

# O Rio em Perspectiva

Análise **a partir de dados públicos**  
da situação fiscal e da provisão  
de serviços públicos na cidade  
do Rio de Janeiro

**3ª Edição**

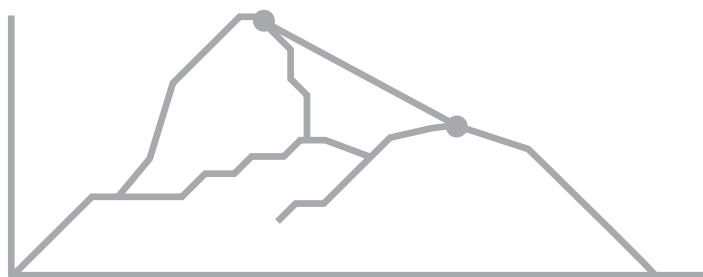
Dados internacionais de Catalogação na Publicação  
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

O Rio em perspectiva [recurso eletrônico] : análise a partir de dados públicos da situação fiscal e da provisão de serviços públicos na cidade do Rio de Janeiro / FGV DAPP. - 3.ed. - Rio de Janeiro : FGV DAPP, 2020.  
1 recurso online (113 p.) : ePub

Dados eletrônicos.  
Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-65-85845-03-7

1. Políticas públicas - Rio de Janeiro (RJ). 2. Política tributária - Rio de Janeiro (RJ). 3. Serviços de utilidade pública - Rio de Janeiro (RJ). 4. Rio de Janeiro (RJ) - Condições econômicas. 5. Rio de Janeiro (RJ) - Condições sociais. I. Fundação Getúlio Vargas. Diretoria de Análise de Políticas Públicas.

Diretoria de Análise de Políticas Públicas  
da Fundação Getulio Vargas



# O Rio em Perspectiva

Análise a partir de dados públicos  
da situação fiscal e da provisão  
de serviços públicos na cidade  
do Rio de Janeiro

**3ª Edição**

Rio de Janeiro

**FGV DAPP**

2020



Fundada em 1944, a Fundação Getúlio Vargas nasceu com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico do Brasil por meio da formação de administradores qualificados, nas áreas pública e privada. Ao longo do tempo, a FGV ampliou sua atuação para outras áreas do conhecimento, como Ciências Sociais, Direito, Economia, História, Matemática Aplicada e Relações Internacionais, sendo referência em qualidade e excelência, com suas dez escolas.

#### **Escritório**

Edifício Luiz Simões Lopes (Sede)  
Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro | RJ, CEP 22250-900  
Caixa Postal 62.591 CEP 22257-970 | Tel (21) 3799-5498 | [www.fgv.br](http://www.fgv.br)

#### **Primeiro Presidente e Fundador**

Luiz Simões Lopes

#### **Presidente**

Carlos Ivan Simonsen Leal

#### **Vice-Presidentes**

Francisco Oswaldo Neves Dornelles (licenciado)  
Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque (licenciado)



#### **Diretor**

Marco Aurelio Ruediger

#### **DAPP**

(21) 3799-6208 | [dapp.fgv.br](http://dapp.fgv.br) | [dapp@fgv.br](mailto:dapp@fgv.br)

#### **Coordenação de Pesquisa**

Marco Aurelio Ruediger

#### **Pesquisadores**

Paula Audibert  
Leonor Jungstedt  
Dalby Dienstbach  
Beatriz Meirelles

#### **Revisão Técnica**

Wagner Oliveira

#### **Revisão de Texto**

Dalby Dienstbach

#### **Projeto Gráfico**

Café.art.br

#### **Diagramação**

Daniel Almada  
Luís Antônio Gomes



# Sumário

<b>1 Resumo executivo</b>	<b>5</b>
---------------------------	----------

<b>2 Introdução</b>	<b>8</b>
---------------------	----------

<b>3 Finanças e economia</b>	<b>11</b>
------------------------------	-----------

<b>3.1 Elementos da atividade econômica e da questão social</b>	<b>12</b>
---	-----------

3.1.1 Atividade econômica	12
3.1.2 Conjuntura social	18

<b>3.2 Desafios econômico-financeiros</b>	<b>23</b>
---	-----------

3.2.1 Receitas e despesas	23
3.2.2 Dívida e restos a pagar	26
3.2.3 Distribuição do orçamento	32

<b>4 Serviços públicos</b>	<b>34</b>
----------------------------	-----------

<b>4.1 Assistência social</b>	<b>35</b>
-------------------------------	-----------

<b>4.2 Saúde</b>	<b>38</b>
------------------	-----------

<b>4.3 Educação</b>	<b>43</b>
---------------------	-----------

<b>4.4 Previdência</b>	<b>47</b>
------------------------	-----------

<b>4.5 Infraestrutura</b>	<b>50</b>
<b>4.6 Ocupações irregulares</b>	<b>54</b>
<b>4.7 Saneamento</b>	<b>57</b>
<b>4.8 Segurança</b>	<b>59</b>
<b>4.9 Turismo</b>	<b>64</b>
<b>4.10 Conservação</b>	<b>68</b>

## **5 Percepção da cidade** **76**

<b>5.1 Segurança</b>	<b>82</b>
<b>5.2 Educação</b>	<b>86</b>
<b>5.3 Saúde</b>	<b>89</b>
<b>5.4 Conservação</b>	<b>92</b>
<b>5.5 Infraestrutura</b>	<b>94</b>

## **6 Conclusão** **96**

## **7 Sobre o projeto** **99**

## **Referências** **109**





01

# **Resumo Executivo**

- Este documento apresenta um **diagnóstico da atual situação do município do Rio de Janeiro** em uma perspectiva econômica, social, fiscal e de provisão de serviços públicos.
- De modo geral, observa-se que, mesmo antes da pandemia de COVID-19, a cidade do Rio vinha em um **processo de decadência em uma série de dimensões, em muitos casos, mais acelerado do que no restante do país.**
- **A atividade econômica na cidade apresenta indícios de sérias dificuldades**, com elevado número de empresas fechando desde 2013, principalmente nos setores de comércio e de indústria. A cidade tem apresentado, ainda, dificuldades de manter empregos em cadeias produtivas promissoras em comparação com outras localidades.
- **A taxa de desemprego da cidade do Rio de Janeiro não apenas dobrou nos últimos quatro anos**, como, também, ficou acima da média nacional nesse período. Como resultado, há um **aumento desproporcional da extrema pobreza** e, também, evidências de **aumento da demanda por serviços públicos**, justamente em um cenário de contração fiscal.
- Déficits orçamentários e previsões superestimadas de arrecadação têm sido constantes no município. As consequências são um **elevado percentual de comprometimento do orçamento com pagamento de dívida** e pouco espaço para serviços públicos essenciais.
- Contribui para isso a trajetória explosiva dos gastos previdenciários, o que sugere a necessidade de uma reformulação do financiamento da previdência no município, que convive com uma **dilapidação do fundo de capitalização.**
- **As consequências são sentidas em vários serviços públicos essenciais**, tais como saúde, educação, segurança, infraestrutura, conservação e assistência social.
- **O orçamento para investimentos físicos em saúde e educação, por exemplo, se encontra em um patamar historicamente baixo.** O reflexo está na longa fila no sistema de saúde municipal, na diminuição da disponibilidade de leitos e na dificuldade de cumprir metas relativas ao ensino integral.
- **Uma das áreas mais afetadas é a execução de obras de infraestrutura, em especial, do BRT Transbrasil**, cujas obras foram iniciadas em novembro de 2014 e ainda não foram concluídas.
- **Agências de preservação de encostas e de prevenção de enchentes tiveram as suas verbas drasticamente reduzidas nos últimos quatro anos.** No caso da Rio-Águas, a queda foi de 61% apenas entre 2016 e 2017. Além disso, em 2019, foram registrados cancelamentos de empenho que reduziram o orçamento entre agosto e o fim do ano, nível que foi mantido para a definição do orçamento de 2020.

- **O saneamento da cidade está fragilizado desde o início desta década**, com baixos níveis de investimentos e queda no índice de tratamento de esgoto, contrariando a tendência de ligeira expansão em outras cidades.
- **Os indicadores de segurança atingiram patamares historicamente elevados** entre 2017 e 2019, no que se refere a furtos e roubos, e até mesmo em comparação com outras cidades, como é o caso dos roubos de veículo e de carga. Além disso, a redução nos indicadores de homicídios é menor do que a observada na média das capitais brasileiras. Parte dessas mortes, de causa indeterminada, pode gerar, ainda, uma subestimação das taxas de homicídios oficiais.
- **O turismo internacional no Rio está em declínio** desde o fim do *boom* da Copa do Mundo de 2014, um efeito que os Jogos Olímpicos de 2016 não foram capazes de replicar para a cidade.
- Gargalos com relação à **transparência** tanto ativa quanto passiva da prefeitura geram **dificuldades para produzir evidências para políticas públicas** na cidade.
- Nas redes sociais, a percepção social sobre o Rio de Janeiro é voltada, sobretudo, à **rejeição da atual gestão municipal e à visão negativa sobre o presente e o futuro do município**, a despeito das eleições municipais de 2020. Os dois principais subtemas de políticas públicas de impacto, no debate via redes sociais, são a **conservação urbana** (iluminação, coleta de lixo, asfaltamento e proteção ambiental), com aumento de visão negativa entre 2019 e 2020, e **segurança pública**, embora seja objeto de principal atuação do governo estadual.
- A pauta de saúde pública também se apresenta como lacuna negativa para a população da cidade, a partir da pandemia de COVID-19 e do baixo investimento em atenção primária. **Questões políticas relacionadas à atual administração** também contribuem para a rejeição digital à gestão de saúde no município.
- Mapeamento da visão dos cariocas sobre o presente e o futuro do Rio, na internet, dá panorama claro sobre as expectativas e a desilusão com a cidade: a **pandemia, a violência urbana, corrupção e a presença da religiosidade na política dominam a pauta atual**, enquanto, como projeção de futuro, a população deseja, sobretudo, a volta de eventos públicos, como o carnaval e o Rock in Rio, a segurança em praias, a **melhor gestão e organização urbanas e novos investimentos e empregos para a cidade**.
- Por fim, o primeiro passo para **promover um modelo de desenvolvimento coerente para a cidade é partir das melhores evidências disponíveis e da transparência de informações e dados públicos**.
- Um segundo passo essencial seria **desenhar políticas que privilegiassem a educação e o desenvolvimento humano com foco nas potencialidades futuras** possíveis para a cidade. Investimentos e qualificação para os **setores de turismo, de cultura, de inovação tecnológica (softwares, biotecnologias etc.) e de serviços em geral** são necessários para atrair empresas e para tornar o Rio de Janeiro um **polo de referência** econômica e de qualidade de vida.





# 02

## Introdução

Quais são as consequências do modelo de desenvolvimento adotado na cidade do Rio de Janeiro? Em que medida o que ocorre na cidade é apenas reflexo do momento crítico do país ou responde a escolhas de políticas públicas e a prioridades no orçamento? Como refletir acerca de um modelo mais adequado para o desenvolvimento da cidade e recuperar o seu protagonismo diante da realidade nacional?

Essas perguntas estão no cerne de uma reflexão sobre a cidade que queremos, em especial, considerando o seu enorme potencial econômico, social e cultural. Em 2017, a Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV DAPP), por meio do relatório *O Rio em perspectiva: um diagnóstico de escolhas públicas* (RUEDIGER, 2017), chamou a atenção para um modelo potencialmente danoso para o Rio de Janeiro, focado na realização de grandes eventos e com pouca aderência a novos modelos de desenvolvimento assentados nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), delineados pela Organização das Nações Unidas na Agenda 2030 (ONU, 2015).

As consequências negativas desse modelo certamente são sentidas até hoje. Porém, pode-se questionar até que ponto a preocupação levantada naquele relatório foi, de fato, levada em consideração nos anos seguintes. Além disso, tais consequências, que são de origem principalmente estrutural, colocaram a cidade em uma situação de particular vulnerabilidade diante da pandemia de COVID-19 que assolou o país e o mundo em 2020.

O presente relatório atualiza o diagnóstico em dados da cidade do Rio de Janeiro, mantendo o olhar multidimensional iniciado na 1ª edição (RUEDIGER, 2017). A ideia é levantar informações tanto da gestão orçamentária e fiscal da cidade quanto da provisão de serviços públicos, mostrando os dilemas das escolhas públicas da cidade e evidenciando problemas prioritários. O diagnóstico leva em consideração dados atualizados até o início de outubro de 2020, quando disponíveis.

