte; e
 - avaliar a possibilidade de Incorporação da **Pesagro** pela **EMATER** e reestruturação complementar

» *Medidas emergenciais do lado da Receita*

- Desenvolver programa de recuperação da dívida ativa;
- Estabelecer controle semanal da inadimplência e estimular a autorregularização do contribuinte.
- Desenvolver iniciativas para melhora da 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).

» *Medidas do lado da Despesa*

- Dimensionar força de trabalho necessária, considerando a demanda futura pelos serviços estaduais 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;
- 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.

» **Medidas de gestão com impactos na Despesa/Receita**

- Suspender todos os aumentos e progressões de carreira por pelo menos 1 ano;
- Adiar por pelo menos dois anos eventuais concursos e suspender pelo prazo de um ano a contratação de servidores aprovados em concursos já realizados;
- 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;

3.3. Medidas estruturais de médio e longo prazo

Nesta subseção serão apresentadas, por área temática, um rol de propostas que visam potencializar a capacidade de governança do estado, elevar a eficiência da gestão fiscal, reduzir a máquina pública em áreas não essenciais, elevar a capacidade de coordenação e gestão de setores que operam sob licença ou concessão, aumentar o grau de transparência da gestão pública e expandir o escopo do e-Government.

» **Área Fiscal e Tributária**

- Simplificação das obrigações acessórias;
- Busca por uniformização de alíquotas de ICMS;
- Expansão para 20 anos para obtenção de isenção de IPVA de veículos;
- Revisão do benefício tributário para portadores de deficiência física, limitando a faixa de isenção a 40 salários-mínimos;
- Criação da “faixa verde” para contribuintes que preencherem protocolo de conduta, limitando a fiscalização por amostragem;
- Revisão de benefícios fiscais com contratualização dos benefícios;
- Implantação de sistema de indicadores fiscais para avaliação de Auditores Fiscais;
- Revisão dos critérios para concessão de PPE, limitando a percepção de aposentados e pensionistas a até 3 anos desde sua condição de beneficiário do sistema de previdência;

- Extinção do benefício concedido a veículos com kit gás;
- Integração do sistema de Orçamento (SIGO) com o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil (SIAFI/RJ);
- Modernização do GCT

» **Gestão orçamentária**

- RP não liquidado ou não pago até 3 meses após seu registro deveria ser cancelado se for despesa corrente. Para despesas de capital o prazo poderia ser 6 meses, ressalvadas as operações de crédito realizadas;
- Promover a revisão e/ou ajuste na alocação dos recursos existentes em fundos específicos de destinação própria, em especial:
 - *Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM);*
 - *Fundação de Amparo à Pesquisa (FAPERJ);*
 - *Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECP);*
 - *Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado (FUNPERJ);*
 - *Fundo Especial da Defensoria Pública (FUNDPERJ);*
 - *Fundo Especial de Administração Fazendária (FAF);*
 - *Fundo de Fomento ao Trabalho, Ocupação, Renda e Crédito no Estado do Rio de Janeiro (FUNRIO);*
 - *Fundo Estadual de Habitação e de Interesse Social (FEHIS)*
 - *Fundo Especial da ACADEPOL;*
 - *Fundo Especial da Polícia Civil (FUNESPOL);*
 - *Fundo Especial da Secretaria de Segurança Pública (FUNESSP);*
 - *Fundo Especial da Polícia Militar do RJ (FUSPOM);*
 - *Fundo de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos do RJ (Lei 4555/05);*
 - *Fundo Especial do Corpo de Bombeiros (FUNESBOM);*
 - *Fundo para Recuperação Econômica de Municípios Fluminenses (FREMFL);*
 - *Fundo UPP – Empreendedor;*
 - *Fundo Especial Penitenciário (FUESP);*
 - *FUNDRHI;*

- *Fundo da FAETEC.*
- Para os Fundos de outros Poderes, converter o saldo de 31/12 de cada exercício em antecipação de duodécimo; para o exercício seguinte;
- Instituir um comitê de receitas, com metade de seus membros indicados pelo Poder Executivo e a outra metade composta por técnicos da área orçamentária da Assembleia, onde seria atribuído a esse comitê a definição das receitas, a partir da proposta feita pelo Executivo;
- Manter (órgão central) atualizado e divulgado para toda a Administração Pública um Manual de Créditos Adicionais, com orientações técnicas disponíveis necessárias para a solicitação de créditos adicionais à Lei Orçamentária Anual;
- Eliminar todas as vinculações de receitas derivadas de legislação estadual;
- Procurar definir um entendimento comum junto ao TCE/RJ de que os índices constitucionais devem ser avaliados pelo critério de empenho e não de liquidação ou pagamento.

» **Logística, compras e provisionamento**

- Evitar esforços no sistema SIGA para promover a integração com os demais sistemas públicos de acompanhamento de processos, execução orçamentária e financeira, evitando a re inserção de informações, aumentando a agilidade dos processos, a transparência e a consistência dos dados;
- Atualização do Catálogo de Materiais e Serviço do sistema SIGA;
- Desenvolvimento dos módulos de gestão, aquisição e provisionamento do ciclo de contratação de obras públicas;
- Realizar o grupamento e classificação das despesas de Custeio de Materiais às proposições das respectivas Família de Compras. O conceito de agrupamento por família de compras facilita a administração, o provisionamento e o registro de preços correspondentes;
- Prever controle centralizado das Atas de Registro de Preços pelas Secretarias que comandam grandes compras setoriais tais como as de Saúde, de Segurança, de Educação, etc., mantendo, porém, a gestão individualizada e descentralizada dos contratos;

- Desenvolver módulo de gestão de suprimentos e provisionamento, definindo para cada família de ben, o estoque mínimo e alertas de compras.

» **Medidas de ajustes básicos da máquina pública**

- Acelerar o processo de extinção das atuais empresas em liquidação, a saber:
 - *Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro - BD RIO;*
 - *Centrais Elétricas Fluminense S/A – CELF;*
 - *Companhia de Transporte Coletivo do Estado do Rio de Janeiro – CTC;*
 - *Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro - METRÔ;*
 - *Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Estado do Rio de Janeiro – DIVERJ;*
 - *Empresa Estadual de Viação do Estado do Rio de Janeiro – SERVE;*
 - *Companhia Fluminense de Trens Urbanos - FLUMITRENS*
- Realizar a transferência (municipalização) da Fundação Leão XIII ao Município do Rio de Janeiro;
- Envidar esforços de receita complementar para tornar o IVB (Instituto Vital Brasil) em empresa independente do orçamento estadual;
- Avaliar a liquidação da Companhia Fluminense de Securitização, pois pode ser muito útil para realizar a securitização de direitos creditórios do Estado, incluído a Dívida Ativa do Estado.

» **Gestão e monetização de ativos imobiliários**

- Implantar modelo de gestão estratégica de ativos não financeiros operacionais - imóveis e terrenos de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, com objetivos de:
 - gerar economias na operação e manutenção do patrimônio;
 - explorar seu potencial de receita;
 - promover transparência com a reavaliação do valor da carteira;
- Centralizar os ativos sob uma única Agência ou um Organismo centralizador;
- Criar um “**Fundo imobiliário de capital privado de propriedade pública**” e transferir todos os ativos para este fundo bem como nomear um conselho profissional responsável pela administração do portfólio de ativos;

- Destinar parte das cotas de Fundo Imobiliário ao RPPS/RJ de modo a potencializar a capacidade de solvência da previdência local;
- Implementar um **cadastro de locatários** no atual Sistema de Administração Patrimonial (SISPAT), com e seu respectivo módulo de pagamentos e gerenciamento dos atinentes contratos;
- Integrar o SISPAT a outros sistemas corporativos da administração patrimonial, capaz de produzir alertas de inconformidade no uso ou ocupação e a correspondente abertura e fechamento de ocorrências, assim como inibir ações judiciais por descaracterização do imóvel público; e
- Até que um Fundo de Investimento Imobiliário seja constituído, é fundamental aprimorar a gestão de ativos imobiliários, com especial ênfase na questão da inteligência patrimonial, com finalidade de remição de aforamento e/ou venda e/ou revisão dos processos contratuais em curso.