O relatório está dividido da seguinte forma: na Seção 3, apresentamos um diagnóstico socioeconômico da cidade do Rio de Janeiro, com indicadores de atividade econômica e conjuntura social e do mercado de trabalho, e como isso se relaciona a um contexto de crise fiscal e orçamentária. Na Seção 4, são apresentados casos de dificuldades na provisão de serviços públicos em diversas áreas. Finalmente, a Seção 5 apresenta um retrato da percepção da gestão do Rio de Janeiro a partir das redes sociais. A Seção 6 apresenta uma conclusão geral do relatório. Na Seção 7, há mais detalhes metodológicos e relativos à obtenção das informações utilizadas.









03

**Finanças  
e economia**

## 3.1

# ELEMENTOS DA ATIVIDADE ECONÔMICA E DA QUESTÃO SOCIAL

A 1ª edição deste relatório apontou um quadro crítico quanto às condições de vida da população carioca e os desafios econômicos que seriam enfrentados pela nova gestão. Esta seção busca apresentar um diagnóstico da cidade no que se refere à atividade econômica e à conjuntura social, identificando como vêm se comportando os indicadores socioeconômicos desde então.

### 3.1.1 Atividade econômica

A situação da atividade econômica na cidade do Rio de Janeiro é um reflexo dos indicadores da conjuntura do país, com o agravante de haver indícios de realocação de investimentos para outras localidades. A crise, que começa em 2015 e se arrasta até o momento recente, já era captada, em 2019, pelo comportamento do índice de atividades do comércio de bens, serviços e turismo da Fecomércio RJ (IFec RJ), em parceria com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE). Segundo Mesquita, Ferreira e De Valk (2019), “as últimas leituras do índice IFec RJ mostram uma estabilização ao redor da média histórica. **Esse dado é bastante desanimador, uma vez que se desejaria uma saída mais rápida da crise em que o estado do Rio de Janeiro mergulhou**”.

No setor industrial, o município do Rio de Janeiro já vinha apresentando desempenho inferior à média estadual desde 2019, mas a situação se tornou ainda pior em 2020, em razão da pandemia de COVID-19. Na primeira sondagem industrial de 2020, em que são apresentados indicadores relativos ao final de 2019, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan<sup>1</sup>) mostra que o indicador de volume de produção (44,6) era semelhante, mas ligeiramente inferior à média do estado, de 45,9. **Na sondagem do segundo trimestre, a situação se torna dramática: o indicador chega a 16,2 em abril de 2020, recuperando-se para 37,9 em junho,**

---

<sup>1</sup> Todas as referências sobre as bases de dados utilizadas neste relatório estão discriminadas na Seção 7.



**enquanto que a média estadual chega a 25,8 em abril e atinge um nível superior ao observado no final de 2019 (47,5).** Trajetórias similares são observadas em termos de número de empregados, utilização da capacidade instalada, margem de lucro e situação financeira. Os indicadores relativos às expectativas para os próximos seis meses com respeito a demanda por produtos, número de empregados, compra de matéria-prima e investimentos também são piores do que ocorre, na média, no estado como um todo.

No contexto dos investimentos estaduais confirmados para os próximos anos, realizados majoritariamente pelo setor de petróleo e gás natural, a capital será receptora de uma fração muito pequena do valor total (1,3%), conforme os dados apresentados pela Firjan (2019)<sup>2</sup>. Os investimentos confirmados na capital serão realizados principalmente no setor de infraestrutura, em obras como a implantação do BRT Transbrasil – já prevista para 2016. Dentre os vinte projetos de investimento confirmados na cidade do Rio de Janeiro que foram identificados pela Firjan (2019), onze são empreendidos pelo poder público.

**Em cinco anos (2018 em comparação com 2013), a cidade do Rio de Janeiro viu a quantidade do total de empresas com sede no município se reduzir em quase 8 mil estabelecimentos (-4%, considerando o número de empresas próximo de 200 mil em 2013),** conforme dados do Cadastro Central de Empresas (Cempre) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O setor de serviços é o único com taxas de crescimento positivas no período (de apenas 1,9%) e registra o maior aumento entre todos os setores na última década, conforme a **Figura 1. Já o comércio foi o setor que mais sofreu com a crise econômica**, em números tanto absolutos, diminuindo em 7,9 mil o total de empresas ativas entre 2013 e 2018, quanto relativos (-14,9%), **chegando a pouco mais de 45 mil empresas ativas, menor patamar em 10 anos.** No mesmo período, a indústria nacional caiu 10,2%, e, na capital fluminense, a redução foi de 14,7%, uma perda de 2,5 mil empresas no município, o que corresponde a 3,5% do total da queda no país. O setor agropecuário, que participa com apenas 0,1% do total, chegou a possuir 289 empresas ativas em 2010. Porém, contabilizou apenas 165 empresas em 2018, indicando uma redução de 35,3% em dez anos.

---

**- 8 MIL**

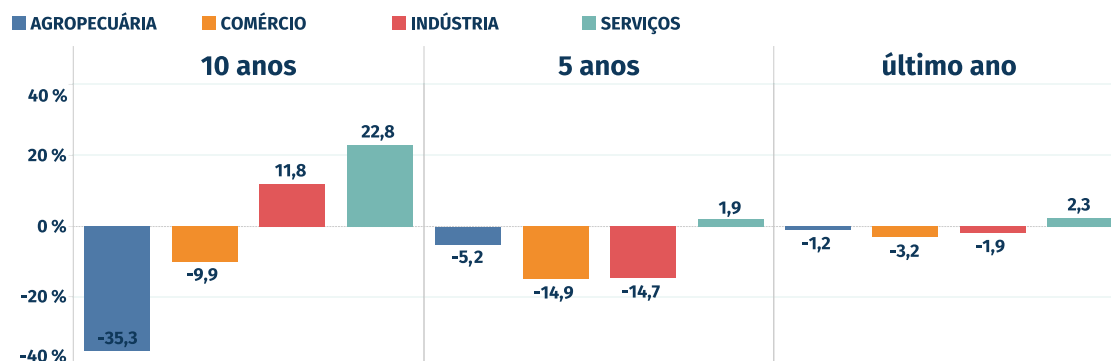
É O SALDO DE  
EMPRESAS ATIVAS  
EM 2018 EM  
RELAÇÃO A 2013 NO  
RIO DE JANEIRO.

---

<sup>2</sup> Entretanto, investimentos multirregionais correspondem à maior parte (65%) do valor total. Observando-se a tabela completa disponibilizada pela Firjan (2019), identifica-se a existência de 93 investimentos multirregionais, dos quais apenas um inclui o município do Rio de Janeiro e outro abarca a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o que leva à conclusão de que a proporção do valor total correspondente à capital é, de fato, pequena em relação ao total do estado.

FIGURA 1 | TAXA DE CRESCIMENTO DO NÚMERO DE EMPRESAS ATIVAS  
POR SETORES ECONÔMICOS

Município do Rio de Janeiro (2018 em relação a 2008, 2013 e 2017), em %

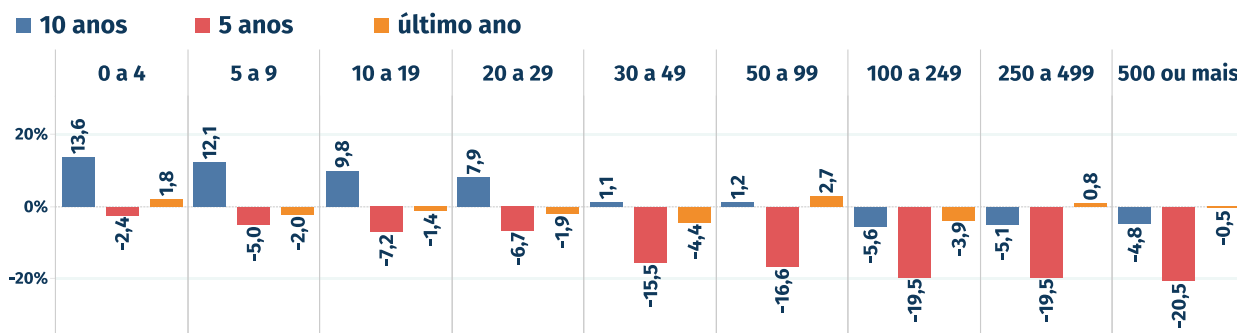


Fonte: IBGE (Cempre). Elaboração: FGV DAPP.

O comportamento das empresas no município do Rio de Janeiro, ao longo do tempo, também pode ser analisado pelas diferenças de composição entre as faixas de pessoal ocupado. **Ao se analisar o porte das empresas segundo esse critério, é notável o decréscimo anual entre as médias e grandes empresas, em especial, aquelas com mais de trinta pessoas ocupadas.** A análise indica que houve uma maior queda na taxa de crescimento anual nos últimos cinco anos da série, de 2013 a 2018, como mostra a **Figura 2**, ainda que, em relação a 2017, também tenha havido redução na quantidade de empresas em quase todas as faixas de pessoal ocupado.

FIGURA 2 | TAXA DE CRESCIMENTO DO NÚMERO DE EMPRESAS ATIVAS  
POR FAIXAS DE PESSOAL OCUPADO

Município do Rio de Janeiro (2018 em relação a 2008, 2013 e 2017), em %



Fonte: IBGE (Cempre). Elaboração: FGV DAPP.

Em comparação com outras localidades, o município do Rio de Janeiro apresentou trajetórias divergentes, dependendo de qual indicador se analisa: o quantitativo de empresas ou de pessoal ocupado. Nos últimos cinco anos analisados, o Brasil como um todo teve redução de 8,4% no quantitativo de empresas ativas, enquanto que cidades como São Paulo e Brasília tiveram quedas relativas ainda maiores, de 9,2% e 11,2%, respectivamente. A cidade do Rio de Janeiro registrou queda menor no período, de 4%, inclusive comparando-se com o estado do Rio como um todo, que registrou redução de 7,8%.

Entretanto, em relação ao número de pessoas ocupadas, a cidade do Rio de Janeiro apresentou queda mais expressiva, de 15%, maior do que no estado como um todo, de 13,8%. No país, a queda média foi de 5,3%, enquanto que São Paulo teve redução de 5,7%, e Brasília teve crescimento de 6,7%. **Esse é mais um reflexo da dinâmica na cidade do Rio: a redução da atividade econômica em decorrência do fechamento ou da realocação de empresas de porte médio ou grande, resultando em sérias restrições no mercado de trabalho.**

Esses indicadores, além de mensurarem um aspecto importante do baixo dinamismo econômico do país, mostram que o Rio de Janeiro é um caso particular dentro de um país que não tem se mostrado um território propício ao desenvolvimento de negócios, independentemente do setor. As consequências disso para a manutenção de um elevado patamar de desemprego e, em decorrência, de diversos problemas sociais são patentes. **A mudança na cidade passa, de forma crucial, por meios de se recuperar o investimento local.**

---

#### BOX 1 | ECONOMIA CRIATIVA E DE ALTA TECNOLOGIA

Em qualquer análise econômica, é difícil isolar fatores estruturais de mudança de fatores meramente conjunturais. A análise sobre abertura e fechamento de empresas leva em conta tendências mais gerais e sugere que os efeitos da conjuntura têm sido mais evidentes no Rio de Janeiro em comparação com outras localidades do país.

No entanto, paralelamente, a economia se encontra em transformação. Há alguns setores tipicamente mais modernos, que, até mesmo na conjuntura desfavorável, conseguem um desempenho relativamente bom, enquanto que outros setores mais tradicionais são os que mais explicam a queda. Nesse sentido, podemos estar particularmente interessados em

observar o desempenho de setores que compõem a chamada “economia criativa”<sup>3</sup>, incluindo também os setores de alta tecnologia<sup>4</sup>.

Seguindo outros estudos da área no Brasil (CAIADO, 2011; MESQUITA, 2012), categorizamos setores identificados com a economia criativa a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do IBGE (2007). Tais setores foram agregados em categorias (setores criativos) conforme a tabela que consta no Anexo 2 de Mesquita (2012, p. 64 et seq.).

Considerando a década atual, até onde é possível obter os dados (2010 a 2018), os setores criativos com maior crescimento no Brasil, em termos de número de empresas, foram os de Publicidade e Propaganda (57%), de Arquitetura e Design (33,6%) e de Ensino e Cultura (20,3%). Já, em termos de pessoal ocupado, o setor de Informática lidera (34,8%), seguido de perto pelos de Publicidade e Propaganda (34,7%) e de Ensino e Cultura (33,7%). No Rio de Janeiro, o setor de Audiovisual tem mais destaque no número de empresas criadas (52,3%), enquanto que o setor de Patrimônio tem destaque no volume de pessoal ocupado (34,6%).

**Buscando uma compreensão mais detalhada dos drivers de futuro, observamos especificamente as atividades econômicas do setor criativo que mais cresceram no país na década de 2010**, que são: portais, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na internet; atividades de publicidade; design e decoração de interiores; desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis; e atividades de produção cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão.