» **A Gestão dos Recursos Humanos**

- Centralizar as políticas de gestão de pessoas em órgão ligado diretamente ao chefe do Executivo com responsabilidade para:
 - Realizar revisão da legislação atinente a RH, contemplando todas as carreiras do Executivo;
 - Padronizar regras, benefícios e estruturas;
 - Dimensionar a força de trabalho e sua adequação à situação atual;
 - Planejar o processo de ajuste;
 - Estruturar processo de mobilidade;
 - Padronizar, implantar e monitorar o modelo de avaliação de desempenho;
 - Desenhar e implantar o modelo de gestão de consequências (promoções, capacitação, abertura e acompanhamento de processos administrativos disciplinares)
- Desenvolver ações de natureza operacional e de racionalização (processos e legislação), incluindo:
 - Revisão de lançamentos sistêmicos e identificação de pagamentos inconsistentes com a legislação (sistema de auditoria de folha);
 - Padronização da legislação de recursos humanos, tendo como princípios gerias:
 - Promoções condicionadas a vacância no quadro;

- Proibição de progressões automáticas;
 - Redução e otimização do número de carreiras (eliminação de reservas de mercado)
- Implementação de mecanismos legais e contábeis que permitam a correta contabilização de gastos com pessoal, incluindo:
 - Remuneração básica;
 - Auxílios;
 - Verbas indenizatórias;
 - Verbas de produtividade
 - Outras
 - No mesmo processo de correta identificação e contabilização com gastos de pessoal os seguintes conjuntos devem ser observados:
 - Pessoal Ativo
 - Aposentados e Pensionistas
 - Terceirizados
 - **Revisão de gratificações**, com eliminação daquelas vinculadas apenas ao tempo de serviço, como quinquênio e sexta-parte; revisão dos critérios de elegibilidade, eliminando distorções como o pagamento de gratificações de desempenho a aposentados ou pensionistas; reforço aos critérios de meritocracia, pela vinculação à avaliação de desempenho; aprimoramento e atualização da metodologia de cálculo e apuração de gratificações, eliminando critérios obsoletos ou desatualizados;
 - **Gestão de terceiros**, com implementação de mecanismo para aferição do efetivo terceirizado e sua compatibilidade ao dimensionamento da força de trabalho; revisão dos procedimentos e mecanismos de gestão de contratos de terceiros, visando aumentar a eficiência dos contratos firmados e produtividade de pessoal terceirizado;
 - **Melhoria dos níveis de assiduidade**, eliminando dispositivos que incentivem os servidores ao absenteísmo e aprimorando os mecanismos de controle de faltas e atrasos, com consequências ao servidor; e
 - **Gestão de ações trabalhistas**, com atuação ativa buscando redução do volume de ações trabalhistas, bem como mecanismos de acompanhamento e revisão dos processos de gestão do passivo atual, visando aumentar o nível de sucesso na defesa do Estado.

» **O necessário ajuste e melhoria das agências reguladoras**

- Extinção do Detro, com absorção de suas competências pela Agetransp;
- Exigência de que as agências reguladoras passem a divulgar planos estratégicos plurianuais, plano de gestão anual e agenda regulatória, submetendo-os à consulta pública, para discussão com a sociedade dos temas que serão priorizados;
- Exigência de divulgação de pautas, atas, votos e integralidade dos processos administrativos no sítio oficial das agências reguladoras, inclusive por meio do SEI, ressalvadas as hipóteses de sigilo legal;
- Proibição de recurso, em sede administrativa, contra decisões finais das agências reguladoras (podendo essas decisões ser questionadas apenas em juízo);
- Exigência de realização de análise de impacto regulatório, consultas e audiências públicas previamente à tomada de qualquer decisão de teor normativo ou com impacto significativo sobre os setores regulados;
- Exigência de que todas as sessões regulatórias sejam públicas e transmitidas ao vivo pela internet, ressalvados casos classificados como reservados nos termos da lei. Vedação a deliberações de temas regulatórios em reuniões internas;
- Instituição de regras claras para os procedimentos de revisão ordinária e extraordinária das tarifas, evitando-se que se prolonguem no tempo, estabelecendo-se prazos para a agência reguladora decidir;
- Criação de cargos de Ouvidor-Geral e de Corregedor da Agenesra e da Agetransp, ambos com mandato e nomeação submetida ao mesmo procedimento de nomeação e regras de impedimento dos Diretores;
- Revisão dos cargos em comissão das Agência para que sejam efetivamente relacionados a competências de direção chefia e assessoramento, realizando-se concurso para os quadros permanentes;
- Exigência de manifestação da Agência Reguladora previamente à assinatura, pelo poder concedente, de contratos de concessão e aditivos contratuais;
- Previsão em lei da possibilidade de celebração de termos de ajustamento de conduta para conversão de multas em novos investimentos no setor da concessão (a conversão tem que ser para novos investimentos, e não para aqueles que já sejam, por contrato, obrigações da concessionária);

- *Quanto a novas concessões:*
 - Confiar a estruturação das modelagens a instituições com elevada reputação no tema, como BNDES e órgãos multilaterais (Banco Mundial/IFC; BID; etc); Alteração no regulamento de licitações da Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro S.A. (AGERIO) para introdução do mecanismo de shortlist;
 - Envolver as agências reguladoras nas discussões das modelagens dos novos contratos;
 - Criação de estrutura administrativa especializada na estruturação de projetos de infraestrutura e sua priorização (à semelhança do conselho gestor do PPI em nível federal), para coordenação das múltiplas faces dos projetos (engenharia, ambiental, social, etc.);
 - Exigência de publicidade e transparência com relação a estudos, colocando-os em consulta pública;
 - Priorizar a regulação por contrato em cotejo com a regulação discricionária: buscar clareza no desenho das matrizes de riscos e responsabilidades nos contratos.

» *Rumo ao futuro: o governo digital*

- Ajustamento de Estrutura
 - Retirada de atribuições estratégicas da PRODERJ, concentrando sua atuação em serviços de infraestrutura, mas mantendo-a vinculada à Casa Civil;
 - Avaliar possibilidade de extinção do Conselho Estadual de Tecnologia da Informação – CONSETI;
 - Criação de uma Secretaria Especial de Tecnologia e Inovação em Governo, vinculada diretamente ao Governador. Definir por decreto as seguintes competências:
 - acesso a todos os dados sob gestão do Governo do Estado, para a definição de diretrizes estratégicas,
 - limites éticos e jurídicos para o uso de tecnologia e inovação no Governo do Estado;
 - prestar suporte especializado às secretarias para projetos de tecnologia e inovação alinhados às diretrizes estratégicas;
 - propor e acompanhar KPIs de resultados para as demais secretarias em conjunto com a SEPLAG; e

- estabelecer convênios e parcerias com atores externos do setor público, privado e da academia em busca de soluções de tecnologia e inovação em governo.
- Planejamento de Estratégia Digital de Longo Prazo
 - Elaborar, em parceria com as instituições de ensino e pesquisa e com o setor privado, Planejamento de Estratégia Digital de Longo Prazo – 2050, a ser amplamente debatido com a sociedade durante não mais do que 6 meses, prevendo, pelo menos:
 - Governo como plataforma de serviços digitais, e não como provedor de entraves burocrático;
 - Governo como plataforma única, sem distinção de portas de acesso (no wrong door) e estratégias que garantam o once-only policy, ou seja, o cidadão não deve ser obrigado a realizar uma relação como Estado mais de uma vez;
 - Implementação do digital first como estratégia de governo, ou seja, todos os novos serviços devem ser pensados tendo o digital como prioridade. Eventuais migrações de serviços do analógico para o digital devem evitar a digitalização da burocracia; e
 - Buscar novos modelos de contratação com o setor privado que premiem o resultado através da inovação e da eficiência.
 - Criar modelo de revisão bianual no Planejamento de Estratégia Digital de Longo Prazo com atores relevantes do setor público, do setor privado, da sociedade civil e da academia.
- Qualificação de Pessoal prevendo:
 - Identificar possibilidades de atuação em conjunto com Fundações, Centros de Pesquisa, Instituições de Ensino e Fundos para apoio à pesquisa para desenvolvimento de projetos de pesquisa aplicada em Tecnologia e Inovação em Governo, com capacitação e treinamento do corpo concursado de servidores.
 - Elaborar programa de benefícios para qualificação de servidores, tais como possibilidades de promoção a cargos com melhores remunerações, bônus e licenças para estudo, para servidores que apresentem resultados em projetos de Tecnologia e Inovação em Governo, nos moldes do programa Líderes Cariocas da Prefeitura do Rio de Janeiro (em conformidade com os princípios definidos para gestão de RH, mas com foco em tecnologia e inovação);
 - Elaborar programa para o desenvolvimento de equipes no padrão squads (equipes mistas para desenvolvimento rápido) para atuação junto às secretarias e órgãos