Como mostra a **Figura 3**, o crescimento médio agregado dessas cinco atividades, no Brasil, foi de 13,8% em termos de número de empresas, retirando-se a cidade do Rio de Janeiro, que teve exatamente a mesma taxa de crescimento no período. A variação do último ano, no entanto, foi maior na cidade do Rio (12,8%) em comparação com o resto do Brasil (7,4%).

No entanto, apesar dessa melhora no quantitativo de empresas com sede no município, o comportamento do agregado dessas cinco atividades é bastante distinto ao se comparar o Rio de Janeiro com as demais localidades do

---

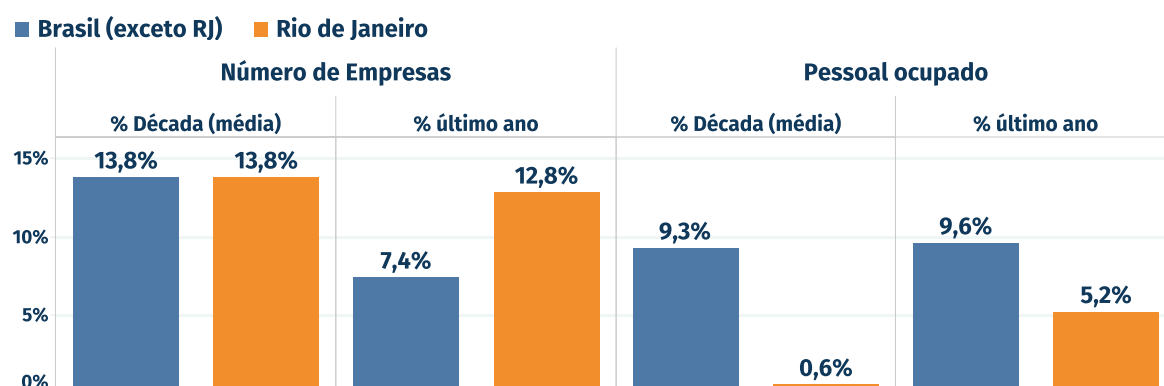
3 Segundo Bakhshi et al. (2015, p. 6, tradução nossa), trata-se de “indústrias que têm a sua origem na criatividade, habilidade e talento individuais e que têm potencial para a criação de riqueza e empregos por meio da geração e da exploração da propriedade intelectual”.

4 Segundo Bakhshi et al. (2015, p. 6, tradução nossa), trata-se de indústrias “engajadas em desenhar, desenvolver e introduzir novos produtos e/ou processos de fabricação inovadores, através da aplicação sistemática de conhecimento científico e técnico”.

país em termos de pessoal ocupado. Enquanto que o crescimento entre 2017 e 2018, no país como um todo (exceto na cidade do Rio), foi de 9,6%, um pouco maior do que a média da década (9,3%), **o Rio de Janeiro apresentou uma taxa de crescimento significativamente menor de pessoal ocupado (5,2%), porém, ainda melhor do que a média da década, de apenas 0,6%.** Isso sugere que, apesar do recente dinamismo em relação ao seu próprio passado e em relação ao resto do país, o **Rio de Janeiro apresenta dificuldades em gerar frutos a partir da sua inserção em setores da “nova economia”.**

### FIGURA 3 | ATIVIDADES DA ECONOMIA CRIATIVA QUE MAIS CRESCERAM NA DÉCADA

Crescimento médio da década (2010-2018) e do último ano (2017-2018) em número de empresas e em pessoal ocupado: Brasil (exceto Rio de Janeiro) e município do Rio de Janeiro, em %



Fonte: IBGE (Cempre). Elaboração: FGV DAPP.

Podemos estar particularmente interessados em analisar setores que apresentam, de forma explícita, um maior conteúdo tecnológico. Dos setores criativos mapeados por Caiado (2011) e Mesquita (2012), destaca-se o setor da Informática. Nesse setor, o retrato é relativamente distinto: o crescimento médio em número de empresas na década, no país, é negativo (-0,8%) e, no Rio de Janeiro, é praticamente nulo (0,1%). Porém, em termos de pessoal ocupado, o setor passou a empregar mais na década no país (4,9% de crescimento médio), enquanto que, no Rio, a situação se encontra estagnada (-0,8%), como mostra a **Figura 4.**

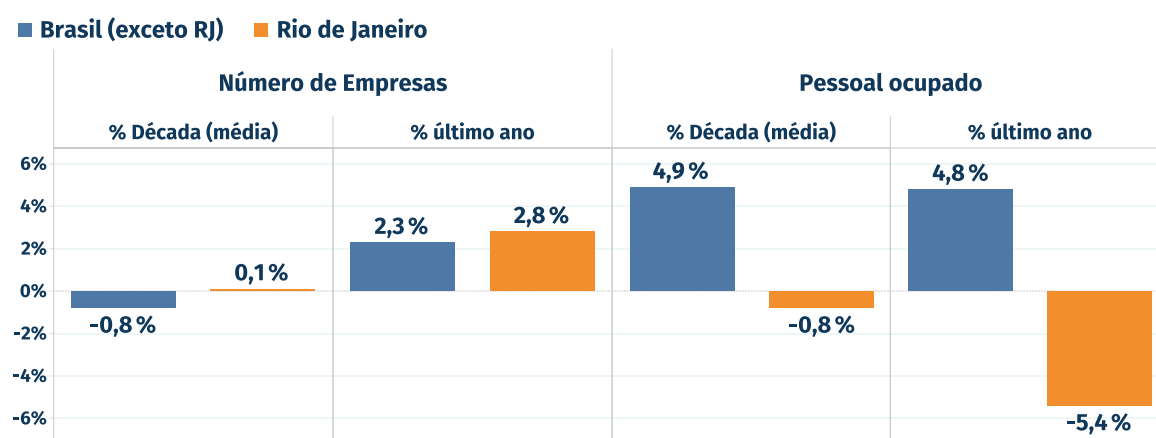
Por outro lado, ao se observar o último ano da série, a conjuntura é um pouco melhor na abertura de empresas (crescimento de 2,8% no Rio contra 2,3% no resto do Brasil); **porém, é pior no pessoal ocupado, considerando que o Rio teve queda de 5,4% no setor em 2018, enquanto que, no resto do**



**Brasil, houve ganho de 4,8%.** Apesar da conjuntura ruim, que afeta transversalmente todos os locais, isso pode ser um sinal de que **empresas de setores com maior conteúdo tecnológico podem estar preferindo outras localidades**, enquanto que o Rio sofre com a possível perda de capital humano.

#### FIGURA 4 | DESEMPENHO DO SETOR DE INFORMÁTICA

**Crescimento médio da década (2010-2018) e do último ano (2017-2018) em número de empresas e em pessoal ocupado: Brasil (exceto Rio de Janeiro) e município do Rio de Janeiro, em %**



Fonte: IBGE (Cempre). Elaboração: FGV DAPP.

### 3.1.2 Conjuntura social

Em 2017, o primeiro relatório, chamou a atenção para um panorama social da cidade distinto do divulgado no âmbito da realização de grandes eventos, como a Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016. **Passados três anos, a realidade não aponta para um cenário mais otimista.** O contexto social do Rio de Janeiro, segundo o que pode ser apurado a partir dos dados, sugere que o baixo desempenho da economia tem gerado consequências proporcionalmente mais graves e duradouras na cidade em comparação com a média do país.

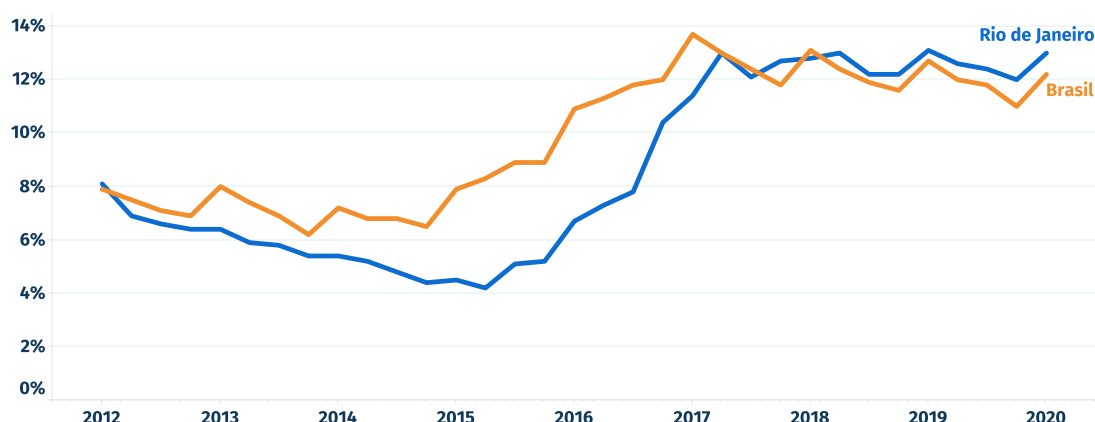
A análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE mostra que a trajetória de queda do desemprego que se verificava no início da década, chegando a aproximadamente 4% entre o final de 2014 e início de 2015, deu lugar a uma deterioração do emprego na cidade desde então, como se observa na **Figura 5**. O aumento do desemprego foi ainda maior depois dos Jogos Olímpicos, chegando a

mais de 10% no último trimestre de 2016 e atingindo 13% no primeiro trimestre de 2020<sup>5</sup>. Ou seja, como consequência do baixo desempenho econômico da cidade, **o desemprego quase triplicou em um intervalo de cinco anos, o que sugere que a situação já era bastante desfavorável antes dos efeitos da pandemia de COVID-19.**

**4,4%**

ERA A TAXA DE DESEMPREGO DO MUNICÍPIO NO FIM DE 2014.

FIGURA 5 | TAXA DE DESEMPREGO POR TRIMESTRE  
Município do Rio de Janeiro e Brasil (2012/T1 a 2020/T1), em %



Fonte: IBGE (Pnad Contínua). Elaboração: FGV DAPP.

Em termos absolutos, **o número de desempregados aumentou em 328 mil pessoas em cinco anos**, tendo passado de 142 mil pessoas, no primeiro trimestre de 2015, para 470 mil pessoas, no primeiro trimestre de 2020. Ao longo do ano de 2019, o número de desempregados no Rio de Janeiro registrou ligeira queda, chegando a 433 mil pessoas no último trimestre do ano e voltando a subir em 2020, em parte, devido aos efeitos da pandemia.

Um fato importante é que o desemprego na cidade do Rio, até início de 2017, era sistematicamente menor do que o da média brasileira. Contudo, desde então, passa a girar em torno do mesmo patamar de 12% a 13%. Isso reflete uma tendência agravada na cidade em relação ao país como um todo. **Se, em 2015, a cidade respondia por menos de 2% dos desempregados do país, ela passou a responder por 3,7% dos 12,8 milhões de brasileiros desempregados.**

**13%**

É A TAXA DE DESEMPREGO DO MUNICÍPIO NO INÍCIO DE 2020.

<sup>5</sup> No momento em que este relatório foi produzido, o IBGE já tinha divulgado a taxa de desemprego para o segundo trimestre de 2020, porém, sem desagregação para municípios, devido à pandemia de COVID-19. Por isso, optamos por utilizar os dados até o primeiro trimestre da PNAD Contínua tradicional.

Os dados da PNAD Contínua tradicional não permitem aferir, em sua totalidade, os efeitos da pandemia de COVID-19, que gerou consequências significativas no cenário econômico de 2020, com medidas de isolamento social sendo implementadas pelo país para evitar a transmissão acelerada do vírus e a sobrecarga do sistema de saúde. A desaceleração da atividade econômica resultante levou a um aumento do desemprego em nível nacional, observado também no Rio de Janeiro, onde a situação continua pior do que no resto do país. De acordo com a PNAD COVID19, uma pesquisa especial realizada pelo IBGE para coletar informações durante a pandemia, a taxa de desemprego no estado do Rio de Janeiro vem crescendo mais rapidamente do que a brasileira, chegando ao nível de 15% em agosto de 2020, em comparação com os 13,6% da taxa nacional. Destaca-se, ainda, que esses valores somente não são maiores devido à queda da taxa de participação na força de trabalho, que, no país como um todo, era de 61% antes da pandemia e caiu para 55% no segundo trimestre de 2020.

O aumento do desemprego, ao longo dos últimos anos, veio acompanhado de uma mudança na composição do emprego. Tanto no Brasil quanto no estado do Rio de Janeiro<sup>6</sup>, há uma diminuição da proporção de empregados no setor privado – em especial, dos trabalhadores com carteira assinada – e um aumento da proporção de trabalhadores por conta própria. **No Brasil, entre os primeiros trimestres de 2015 e de 2020, houve uma queda de 8,3% no número de trabalhadores com carteira assinada<sup>7</sup>, enquanto que, no estado do Rio de Janeiro, essa queda foi de 20,9%.** Por outro lado, o aumento de trabalhadores por conta própria foi de 11,6% no Brasil e de 28,7% no estado do Rio no mesmo período.