públicos, seja com a qualificação de pessoal, através da convênios ou mesmo por meio de terceirização se as dotações resultantes do replanejamento das estruturas de fundos e fundações permitirem;

- Estabelecer critérios objetivos de formação acadêmica e de experiência prévia para a seleção de cargos em comissão que integrem os squads, com chamamento público e seleção em formato transparente.
- Estabelecimento de Parcerias Público-Privadas, buscando identificar possibilidades de atuação em conjunto com instituições privadas para o desenvolvimento de serviços e produtos que possam ser comercializados futuramente, com divisão de receitas que visem a fomentar novos ciclos de desenvolvimento de projetos de Tecnologia e Inovação em Governo. Esse modelo não é raro no setor privado, e pode apresentar grande potencial, se aplicado pelo setor governamental.

4. Proteção aos administradores e ajustes legais

Há, atualmente, grande desequilíbrio de proteção aos agentes públicos no exercício de suas atividades. Com intuito nobre de exercer controle sobre atos da Administração e visando evitar a hipertrofia do Poder Executivo, desde a Constituição Federal de 1988, foram criadas diversas instituições e mecanismos que refreiam a ação superlativa do Executivo. Os Tribunais de Contas (da União, dos Estados e de alguns municípios) enquadram-se dentre essas instituições e foram criados com a finalidade de exercer controle da atividade do Executivo, além da criação das Controladorias Estaduais e Municipais em diversos entes da Federação.

É sempre conveniente lembrar que também os Ministérios Públicos exercem controle externo do Executivo e seus órgãos e com frequência (até exagerada) paralisam obras públicas, impedem a implementação de políticas públicas, instauram processos contra administradores públicos e exigem assinatura de TAC (Termos de Ajuste de Conduta), para liberação de obras, implementação de políticas públicas e outros.

A Constituição Federal em seu Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo), **Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, Arts. 70 a 75)** define o exercício desse controle. O Artigo inicial da Seção IX é claro quanto ao objetivo do Legislador Constituinte, senão vejamos:

Art.70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso

Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (EC no 19/98).

O Art. 75 estabelece que as normas estabelecidas nesta seção (Seção IX) aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas do Municípios.

O Parágrafo Único deste mesmo artigo define:

Art.75

(...)

Parágrafo Único. As Constituições Estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Em linha com esse princípio, a Constituição Estadual, abraçou o disposto na CF, conforme expresso no Inciso IV do art. 123. In verbis:

Art.123

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria da Assembleia Legislativa, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza **contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

Da mesma forma, a Lei Complementar 63/90 define, em seu art. 1º, Inciso II, que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, na forma estabelecida nesta lei:

Art.1º

(...)

II - auxiliar a Assembleia Legislativa a exercer controle externo por meio de **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** do Estado e das entidades da administração direta e indireta, **quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas**. (nova redação dada pela Lei Complementar 124/2009)

O escopo de atuação dos Tribunais de Contas inclui critérios de análise e julgamento subjetivos e abstratos e conferiu aos Tribunais de Contas uma capacidade virtualmente ilimitada de punir administradores públicos com base em critérios subjetivos e abstratos, mesmo diante de situações em que não há qualquer dano ao Erário e todos os procedimentos técnicos e jurídicos tenham sido cumpridos.

No caso do Rio de Janeiro, a gravidade da situação não para por aí. Tem sido frequente a aplicação de sanções a gestores no exercício correto e probo de sua atividade. Apenas por

realizarem atos de gestão legais ou implementarem políticas de sua competência, a Corte tem entendido por bem punir administradores, com base em critérios subjetivos ou por entender que essa ou aquela política implementada pelo Executivo não são “melhores”, ainda que nada de ilegal tenha sido apurado. Trata-se evidentemente de uma extrapolação descabida dos poderes conferidos pelo Legislador Constituinte ou, em alguns casos, por interpretação inidônea do Tribunal de Contas do ERJ por vezes se arvorando a exercer a implementação de políticas que são constitucionalmente exclusivas do Poder Executivo.

Não é infrequente que a Corte de Contas do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista critérios subjetivos de análise, se manifeste quanto à **preferência de política pública definida pelo Executivo**. São inúmeros os casos em que o Tribunal de Contas determina que essa ou aquela política pública não deva ser implementada, baseado em critérios que escapam à análise da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (e mesmo operacional e patrimonial), restringindo a ação do Executivo que recebeu mandato exatamente para esse exercício e procurando estabelecer preferência ilegítima, posto que seu poder não deriva do voto popular.

Para ilustrar esse ponto, vale destacar recente manifestação de Conselheiro do TCE-RJ¹⁰⁴:

‘Conforme já mencionei em outras oportunidades, entendo que este Tribunal deve ser muito cauteloso na análise de opções políticas, sob pena de invadir o mérito administrativo e imiscuir-se em avaliações de conveniência e oportunidade que devem recair sob o agente público competente, eleito democraticamente para essa finalidade.

(...)

Deve este Tribunal, portanto, privilegiar uma postura de autocontenção, tema muito bem explicado pelo Ministro do STF Luís Roberto Barroso, em recente obra doutrinária:

“(...) deve-se cuidar para que juízes e tribunais não se transformem em uma instância hegemônica, comprometendo a legitimidade democrática de sua atuação, exorbitando de suas capacidades institucionais e limitando impropriamente o debate público. Quando não estejam em jogo os direitos fundamentais ou a preservação dos procedimentos democráticos, juízes e tribunais devem acatar as escolhas legítimas feitas pelo legislador, assim como ser deferentes com o exercício razoável de discricionariedade pelo administrador, abstendo-se de sobrepor a eles sua própria valoração política (...).”

Sob esse enfoque, a questão deve ser dirimida por outros meios, que não pelo exercício da atividade de controle externo – mas sim pelo direito ao voto. Dito de outro modo, diante de uma decisão política tida como equivocada, compete ao cidadão depositar sua confiança, numa próxima oportunidade e por meio do sufrágio, em outro candidato a suceder aquele.”

¹⁰⁴ Destaque-se que o voto do Conselheiro foi derrotado, prevalecendo a tese de que sim, o TCE-RJ pode deliberar sobre opções de políticas públicas.

Da mesma forma, o conceito genérico, difuso e abstrato de **economicidade** tem sido frequentemente utilizado para punir gestores que, cumprindo todos os requisitos legais, realizaram atos legítimos de gestão. Para muitos processos analisados pela Corte de Contas, o “vetor economicidade” (jargão usualmente utilizado pelo TCE-RJ) é utilizado de forma particular e diferente, deixando o gestor público virtualmente sem defesa: ora um contrato de características e objeto semelhantes é aceito pelo critério do “vetor economicidade”; ora outro processo similar e por vezes idêntico, é inaceitável e sujeito a sanções; ora o pregão eletrônico (mecanismo utilizado pela Administração Pública e recomendado pelos órgãos de controle) é legítimo para atestar o “vetor economicidade”, ora simplesmente é descartado.

Para além desses aspectos – todos especialmente negativos para a gestão pública – há na relação entre gestores do Executivo e os órgãos de controle externo, gigantesco desequilíbrio de poderes e de proteção. Os primeiros têm seus poderes legítimos fortemente restringidos pelos órgãos de controle e, além disso, desfrutam de nenhuma proteção institucional ou legal. Por outro lado, os controladores têm poderes superlativos e desfrutam de proteção praticamente ilimitada, sem qualquer instância recursal na esfera administrativa.