Ou seja, ao longo dos dois últimos anos, a situação do mercado de trabalho no Rio de Janeiro se deteriorou. **O desemprego se mantém em patamar elevado, e a situação é mais dramática em relação ao emprego com carteira assinada.** Tal evidência está por trás de uma série de outros problemas sociais que a cidade vivencia: pobreza, desigualdade, criminalidade, entre outros.

Um dos reflexos mais perversos desse cenário, conforme esperado em épocas de crise, é que a parcela da população mais afetada por essa deterioração no cenário econômico foi a mais pobre. De acordo com dados do Cadastro Único para programas sociais do governo federal (Ministério da

---

**140 MIL**

ERA O NÚMERO DE  
DESEMPREGADOS  
NO MUNICÍPIO NO  
ÚLTIMO TRIMESTRE  
DE 2014.

---

**470 MIL**

ERA O NÚMERO DE  
DESEMPREGADOS  
NO MUNICÍPIO  
NO PRIMEIRO  
TRIMESTRE DE 2020.

---

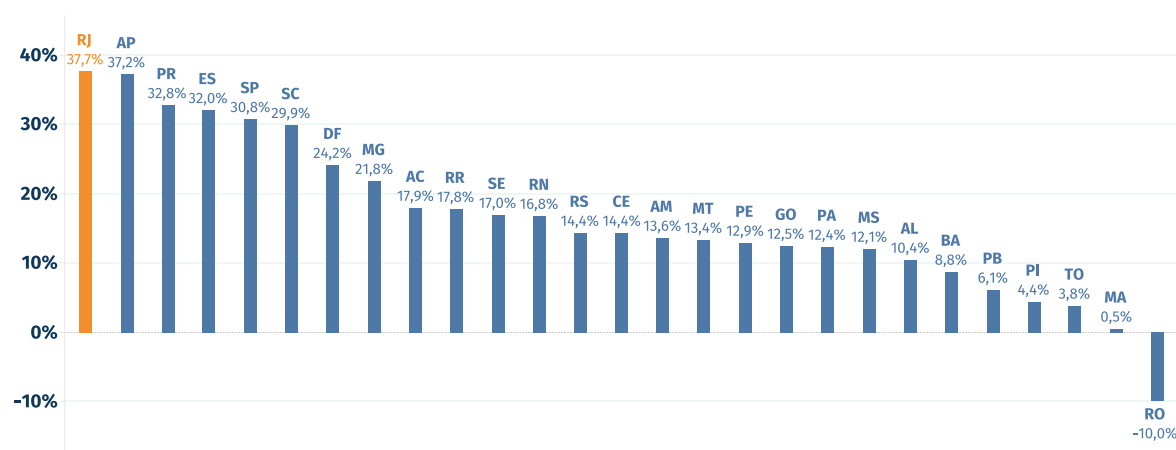
<sup>6</sup> Os dados da PNAD Contínua não apresentam abertura por categoria de emprego nos níveis de regiões metropolitanas e de municípios, apenas no nível dos estados.

<sup>7</sup> Foram considerados os empregados no setor privado, no setor público e trabalhadores domésticos com carteira assinada.

Cidadania), a quantidade de famílias em situação de extrema pobreza no Brasil cresceu 15,4% entre dezembro de 2016 e o mesmo mês de 2019, antes, portanto, da pandemia de COVID-19. Na cidade do Rio de Janeiro, esse aumento foi de 37,5%. **Mesmo diante da aparente estabilização do quadro de empregos na cidade ao longo do ano de 2019, o número de famílias em extrema pobreza cresceu 11,3% de dezembro de 2018 ao mesmo mês de 2019, enquanto que, no Brasil, houve um aumento de 6%.** Na comparação entre os estados, como mostra a **Figura 6**, o número de famílias em extrema pobreza no estado do Rio de Janeiro foi o que mais cresceu entre 2016 e 2019.

**FIGURA 6 | CRESCIMENTO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA**

**Estados e Distrito Federal, dezembro de 2016 a dezembro de 2019**



Fonte: Ministério da Cidadania (Cadastro Único). Elaboração: FGV DAPP.

Essa situação gera **aumento da demanda por serviços públicos essenciais** como saúde e educação, exatamente em um momento em que o setor público apresenta baixa capacidade de fazer frente aos problemas da cidade e de promover o seu desenvolvimento.

Um exemplo disso é que, desde 2014, segundo dados da Agência Nacional de Saúde (ANS), há uma **diminuição no número de beneficiários de planos de saúde no país**. Em particular, no município do Rio de Janeiro, havia 3,2 milhões de planos em dezembro de 2016, passando para pouco mais de 3 milhões em dezembro de 2019 – uma queda de 130 mil beneficiários (4,1%). No estado, a queda, em termos percentuais, foi menor (3,1%), representando uma magnitude de quase 174 mil planos de saúde a menos, **o que sinaliza a grave situação da capital, dado que ela representa, sozinha, 75% dessa redução**. Esse comportamento já havia sido ressaltado na

**130 MIL**  
**BENEFICIÁRIOS**  
DEIXARAM DE TER  
PLANO DE SAÚDE  
NO MUNICÍPIO  
ENTRE DEZEMBRO  
DE 2016 E DE 2019.

1ª edição deste relatório, com dados até o final de 2016, mas a observação dos dados recentes sugere que a tendência continua. Já, refletindo a situação pós-pandemia, os dados até junho de 2020 indicam uma perda adicional de 1% no número de beneficiários de planos de assistência médica na cidade e de 1,6% no estado.

Ainda que não seja possível atribuir a totalidade desse movimento a uma maior demanda pela saúde pública, a tendência é que a rede municipal seja, em alguma medida, mais demandada. Com efeito, há indícios de que isso esteja ocorrendo. De acordo com os dados de setembro de 2020 da Secretaria Municipal de Saúde, ainda existem 530 pessoas esperando atendimento na fila de espera de consultas e exames solicitados em 2015 e 2016; 10.126 em 2017; 44.042 em 2018; e 187.314 em 2019. O total, até agosto de 2020, somava **361.971 pessoas à espera de serviços de consultas e exames na rede municipal**. Antes da pandemia, em novembro de 2019, esse número era ainda maior, de 432.327 pessoas.

Também há, na educação, um quadro de aumento de demanda pela rede pública. Na educação infantil, por exemplo, entre 2016 a 2019, as matrículas do ensino privado têm se reduzido, passando de 118.756 registros para 117.965, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Já, na rede pública da cidade do Rio de Janeiro, considerando-se as três esferas de governo, **a quantidade de matrículas aumentou continuamente no mesmo período, de 136.892 para 152.476 – um crescimento de 11,4%**. A rede pública municipal foi responsável por um aumento de 16,8 mil matrículas, correspondendo, portanto, à quase totalidade da demanda adicional na cidade.

Esses dados sugerem que **o quadro social na cidade do Rio de Janeiro, que já era considerado grave no diagnóstico realizado em 2017, se tornou ainda mais agravado desde então**. Mesmo que parte desse processo seja, na verdade, uma consequência do que ocorre no Brasil como um todo, há indícios de que a deterioração é mais exacerbada ao se observar a realidade local carioca.

## 3.2

## DESAFIOS ECONÔMICO-FINANCEIROS

A 1ª edição deste relatório mostrou que o contexto de crise econômica, o baixo dinamismo no mercado de trabalho e a baixa capacidade de investimento público trariam grandes desafios à gestão municipal pelo ponto de vista das contas públicas. Essa seção busca apresentar como se comportaram alguns indicadores de desempenho fiscal desde então.

### 3.2.1 Receitas e despesas

Anos com déficit orçamentário têm sido mais frequentes do que anos superavitários na cidade do Rio de Janeiro. A **Figura 7**, com dados obtidos a partir dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) disponibilizados pela Controladoria Geral do Município (CGM/RJ), mostra a receita arrecadada e a despesa empenhada entre 2008 e 2019, revelando **dez anos de déficit e apenas dois de superávit (2009 e 2010)**.

Como reflexo da crise econômica e da baixa capacidade do município de atuar na geração de receitas, a queda de arrecadação em 2017 puxou todo o orçamento para baixo, com uma despesa empenhada em níveis semelhantes ao que foi gasto em 2011, levando o orçamento dos anos seguintes a um patamar mais baixo em relação ao que vigorava em 2016. **Mesmo com o corte de despesas, o déficit como proporção da receita em 2017 é o segundo maior<sup>8</sup> da série apresentada, no patamar de 5,7% da receita.**

---

**10 EM 12**

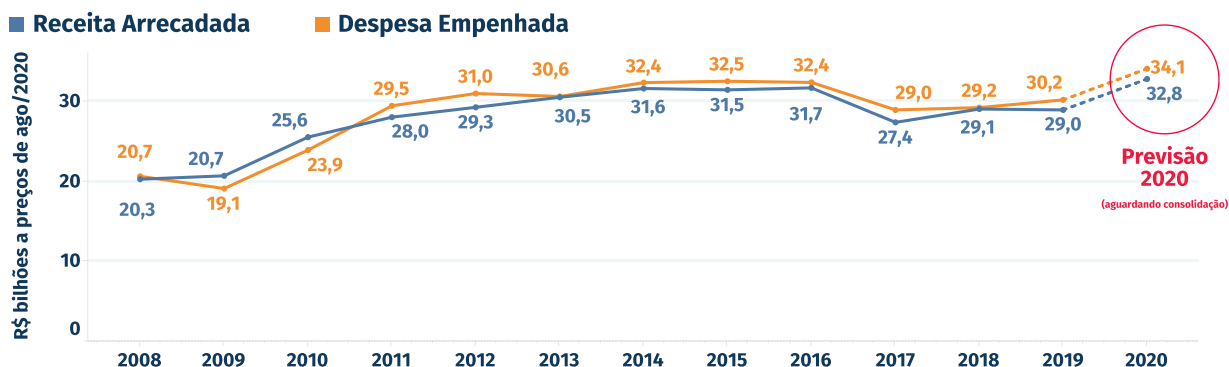
ANOS TIVERAM  
DÉFICIT  
ORÇAMENTÁRIO  
NO MUNICÍPIO  
ENTRE 2008 E 2019.



---

8 O valor de 2012 é de 5,9% da receita.

FIGURA 7 | RECEITA ARRECADADA E DESPESA EMPENHADA

Município do Rio de Janeiro (2008 a 2020<sup>9</sup>), R\$ bilhões a preços de ago/2020.

Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

Para 2019, conforme dados do RREO do último bimestre de 2019 ajustados para o nível de preços de agosto de 2020, havia uma projeção de R\$ 30,8 bilhões em receita total (6,1% maior do que a receita efetivamente realizada em 2018), valor ainda menor do que a dotação orçamentária atualizada de R\$ 32,3 bi. No entanto, houve motivos para inferir que a receita de fato realizada no final do ano (R\$ 29 bilhões) seria consideravelmente menor. Ao analisarmos o componente da receita que varia diretamente de acordo com a atividade econômica, já com as devidas deduções legais – a chamada Receita Corrente Líquida (RCL) –, observamos que a **sua realização é sistematicamente abaixo da previsão desde 2014**. Na média, a diferença apurada entre 2014 e 2018 foi de 7,6%. Se aplicarmos esse percentual ao valor previsto de receita total em 2019, chegamos ao valor de R\$ 28,5 bilhões – mais próximo, portanto, à receita realizada em 2019.

De fato, segundo o último balanço orçamentário do ano de 2019, a receita realizada ficou bem próximo disso – R\$ 29 bilhões a preços de agosto de 2020 –, inferior, portanto, à despesa empenhada de R\$ 30,2 bilhões. Por consequência, o déficit orçamentário voltou a crescer em 2019, chegando a 4,3% da receita do ano. A capacidade fiscal do município – medida pelo tamanho do orçamento – ainda é inferior à verificada entre 2012 e 2016. A previsão de déficit para 2020, até o momento, é de 3,9% da receita.

Isso posto, **parece haver algum equívoco nas expectativas quanto à realização das receitas do município já há algum tempo**. O orçamento é pensado sistematicamente sobre uma base que não tem se realizado, o

9 Os valores de 2020 foram obtidos a partir das colunas “receita prevista” e “dotação atualizada” do RREO do 3º bimestre desse ano.



que pode estar relacionado ao fato de que a arrecadação está assentada sobre uma base econômica que vem sendo mais drasticamente afetada no período recente.

Para fornecer alguns exemplos dos componentes da receita, tomemos o caso do Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS). Em 2017 e 2018, a diferença entre a previsão e a realização, a preços de agosto de 2020, foi de, respectivamente, R\$ 1,31 e R\$ 1,08 bilhão. Para contextualização, a 1ª edição deste relatório (p. 25) mostrava que, em abril de 2017, “quando o orçamento foi aprovado, por exemplo, a estimativa de arrecadação do ISS [...] era R\$ 594 milhões maior que a atual”. Ou seja, **a diferença entre o previsto e o que efetivamente se realizou em 2017 foi mais que o dobro do que era esperado no primeiro quadrimestre daquele ano**. Em 2019, a diferença apurada no fechamento do exercício foi bem menor, de R\$ 50 milhões. Já, em relação à cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), outro importante componente da receita que depende da arrecadação do estado como um todo, a diferença apurada em 2019 foi de R\$ 496 milhões.

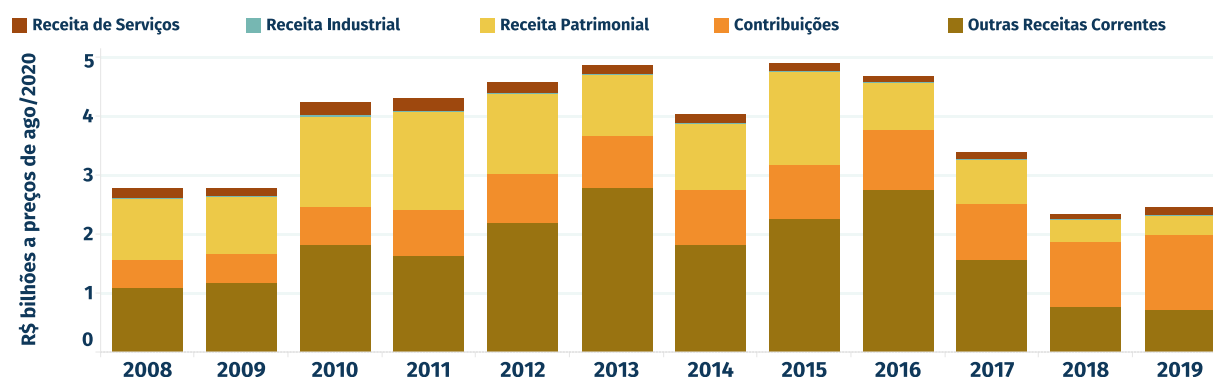
Além da receita tributária, outros componentes também sofreram queda recente. Ainda que um percentual entre 80% e 90% da receita corrente seja composto por impostos, taxas e transferências, a parcela restante – composta por contribuições, receita patrimonial, receita industrial e de serviços, entre outras – teve significativa redução desde 2016. **Em 2018, esse conjunto de receitas teve a menor arrecadação, pelo menos, desde 2009, corrigindo pela inflação**, como mostra a **Figura 8**. O valor em 2019 é ligeiramente maior do que em 2018, mas ainda é o segundo menor da série apresentada.

**-7,1%**

É A DIFERENÇA MÉDIA ENTRE PREVISÃO E ARRECADAÇÃO DE RECEITAS CORRENTES LÍQUIDAS (RCL) NO MUNICÍPIO ENTRE 2014 E 2019.

FIGURA 8 | **COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES ARRECADADAS, EXCETO TRIBUTÁRIA E TRANSFERÊNCIAS**

Município do Rio de Janeiro (2008 a 2019), R\$ bilhões a preços de ago/2020



Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

Como pode se observar, a receita patrimonial é um dos fatores que explicam a queda, porém, **o componente “outras receitas correntes” também sofreu queda expressiva**. Uma investigação mais detalhada revela que, dentro dessa categoria, se inserem: arrecadação por meio de multas, pagamentos da dívida ativa de impostos recolhidos pelo município, regularização de obras, precatórios, depósitos judiciais, entre outras despesas.

Esses fatores levam o município a **diminuir ainda mais a sua capacidade de investimento**, o que se manifesta em diversos aspectos da vida na cidade, como será apresentado na Seção 4 deste relatório. Entretanto, outro fator que contribui para essa situação é o compromisso com pagamento de dívidas, como se verá a seguir.

### 3.2.2 Dívida e restos a pagar

O processo de execução orçamentária da despesa pública passa por uma série de fases desde a aprovação do orçamento no legislativo até a liberação dos recursos financeiros para compra de um bem ou para execução de um serviço, de pagamento de salários de servidores etc. Essas fases estão definidas na Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964). Primeiro, o ente público precisa emitir uma nota de empenho, um documento que representa uma espécie de reserva financeira associada a um gasto específico. Em seguida, a despesa empenhada precisa ser liquidada para que haja confirmação de que ocorreu a contrapartida do gasto, ou seja, de que o bem foi comprado, o salário foi pago, o serviço foi realizado. Somente após a liquidação da despesa é que o governo realiza o pagamento e repassa, de fato, o valor referente à operação empenhada.

O artigo 35 da Lei nº 4.320/1964 estabelece que, do ponto de vista orçamentário, o exercício financeiro de um ano contempla todas as despesas empenhadas nesse período, isto é, **o empenho é o critério contábil definido para execução das despesas sob a ótica orçamentária**. Por essa razão, o empenho cria uma espécie de obrigação, pois se trata de uma reserva financeira lançada para fazer frente a um gasto específico. **Quando uma despesa é empenhada em um ano, mas não é liquidada no mesmo ano, o ciclo orçamentário descrito acima não é finalizado, e a despesa tem que ser registrada no ano seguinte como “restos a pagar”**. Ou seja, a despesa não deixa de existir e ainda precisa ser liquidada e paga, mesmo que isso não ocorra no mesmo ano em que ela foi empenhada. Dito isso, existem dois tipos de restos a pagar: os **não processados**, que são despesas empenhadas e não liquidadas no mesmo ano orçamentário, e os **processados**,

que são despesas empenhadas e liquidadas no mesmo ano, porém, não pagas nesse ano<sup>10</sup>.

De uma forma ou de outra, os entes públicos brasileiros são obrigados a registrar os restos a pagar em um demonstrativo específico (Anexo 5) do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), um documento previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). O Anexo 5 do RGF contempla não somente as despesas inscritas em restos a pagar (processados ou não processados) no final de um exercício como, também, as disponibilidades financeiras que o ente público deixa em caixa para fazer frente a essas despesas no futuro. **Em geral, espera-se que a disponibilidade de caixa líquida – isto é, a diferença entre a disponibilidade de caixa bruta e as obrigações financeiras não liquidadas ou pagas no exercício financeiro – não seja negativa;** caso contrário, o ano seguinte já inicia com um déficit herdado do ano anterior para o ente público.

Na 1ª edição deste relatório, lançada em 2017, foi realizada uma análise da evolução da disponibilidade financeira líquida de 2010 a 2016 para a cidade do Rio de Janeiro. Essa análise foi atualizada em 2020, como mostra a **Figura 9**. A disponibilidade líquida (linha) é a diferença entre a disponibilidade bruta (coluna amarela) e as obrigações financeiras (coluna azul)<sup>11</sup>. Tal como na 1ª edição, a análise levou em consideração apenas os recursos não vinculados, isto é, despesas cujas fontes de **recursos não são previamente vinculadas a um gasto específico**. O objetivo desse recorte é filtrar as despesas que estão mais diretamente sob o controle do gestor público ao manejar o orçamento, permitindo maior discricionariedade<sup>12</sup>.

---

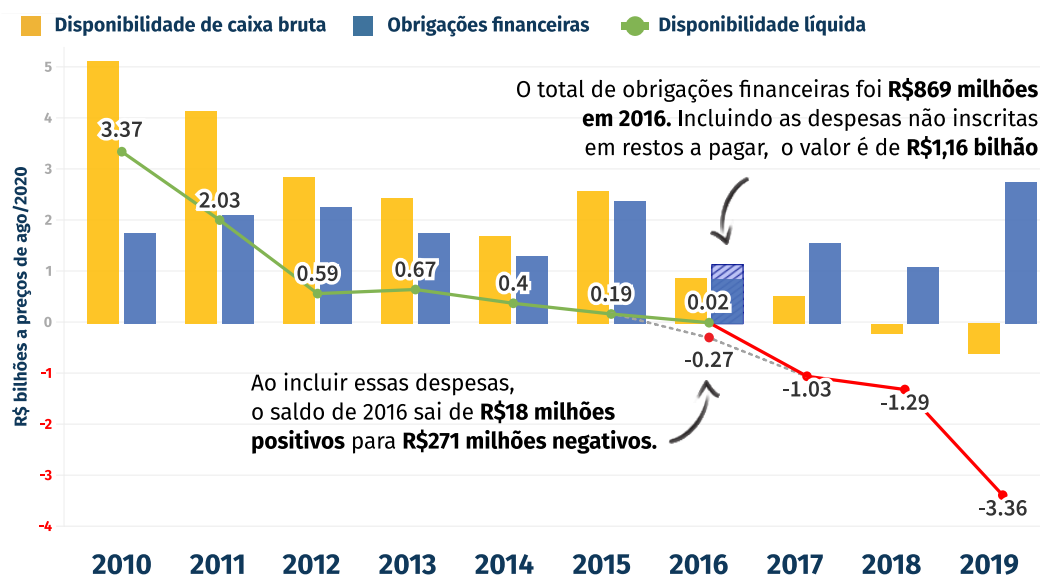
10 Para mais detalhes sobre restos a pagar, ver Ruediger e Souza (2016).

11 Para manter a consistência ao longo dos anos, o cálculo da disponibilidade líquida apresentada na Figura 9 corresponde à mesma fórmula utilizada para se chegar aos valores da última coluna do Anexo 5 do RGF de 2019, publicado em abril de 2020, relatório mais recente disponível durante a produção deste documento. A fórmula corresponde à diferença entre a disponibilidade de caixa bruta e o total das obrigações financeiras e dos restos a pagar não processados (empenhados e não liquidados no exercício orçamentário). Esse cálculo é o mesmo apresentado explicitamente nos RGFs de 2016 e 2017. De 2010 a 2015 e em 2018, o valor correspondente a essa fórmula não aparece explicitamente nos RGFs, mas seguimos a mesma forma de cálculo para apresentá-lo no gráfico. Por essa razão, o valor apresentado não necessariamente coincide com a coluna “disponibilidade líquida” de todos os RGFs, pois ela não necessariamente inclui os restos a pagar não processados no exercício. Além disso, até 2014, os dados eram apresentados separadamente nos Anexos 5 (disponibilidades) e 6 (restos a pagar).

12 O guia de preenchimento das declarações do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) reitera a importância de se declararem primeiramente os recursos não vinculados no Anexo 5 do RGF (BRASIL, 2019).

FIGURA 9 | **DISPONIBILIDADE DE CAIXA E OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS\***

Recursos não vinculados no município do Rio de Janeiro (2010 a 2019), R\$ bilhões a preços de ago/2020



Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

\* Nota: O valor das obrigações financeiras totais de 2016, seguindo a mesma metodologia de cálculo dos demais anos, é de R\$ 869 milhões. Ao subtrair a disponibilidade de caixa bruta desse valor, chega-se a um saldo positivo de R\$ 18 milhões. No entanto, o Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) de 2016 apresentou uma coluna adicional de “despesas não inscritas em restos a pagar”. Ao adicionar o valor dessa coluna às obrigações financeiras, obtém-se o valor de R\$ 1,16 bilhão, o que resulta em uma disponibilidade líquida negativa em R\$ 271 milhões. Ambos os cenários são apresentados no gráfico, tendo em vista que o RGF referenciado apresenta esse valor de disponibilidade líquida após a dedução dessas despesas adicionais, mas o entendimento posterior do TCM/RJ foi de que tais despesas não poderiam ser consideradas no cálculo.

A observação direta da **Figura 9** ressalta a **queda da disponibilidade líquida ao longo do tempo, em especial, dos últimos quatro anos**. Ajustando-se os recursos pela inflação, a prefeitura já foi capaz de deixar excedentes em caixa de mais de R\$ 2 bilhões em 2010 e 2011, descontando-se as obrigações financeiras. Entre 2012 e 2016, as disponibilidades líquidas caíram para menos de R\$ 1 bilhão, mas se mantiveram positivas. O ano de 2016 é um caso particular tratado em mais detalhes no Box 2.

## BOX 2 | O CASO DOS EMPENHOS CANCELADOS DE 2016

Um detalhe importante que se destaca na **Figura 9** é a apresentação de dois valores diferentes para o total das obrigações financeiras (e, por

consequência, para a disponibilidade líquida) no ano de 2016. Na 1ª edição deste relatório, chamou-se atenção para o fato de que essa disponibilidade líquida havia sido negativa pela primeira vez em 2016 ao se observar a série histórica disponível desde 2010, ano a partir do qual é possível observar os recursos não vinculados de forma separada. **Esse valor negativo, de R\$ 241,8 milhões em valores correntes (que correspondem a R\$ 271,2 milhões a preços de agosto de 2020)<sup>13</sup>, decorre de uma dedução adicional extraordinária de despesas incorridas e não inscritas em restos a pagar** (também chamadas à época de “empenhos cancelados”) no valor de R\$ 258,5 milhões em valores correntes. Tal rubrica somente ocorre em 2016, entre todos os anos analisados.

Um entendimento do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ), posterior à publicação da 1ª edição deste relatório, **explicitou que “a análise das contas do Prefeito de 2016 [...] deveria ter sido realizada sem a inclusão dos empenhos não liquidados**, mesmo com serviços prestados ou produtos entregues, visto que não eram considerados ‘exigíveis’ conforme posição firmada em junho de 2016 por este Tribunal” (RIO DE JANEIRO, 2018c, p. 2). Ao levar em consideração o parecer do TCM/RJ e retirar essa rubrica extraordinária do cálculo realizado na **Figura 9, observa-se que a disponibilidade líquida se torna positiva, de R\$ 16,7 milhões em valores correntes** (R\$ 18,8 milhões em valores de agosto de 2020). Apesar de positivo, o valor continuaria sendo o mais baixo até aquele momento.

É importante destacar que a análise empreendida neste relatório, **ao levar em consideração apenas os recursos não vinculados, não deve ser considerada para emitir julgamentos sobre o saldo total deixado em caixa em um determinado ano ou por uma determinada gestão da prefeitura**. Tais julgamentos são emitidos pelo Tribunal de Contas do Município após analisar os demonstrativos gerados pela administração municipal em sua totalidade. No caso específico de 2016, o Tribunal entendeu que, independentemente da inclusão ou não dessas despesas empenhadas não liquidadas, “o saldo de disponibilidades financeiras – já subtraídas todas as dívidas da Prefeitura – foi positivo no final de 2016 e, portanto, houve cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal” (RIO DE JANEIRO, 2018c, p. 2).

---

13 O valor divulgado na 1ª edição era, na verdade, de R\$ 320 milhões. Após o seu lançamento, a CGM/RJ divulgou, ainda em 2017, um novo demonstrativo, em que corrigia o valor da disponibilidade de caixa, em decorrência de uma auditoria que foi realizada sobre os empenhos cancelados em 2016.

De 2017 em diante, a disponibilidade líquida é negativa, ou seja, o excedente de caixa é inferior ao total de obrigações financeiras deixadas para o ano seguinte, incluindo os restos a pagar não liquidados no ano corrente. **Em 2018 e 2019, até mesmo a disponibilidade de caixa bruta foi negativa. Considerando somente os recursos não vinculados, a cidade fechou o ano de 2017 com saldo negativo de R\$ 1 bilhão em aberto para 2018 e, em seguida, fechou 2018 com R\$ 1,3 bilhão para 2019. Para 2020, o saldo negativo foi de mais de R\$ 3 bilhões<sup>14</sup>.**

**Essa análise sugere que a gestão municipal, sob a ótica dos recursos que permitem maior discricionariedade, está gerando uma espécie de orçamento paralelo além do orçamento corrente, o que pode, muitas vezes, restringir escolhas orçamentárias e afetar serviços públicos essenciais.** É importante ressaltar, no entanto, que cabe às autoridades, em particular, ao TCM/RJ, julgar se o padrão apresentado a partir de 2017 na **Figura 9** constitui prática irregular de acordo com parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outros fatores que contribuem para restringir ainda mais o orçamento do município são o crescimento e a mudança de perfil da dívida contratual. Como apontado na 1ª edição, diversas obras que foram realizadas na cidade com o intuito de melhorar a infraestrutura local para a realização de grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, viriam a ser pagas ao longo dos anos seguintes. Esse é o caso, por exemplo, das obras do BRT, financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

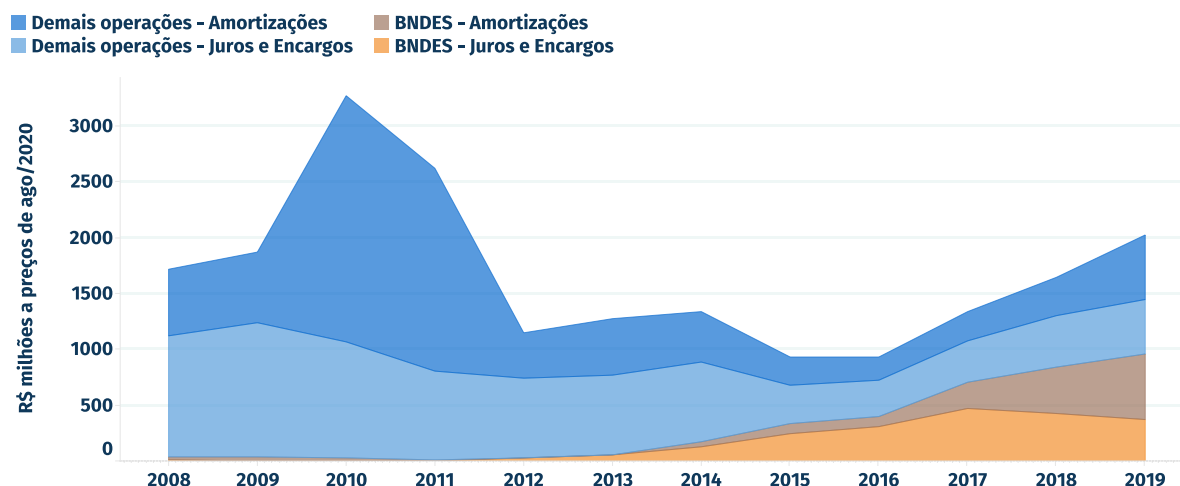
Como a **Figura 10** mostra, **o serviço da dívida anual (amortizações dos empréstimos mais os juros e encargos financeiros) vem aumentando desde 2016, corrigindo pela inflação**, o que já era previsto pelo fluxo de caixa apresentado na 1ª edição. Além disso, há uma mudança na composição dos credores da dívida, com uma elevação da participação do BNDES, que passou a mais de 50% do serviço da dívida em 2017. Vale ressaltar que o pico de gastos da dívida, entre 2010 e 2011, se refere a operações de refinanciamento.

**-R\$ 3,36 BI**

É A DIFERENÇA  
ENTRE A  
DISPONIBILIDADE  
DE CAIXA E AS  
OBRIGAÇÕES  
FINANCEIRAS  
ORIUNDAS DE ANOS  
ANTERIORES NO  
MUNICÍPIO PARA  
2020.

<sup>14</sup> O Anexo 5 do RGF de 2019 foi atualizado em abril de 2020 com esse valor e uma nota dizendo que “foram incluídas nesta coluna obrigações incorridas que não foram registradas orçamentariamente e aquelas que tiveram o empenho cancelado em 2016 (R\$ 691.135.566,79)”. A nota alerta que análises comparativas entre anos devem levar em consideração que tal informação não existia em anos anteriores. Destaca-se que, no entanto, mesmo se utilizássemos as versões preliminares do RGF, divulgadas em janeiro e fevereiro de 2020, em que tal nota não estava presente, a disponibilidade líquida em recursos não vinculados do final de 2019 seria de R\$ 1,9 bilhão, o que ainda seria o maior déficit na série histórica apresentada.

**FIGURA 10 | SERVIÇO DA DÍVIDA (JUROS E AMORTIZAÇÕES) DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA**  
**Município do Rio de Janeiro (2008-2019), R\$ milhões a preços de ago/2020**  
**(valores pagos)**



Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

É verdade que o município ainda se encontra relativamente distante do limite de alerta dado pela Resolução n.º 40, de 2001, do Senado Federal (BRASIL, 2001), de 108% na relação entre Dívida Consolidada Líquida (DCL) e Receita Corrente Líquida (RCL), hoje em 62,4%<sup>15</sup>.

Ainda assim, o fluxo crescente da dívida pode sinalizar uma tendência preocupante, em especial, quando observamos que, apesar de os gastos estarem próximos do previsto<sup>16</sup> para os pagamentos dos empréstimos do BNDES, **a prefeitura está gastando muito acima do previsto nas demais operações**. Isso indica que novas operações de crédito estão dando origem a fluxos adicionais de pagamento, exatamente em um momento em que se busca espaço no orçamento para prover serviços básicos.

A **Figura 11** mostra que o serviço da dívida em operações, exceto as do BNDES, foi, respectivamente, 12,8%, 27,4% e 57,2% maior do que o previsto em 2017, 2018 e 2019. **Como um todo, o serviço da dívida representou 7,1% do orçamento efetivamente pago pela administração direta em 2017, 8,2% em 2018 e 10,3% em 2019**, conforme dados do portal Contas Rio da CGM/RJ.

**10,3%**

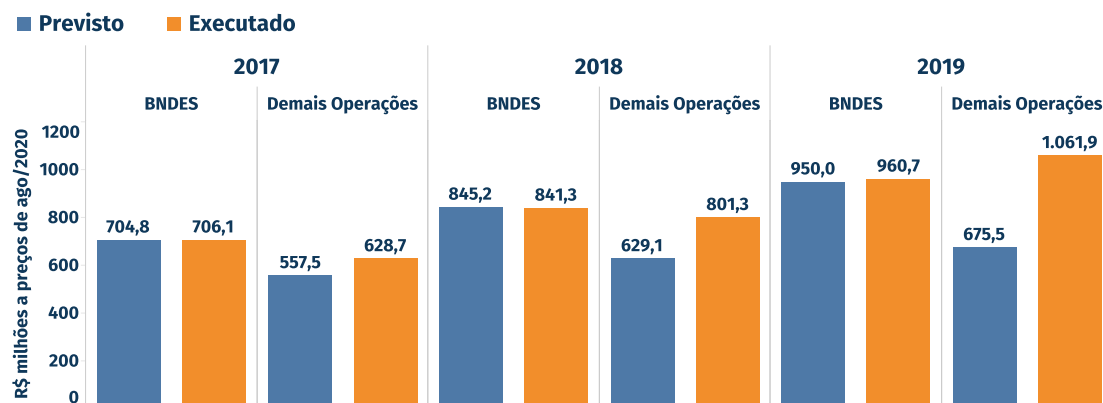
É O PERCENTUAL DO ORÇAMENTO EFETIVAMENTE PAGO PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA EM 2019, COM AMORTIZAÇÕES E JUROS DA DÍVIDA CONTRATUAL NO MUNICÍPIO.

<sup>15</sup> Segundo o Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 2º quadrimestre de 2020, publicado pela CGM/RJ.

<sup>16</sup> “Previsto”, nesse caso, se refere ao fluxo de caixa projetado para os anos de 2017 a 2020, na 1ª edição deste relatório (p. 27), com dados fornecidos pela Secretaria Municipal da Fazenda.



FIGURA 11 | **SERVIÇO DA DÍVIDA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, PREVISTO E EXECUTADO**  
Município do Rio de Janeiro (2017 a 2019), R\$ milhões a preços de ago/2020



Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

### 3.2.3 Distribuição do orçamento

**Restrições no tamanho total do orçamento anual da prefeitura do Rio de Janeiro implicam difíceis decisões de alocação de prioridades.** Uma simples comparação entre os orçamentos empenhados em 2016 e em 2019 por função – demonstrada na **Figura 12** – permite observar quais foram as áreas priorizadas, levando em consideração que, tipicamente, momentos de contração fiscal afetam mais diretamente despesas discricionárias (como investimentos) do que obrigatórias (como pessoal).

O primeiro dado que chama a atenção, na **Figura 12**, é que a maior parte das áreas teve redução absoluta em termos reais, **mas duas, em especial, tiveram aumento: previdência social<sup>17</sup> e encargos especiais<sup>18</sup>.** Em uma situação que parece espelhar o quadro das despesas federais, **o orçamento para gastos sociais se encontra severamente restringido pelo aumento da proporção dessas despesas, que passam conjuntamente de 21% em 2016 para 30,4% do valor empenhado em 2019.**

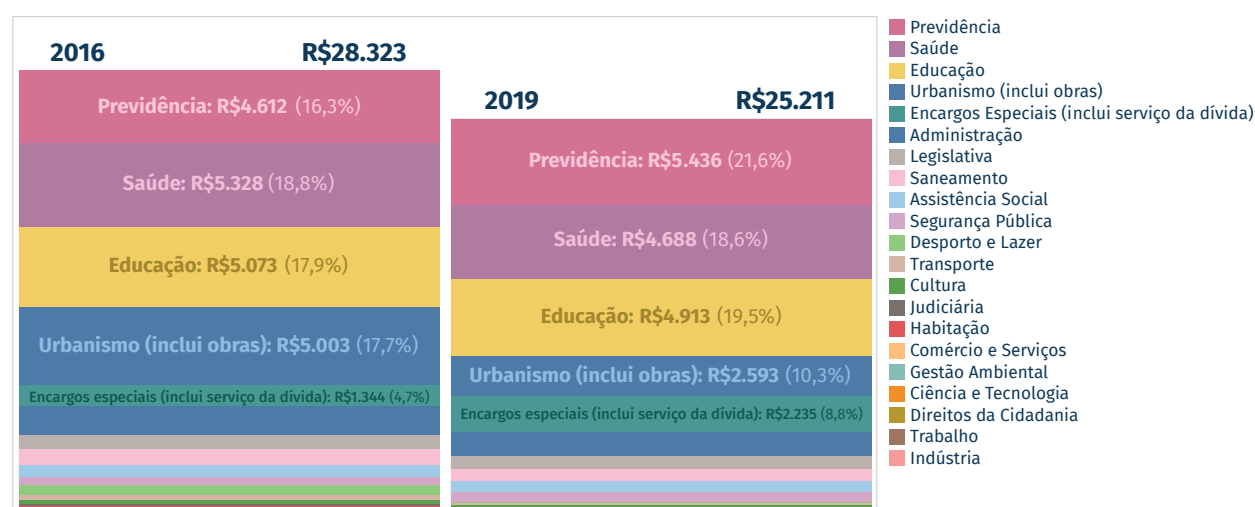
17 Na Seção 4.4, é apresentado um quadro mais detalhado da situação da previdência dos servidores do município.

18 Essa categoria incorpora os gastos com o serviço da dívida, o que está de acordo com a análise feita na Seção 3.2.2.

Por outro lado, ainda que tenham ampliado ou, pelo menos, mantido a sua participação no todo, as despesas com saúde e educação tiveram redução real no período – o que será apresentado com mais detalhe nas Seções 4.2 e 4.3. Como essas funções possuem elevado valor de despesas obrigatórias, parte das despesas não pode ser diretamente afetada. **Já a despesa com urbanismo, que inclui a execução de obras na cidade, caiu 7,4 pontos percentuais na sua participação, sendo a categoria que mais caiu no período nesse critério.** Outras categorias, como saneamento, gestão ambiental, cultura, desporto e lazer e ciência e tecnologia, também tiveram redução como proporção do orçamento no período.

FIGURA 12 | **DESPESA EMPENHADA POR FUNÇÃO**

Município do Rio de Janeiro (2016 e 2019), R\$ milhões a preços de ago/2020



Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

Nesse sentido, pode se inferir que **a capacidade de atuação do setor público municipal se encontra severamente restrita**, o que sugere a necessidade de repensar mecanismos de financiamento do setor público e, em última instância, de planejar ações que busquem reestruturar a economia da cidade, além de reconsiderar as prioridades orçamentárias. Na seção seguinte, serão exploradas possíveis consequências desse cenário na provisão de serviços públicos, observando o comportamento de uma série de indicadores em diferentes dimensões.



04

**Serviços  
Públicos**

Nesta seção, apresentamos indicadores da situação recente do município do Rio de Janeiro em diferentes dimensões: **assistência social, saúde, educação, previdência, infraestrutura, ocupações irregulares, saneamento, segurança, turismo e conservação, além de uma nota sobre a situação da transparência.**

## 4.1

# ASSISTÊNCIA SOCIAL

**A falta de dados referentes à população em situação de rua no município, inclusive sobre o seu perfil, dificulta muito a elaboração de políticas públicas mais adequadas.** A 1ª edição destacou que, em 2016, havia mais de 14 mil pessoas em situação de rua no município do Rio, segundo dados levantados pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH). Até o presente momento, não houve outra pesquisa realizada com a mesma metodologia da anterior, para que esse número fosse atualizado de modo comparável. Uma pesquisa coordenada pela SMASDH, juntamente com o Instituto Pereira Passos (IPP), foi lançada em 2018, trazendo um número de 4.628 pessoas em situação de rua no município, mas a metodologia não é comparável (SILVA et al., 2018). Então, não é possível afirmar que a população de rua tenha caído ou aumentado.

Atualmente, a SMASDH disponibiliza um número menor de vagas em abrigos e hotéis acolhedores do que no ano de 2013. Segundo a extinta Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), havia 2.301 vagas para a população em situação de rua no município, sendo 685 conveniadas<sup>19</sup>, enquanto que, em 2019, a SMASDH informou que possuía 2.284 vagas, das quais 554 eram conveniadas<sup>20</sup>. **Esse número é bastante inferior até mesmo à estimativa mais recente de população em situação de rua da cidade, de mais de 4,6 mil pessoas,** como relatado acima (SILVA et al., 2018).

A tendência é que essa população tenha aumentado, provavelmente devido à maior taxa de desemprego e à redução do orçamento da SMASDH ao longo dos últimos anos, especialmente comparando-se o atual

19 Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4576565/4118206/PesquisaCenso.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020.

20 Dados fornecidos pela Secretaria no dia 21 de agosto de 2019, em resposta a um pedido feito por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527 de 2011).



quadriênio (2017-2020) com o anterior (2013-2016). **O valor total do orçamento da pasta atingiu o menor valor da série em 2018 (R\$ 407,9 milhões ajustados para preços de agosto de 2020), após sucessivas quedas desde 2013, quando o valor era de R\$ 564,9 milhões, conforme dados da CGM/RJ.** A queda real no presente quadriênio em comparação ao anterior é de 14,1%. Entretanto, o orçamento de 2020<sup>21</sup> já apresenta um aumento de 16,6% em relação ao ano anterior, sinalizando uma possível reversão dessa queda orçamentária, a depender do ritmo de execução no ano atual.

Esse comportamento ocorre, também, com o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), criado pela Lei Municipal n.º 2460/1996 e vinculado à SMASDH, cujo objetivo é proporcionar recursos para o financiamento das ações na área de assistência social. **O orçamento do FMAS observou uma redução acelerada depois de 2016, caindo quase 16% de 2016 a 2019; ou seja, de R\$ 177,1 milhões, passou para R\$ 149,1 milhões. A recuperação observada no orçamento da SMASDH em 2020, por sua vez, se deu quase inteiramente pelo aumento do FMAS, que recebeu uma dotação adicional de R\$ 41,5 milhões em relação ao ano anterior, um aumento de 27,9%.** Ainda assim, analisando o agregado do quadriênio atual contra o anterior, observa-se uma queda real na dotação orçamentária de 6,1%.

O FMAS recebe recursos de diversas fontes, como, por exemplo, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que transfere de forma regular e automática recursos via modalidade fundo a fundo ou por convênios e contratos. De acordo com a SMASDH<sup>22</sup>, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) vinha repassando, no último triênio, valores próximos aos pactuados, ao contrário do que vinha acontecendo nos anos anteriores, conforme apresentado na 1ª edição deste relatório, quando os repasses eram menores do que os valores pactuados. Essa situação também ocorreu com as transferências do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), que, somente a partir de 2018, começou a repassar os valores conforme os pactuados, segundo a SMASDH.

Para analisar as transferências enviadas pela união (FNAS) e pelo estado (FEAS) diretamente ao município (FMAS) – dado que os valores pactuados e repassados não estão disponíveis publicamente –, foram analisados os valores informados no portal Contas Rio, no painel de receitas por órgão. A **Figura 13** mostra a previsão da receita e a sua arrecadação em cada ano e, no caso de 2020, até o mês de outubro. É possível perceber que, de 2018 em diante, os valores arrecadados sempre foram maiores do que o previsto.

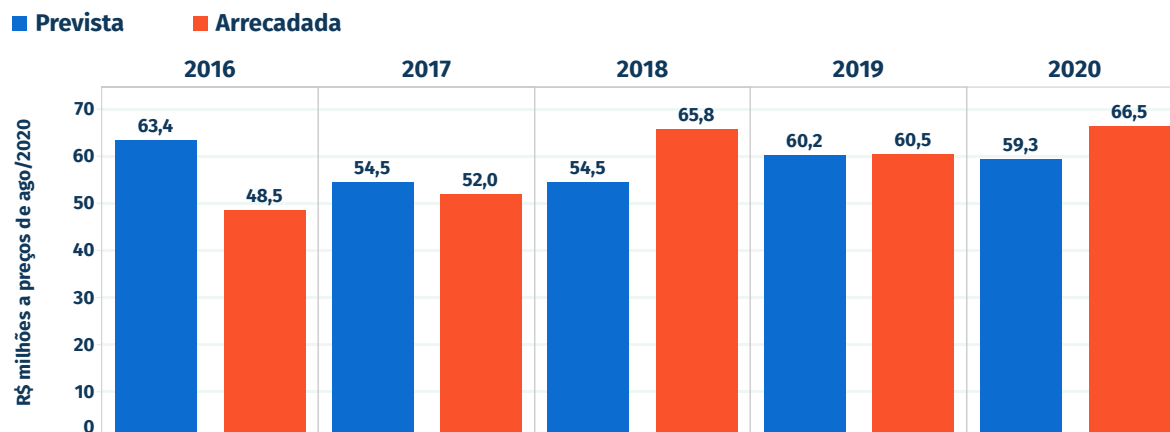
<sup>21</sup> Dados coletados em 08 de outubro de 2020.

<sup>22</sup> Dados fornecidos pela Secretaria, através de mensagem eletrônica, no dia 18 de dezembro de 2019, em resposta a um pedido feito por meio da Lei de Acesso à Informação.

Cabe destacar que, no valor arrecadado até outubro de 2020, constam R\$ 21,2 milhões oriundos de transferências do FNAS especificamente em razão da COVID-19, que não estavam na receita prevista.

### FIGURA 13 | RECEITA PREVISTA E ARRECADADA PELOS FUNDOS NACIONAL E ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Município do Rio de Janeiro (2016 a 2020<sup>23</sup>), R\$ milhões a preços de ago/2020



Fonte: SMASDH. Elaboração: FGV DAPP.

23 Os valores de 2020 correspondem a uma consulta realizada no dia 08 de outubro.

Fonte: Monica Silva em Unsplash



## 4.2

# SAÚDE

A situação da saúde no Rio de Janeiro é um exemplo de como a demanda crescente pelos serviços públicos em um momento de estagnação pode ter efeitos nocivos. Em 2016, a prefeitura do Rio municipalizou dois hospitais e entregou dois Centros de Atenção Psicossocial e 31 Clínicas da Família<sup>24</sup>. O investimento para financiar as novas construções gerou um encargo orçamentário pesado nos anos seguintes, conforme delineado na 1ª edição, que explorou os impactos dessas despesas nos cortes orçamentários que afetaram a saúde em 2017. Para além dessa dimensão, podemos observar que os **gastos com custeio saltaram em aproximadamente R\$ 330 milhões de 2016 para 2017** – de longe, o maior aumento nas despesas de saúde do ano.

Em um ano em que a receita foi inferior ao esperado, esse aumento de gastos foi uma pressão sobre o orçamento da saúde, o que costuma gerar cortes de despesas discricionárias. Um clássico exemplo desse tipo de despesa, **o orçamento para obras<sup>25</sup> de construção ou de manutenção despencou 97% em 2017, para um empenho de apenas R\$ 3 milhões, o menor da década**. Os anos seguintes apresentam tendência de crescimento, porém, os níveis permanecem muito abaixo dos observados nos anos anteriores, como mostra a **Figura 14**. Mesmo com a pandemia de COVID-19 em 2020, que exigiu gastos adicionais desse tipo, o valor empenhado até o início de outubro ainda é menor do que o patamar de 2016.

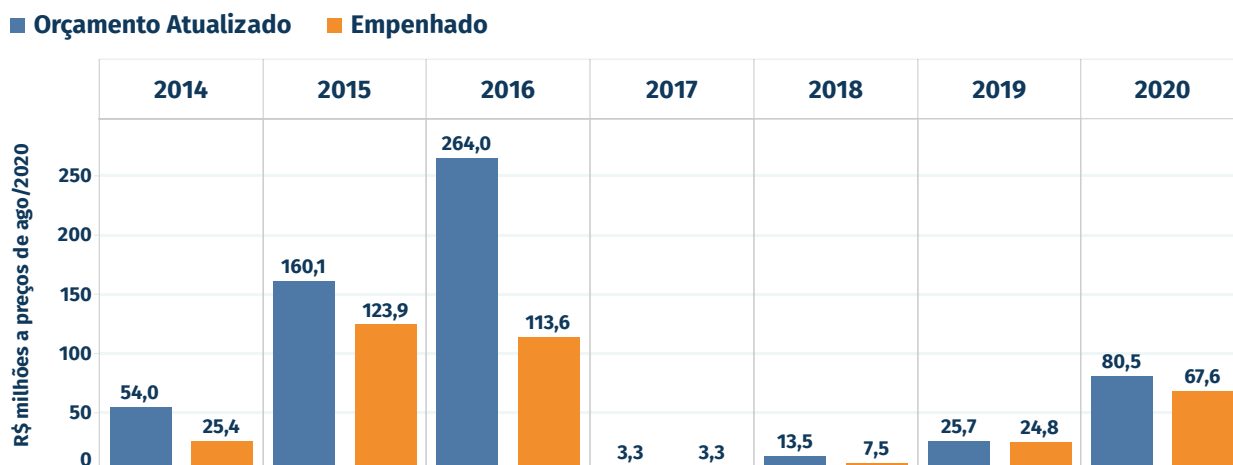


Fonte: Freepik

24 Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6594964/4178605/RelatorioAnual2016\\_Web.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6594964/4178605/RelatorioAnual2016_Web.pdf). Acesso em 09 out. 2020.

25 Os valores foram obtidos no portal Contas Rio. Para essa análise, foram considerados os seguintes itens da despesa: ampliação, reconstrução e reformas; execução das obras e projetos; execução de obras e projetos de ampliação, reconstrução e reformas; e obras e instalações.

FIGURA 14 | ORÇAMENTO PARA OBRAS DA SECRETARIA DE SAÚDE  
Município do Rio de Janeiro (2014 a 2020<sup>26</sup>), R\$ milhões a preços de ago/2020



Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

Essa queda é condizente com a redução das equipes da Estratégia de Saúde da Família (ESF), que vem sendo conduzida, também, desde o fim de 2017. De acordo com dados do Ministério da Saúde (portal de Informação e Gestão da Atenção Básica), nos anos de 2018 e 2019, houve uma diminuição de 90 e de 233 equipes, respectivamente<sup>27</sup>. Essa tendência continua marcante em 2020, com a redução de mais 69 equipes da ESF somente até julho deste ano. A consequência é **a queda na taxa de cobertura populacional do programa, que vinha crescendo desde 2016 até um pico de 63,7% em outubro de 2017, para apenas 40,5% da população em julho de 2020.**

A contração dos serviços de saúde prestados pela prefeitura não está acontecendo em um momento de redução na demanda, mas, sim, em um período em que a necessidade da população está aumentando, uma realidade que a própria prefeitura reconhece. **Em 15 de março de 2017, a Secretaria de Saúde publicou, no Diário Oficial do município, um cálculo demonstrando uma necessidade de aumento de 534 leitos na rede municipal<sup>28</sup> (RIO DE JANEIRO, 2017). Entretanto, desde março de 2017 até antes da pandemia de COVID-19, em fevereiro de 2020, houve uma queda de 949**

**R\$ 35,6 MI**

FOI O TOTAL  
GASTO EM OBRAS  
DE CONSTRUÇÃO  
E REPAROS PELA  
SECRETARIA DE  
SAÚDE, SOMANDO  
OS ANOS DE 2017,  
2018 E 2019,  
NO MUNICÍPIO.

26 Os valores de 2020 correspondem a uma consulta realizada no dia 08 de outubro de 2020.

27 A comparação é feita entre os meses de dezembro de cada ano.

28 Esse cálculo levava em consideração um tempo de permanência médio nos hospitais de 12,5 dias, superior à referência de 9,1 dias utilizada pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A título de informação, esse valor é, hoje, de 10,2 dias.



**leitos hospitalares<sup>29</sup> na rede pública da cidade, dos quais 324 foram da rede municipal.** Com a pandemia, o número de leitos volta a subir: registra-se um aumento de 702 equipamentos entre fevereiro e agosto de 2020, sendo 471 na rede municipal.

Como consequência da falta de leitos e da redução das equipes de atendimento médico, o município sofre com longas filas de espera para consultas e exames no Sistema Único de Saúde (SUS). Considerando os dados mais recentes, anteriores à crise de COVID-19, a área de maior espera, até novembro de 2019<sup>30</sup>, era a de consultas oftalmológicas, em que 20,5 mil pessoas aguardavam atendimento geral e 9 mil pessoas estavam na fila para uma consulta de cirurgia de catarata. Além disso, **os dados indicam que havia mais de 20,8 mil pacientes em estado grave (classificação “vermelho”) aguardando consultas e exames de todas as especialidades.**

Conforme citado na Seção 3.1.2, dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) mostram que houve uma queda de 7%, nos últimos quatro anos<sup>31</sup>, no número de beneficiários de planos de saúde privados no município, o que, aliado às taxas de desemprego e de subemprego crescentes, indica que **a população carioca está cada vez mais vulnerável.**

---

### BOX 3 | A SITUAÇÃO DO RIO DE JANEIRO NO COMBATE À COVID-19

## Leitos municipais para COVID-19

A rede municipal possui, atualmente<sup>32</sup>, 881 leitos para pacientes de COVID-19, dos quais 251 são leitos de unidades de terapia intensiva (UTIs). Parte desses leitos compõe o hospital de campanha municipal montado no Riocentro, inaugurado em maio e, atualmente, o único hospital de campanha ainda em funcionamento na cidade após o encerramento das operações dos hospitais correspondentes em outras esferas administrativas. A ocupação dos leitos municipais tem se mantido em um nível um pouco acima da metade desde agosto, com a ocupação dos leitos de UTI variando entre 79% e 91%.

---

29 Foi considerada a quantidade de leitos de internação e complementares disponíveis para o SUS..

30 A data de acesso aos dados foi 12 de fevereiro de 2020, porém, as solicitações mais recentes datavam de novembro do ano anterior.

31 Comparando os meses de junho de 2020 e de 2016.

32 Relatórios diários da prefeitura. Disponível em: <https://prefeitura.rio/tag/leitos-covid-19/>. Acesso em 08 de outubro de 2020.

## Orçamento dedicado ao combate à pandemia

No dia 6 de fevereiro, foi aprovada a Lei Federal n.º 13.979/2020, que dispôs sobre os gastos excepcionais a serem realizados pelo poder público para o combate da pandemia. Conforme o artigo 4º, “fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública”. Como forma de viabilizar os esforços para todo o território brasileiro, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 foi instituído em 27 de maio, estabelecendo auxílio financeiro por parte do governo federal para estados e municípios.

Até o início de outubro<sup>33</sup>, o total declarado pela prefeitura de transferências recebidas da União, como parte do Programa, foi de R\$ 626,3 milhões, inferior ao montante de R\$ 646,5 milhões declarado pelo Tesouro Nacional. Nesse mesmo período, a prefeitura havia empenhado R\$ 597,5 milhões em gastos classificados como relacionados ao combate à COVID-19. Apesar de os gastos diretos com saúde serem majoritários, representando 75% dos empenhos, são incluídos, também, gastos de apoio e outras questões prioritárias durante a pandemia, como a distribuição de alimentos pela Secretaria Municipal de Educação. A compra de materiais para uso médico ou laboratorial<sup>34</sup> foi a principal despesa (40% dos empenhos), seguida por serviços relacionados à saúde<sup>35</sup> (21%) e gastos com alimentação<sup>36</sup> (16%).

## Atendimento no sistema de saúde ambulatorial

De acordo com dados de setembro de 2020 da Secretaria Municipal de Saúde, o total de solicitações para agendamentos de consultas e exames na rede municipal, registradas até agosto, era de 361.971. A título de comparação com o período anterior à pandemia, em novembro de 2019, havia mais de 432 mil pessoas à espera de atendimento. Pode ser que essa re-

---

33 Os dados foram obtidos no dia 06 de outubro de 2020.

34 Essa categoria foi composta pelas seguintes naturezas de despesa: drogas e medicamentos; materiais para uso medicinal, cirúrgico e odontológico; materiais e produtos químicos; materiais e produtos biológicos e laboratoriais; materiais, ferramentas, artigos e utensílios para medição, precisão e controle.

35 Essa categoria foi composta pelas seguintes naturezas de despesa: serviços médicos, dentários, farmacêuticos e terapêuticos; serviços de saúde pública geral; serviços de saúde pública.

36 Essa categoria foi composta pelas seguintes naturezas de despesa: gêneros alimentícios, inclusive bebidas; fornecimento de alimentação.

dução tenha acontecido devido ao menor número de solicitações durante a pandemia.

Em relação aos pacientes na fila de espera para consultas ou exames, classificados como grave, o número é de 20,8 mil, sendo 55% das solicitações datadas entre 2016 e 2019, e 45%, de janeiro a agosto de 2020. O número é praticamente o mesmo registrado antes da pandemia, em novembro de 2019.

## **Variação no número de profissionais da saúde**

Entre janeiro e agosto de 2020, o número de profissionais da saúde com ensino superior na rede municipal aumentou em 8%, de acordo com dados do Datasus. O aumento no contingente foi puxado principalmente por um crescimento no número de bioquímicos, farmacêuticos, cirurgiões e clínicos gerais, enfermeiros e fisioterapeutas – todas categorias que cresceram entre 10% e 15% durante o período. No nível de técnicos e auxiliares, foi observado o mesmo aumento, sendo puxado principalmente por um aumento no número de técnicos de enfermagem e socorristas (16%), seguido pelo número de técnicos de patologia clínica e radiologia. Esse aumento no contingente de profissionais na saúde vem em contraste ao do ano de 2019, quando se observou uma pequena queda.



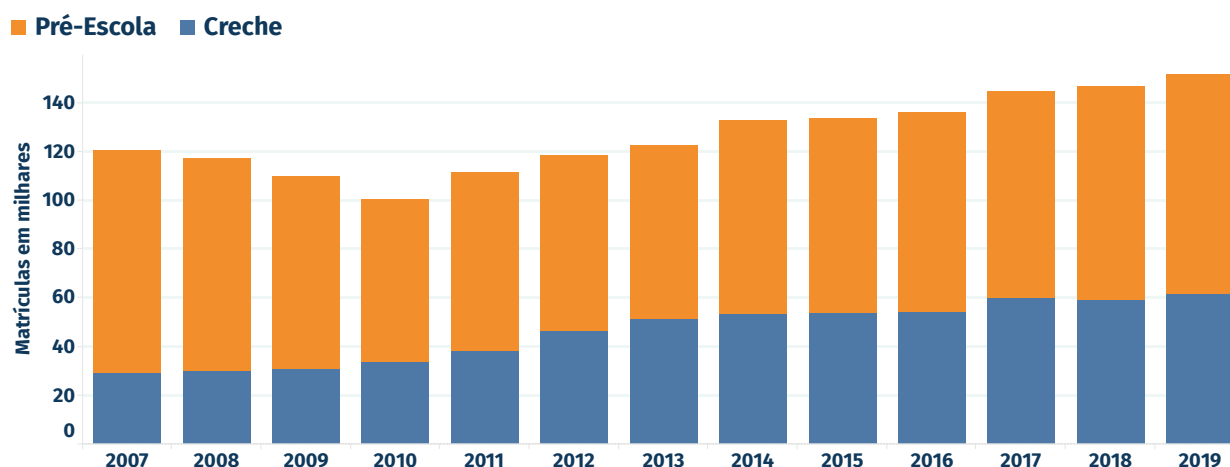
## 4.3

## EDUCAÇÃO

Como na área da saúde, há evidências de que a demanda pelos serviços de educação oferecidos pela rede pública – em especial, pela rede municipal – tem crescido no período recente. A **Figura 15**, a seguir, mostra um **movimento ascendente de matrículas em creches e pré-escolas, área em que há um predomínio de atendimento pela rede municipal**. É importante destacar que o município do Rio de Janeiro apresenta a terceira maior cobertura de creches per capita dentre as dez maiores cidades do Brasil, ficando acima da média brasileira, de acordo com dados do Inep de 2019.

FIGURA 15 | **EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL**

Município do Rio de Janeiro (2007 a 2019), em milhares



Fonte: Inep. Elaboração: FGV DAPP.

Esse aumento no número de matrículas gera uma necessidade de contratação de maior efetivo de professores. Segundo os dados do Inep, o número de docentes da rede pública municipal<sup>37</sup> no Rio de Janeiro acompanhou essa tendência, subindo de 20.666 em 2010 para 26.150 em 2014, mas caiu para 24.681 em 2016. Se isso já poderia ser preocupante, considerando

37 Inclui os docentes que atuam no ensino regular e na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Não inclui auxiliares da educação infantil.



que a relação professor-aluno é um dos principais indicadores de qualidade escolar, o quadro recente sugere que a situação está se agravando. **O total de professores da rede municipal caiu para 23.001 em 2019, voltando a um patamar comparável ao do ano de 2011.**

Isso é especialmente problemático no caso do ensino infantil, etapa da educação que requer grande atenção do professor e turmas de tamanho relativamente pequeno<sup>38</sup>. Considerando o número de professores da rede municipal que atuavam no ensino infantil em 2019 – 5.698, segundo o Inep<sup>39</sup> – e o número de matrículas de 2019 (151.702, somando-se creche e pré-escola), a relação aluno-professor é estimada em 26,6, enquanto que, como ressaltado na 1ª edição, o