Atos legítimos praticados por gestores uma vez questionados pelo TCE-RJ devem ser respondidos diretamente por eles sem contar com apoio de nenhum órgão da administração. Aspectos relacionados a temas jurídicos, por exemplo, devem ser respondidos pelo jurisdicionado sem contar com a PGE (Procuradoria Geral do Estado) e seus Procuradores. Não sendo um advogado, seu único recurso é contratar às suas expensas um advogado privado. Da mesma forma, se o questionamento se ativer a algo técnico e não sendo o gestor um profissional dessa área, também seu único recurso é contratar às próprias custas um perito para se defender.

E mais, caso a decisão do TCE-RJ lhe seja desfavorável, sua defesa será recorrer ao Judiciário. E nesse caso, mais uma vez, sua defesa será às suas custas e risco. E se ganhar em juízo, sua vitória representará apenas uma cessação de custos e aborrecimentos. Em síntese, “se ganhar, mesmo assim, perdeu.”

E ao controlador? Nenhum risco e nenhum custo!

Em um sistema democrático de pesos e contrapesos, de *checks and balances* não pode haver um agente que pode tudo e não tem nenhum custo de um lado e, de outro, um agente que nada pode e arca com todo o custo.

Para além desse ponto, há que se considerar que tal como está estruturado e distribuído o poder dos agentes controlador e controlado a árdua tarefa de gestão pública impõe um risco e um custo que tende a afastar administradores competentes e probos. Ser gestor no Rio de Janeiro implica elevado risco ao seu patrimônio pessoal e elevado custo de defesa. Em suma, o gestor não conta com nenhum mecanismo de proteção.

Realidade é que excelentes, reconhecidos e probos gestores do Estado do Rio de Janeiro têm enfrentado uma profusão infundável de processos e condenações por parte do TCE-RJ por razões que estão a quilômetros de distância do que se poderia denominar “dano ao Erário”, ou ação dolosa. São condenações por extrapolação de competência, manifestando preferência por opções de política públicas em desacordo com aquela implementada pelo Executivo. São condenações baseadas em um conceito abstrato e subjetivo denominado de “vetor de economicidade” que não encontra definição clara que possa nortear a ação do gestor, mas é instrumento útil para aplicar sanções, multas e outros apenamentos mais graves.

A busca por controle das ações do Poder Executivo não pode, em hipótese alguma se constituir risco e ameaça permanente aos gestores públicos. É necessário, portanto, reestabelecer certo equilíbrio entre as partes, promovendo ajustes na Legislação corrente.

A presente situação é, em parte consequência de uma postura por demais severa dos atuais Conselheiros do TCE (titulares e substitutos) como resposta às más práticas do governos anteriores que permeou diversas instituições, inclusive a quase totalidade dos Conselheiros do TCE/RJ que foram flagrados em escândalos de corrupção, mas em parte é uma consequência do arranjo institucional atual.

No primeiro aspecto, julgar gestores partindo da premissa de comportamentos inadequados que ocorreram em instâncias da Administração – frise-se que o TCE/RJ teve sua reputação manchada de forma talvez irreparável pela prática inescrupulosa da quase totalidade de seus Conselheiros – é impedir um julgamento imparcial e justo, impondo a gestores probos e sérios, como consequência, elevadíssimos custos financeiros e reputacionais.

Quanto ao segundo, a solução certamente dependerá da evolução do controle judicial sobre os atos dos Tribunais de Contas e de aprimoramentos da legislação que regula os mecanismos de controle, aí incluídas reformas constitucionais.

Nesse sentido, é absolutamente imprescindível uma visita à Constituição Federal de modo a melhor equilibrar gestores e controladores. Não trazemos aqui uma proposta específica, mas sugerimos a constituição de um grupo específico, no âmbito da gestão estadual, para sugerir os aprimoramentos institucionais necessários.

Há que se considerar ainda que uma salutar medida seria a garantia de ressarcimento de custos de defesa dos gestores, caso saia bem-sucedido no âmbito do TCE ou em instância judicial. Outra possibilidade seria a contratação de seguro específico para a defesa dos gestores que seria acionado em caso de necessidade. Em qualquer das possibilidades, haveria necessidade de instituto legal específico.

Quanto à Lei Complementar 63/90 (Lei Orgânica do TCE/RJ) apresentamos algumas sugestões de aprimoramento, ciosos de que não há consenso sobre a constitucionalidade de algumas das propostas aqui apresentadas.

Feiras essas ressalvas, são essas as propostas básicas de ajustamento da legislação:

- Os Artigos abaixo da Lei Complementar 63/90 passam a ter a seguinte redação:

Art. 10

(...)

Acréscimo

§ 3º - O Tribunal de Contas somente poderá proferir uma decisão conclusiva em definitivo de rejeição ou acolhimento, com suas respectivas consequências, em um processo ou diligência em curso, após concluída, encaminhada, analisada e deliberada, a Tomada de Contas Especial, objeto dessa diligência em acordo ao art. 19.

Art. 61 - O Tribunal de Contas poderá aplicar aos administradores ou responsáveis as sanções previstas neste Capítulo.

Acréscimo

Parágrafo Único - O Tribunal de Contas, somente poderá aplicar e determinar as sanções, após concluída todas as fases do processo, transitando o mesmo em completo e devidamente julgado.

Inclusão

Art. 75-A – Esgotados todos os recursos administrativos do jurisdicionado e tendo esse interposto ação junto ao Judiciário, serão devidas as seguintes consequências:

I – Suspensão imediata das sanções impostas ao Jurisdicionado;

II – Impedimento de qualquer sanção adicional até que o Judiciário se manifeste de forma terminativa

Parágrafo 1º – Em caso de vitória do Jurisdicionado na esfera judicial será devido o pagamento de todas as custas judiciais, além de honorários advocatícios ao jurisdicionado, estando aí incluídas as despesas advocatícias da defesa no âmbito administrativo.

Parágrafo 2º - Os custos decorrentes do previsto no Parágrafo 1º deste artigo serão custeados do orçamento regular do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 91 - Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

(...)

Acréscimo

V - Comprovada experiência em gestão pública por pelo menos 10 anos;

VI - Comprovada experiência como Ordenador de Despesa por pelo menos 5 anos.

Art. 92 - Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão escolhidos:

(...)

§ 1º (revogado)

§ 2º (revogado)

Art. 93 - Os Conselheiros gozarão das seguintes garantias e prerrogativas:

(...)

IV- (nova redação) aposentadoria, com proventos integrais, compulsoriamente aos 70 (setenta) anos de idade ou por invalidez comprovada, e facultativa após 35 (trinta e cinco) anos de serviço, contados na forma da lei.

Art. 94 - É vedado ao Conselheiro do Tribunal de Contas, ainda que em disponibilidade, sob pena de perda de cargo:

I - ...

II - ...

III.- exercer comissão remunerada, ou não, inclusive em órgãos da administração direta ou indireta, ou qualquer forma de remuneração direta ou indireta em concessionária de serviço público;

IV - ...

V - ...

VI - celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, empresa pública, sociedade de economia mista, controlada pelo Poder Público ou não, fundação, sociedade instituída e mantida pelo Poder Público ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes para todo e qualquer contratante; Ver tópico

VII - ...

Art. 99 - Os Conselheiros, após um ano de exercício, terão direito a ~~60 (sessenta)~~ 30 (trinta) dias de férias, por ano, consecutivos ou parcelados em dois períodos, não podendo gozá-las, simultaneamente, mais de 2 (dois) Conselheiros.

Art. 104 - O número e os níveis dos cargos em comissão e funções gratificadas, necessárias ao funcionamento dos Órgãos Auxiliares, serão fixados pelo Conselho Superior de Administração, mediante transformação, transposição, alteração ou transferência dos cargos e funções que integram seu Quadro, desde que não se configure aumento da despesa global de Pessoal e devem ser encaminhados para anuência e aprovação da Presidência da Assembleia Legislativa do Estado, em acordo ao inciso VI do art. 4 dessa Lei.

Art. 118 - As gratificações ou parcelas financeiras a que se refere o art. 220, inciso II, do Decreto nº 2479, de 8 de março de 1979, serão incorporadas aos proventos de inatividade dos servidores do Tribunal de Contas, após ~~12 (doze)~~ 60 (sessenta) meses de sua percepção consecutiva. ~~ou 24 (vinte e quatro) meses interpolados, pelo maior valor percebido.~~

Art. 125 --(suprimir todo esse artigo)

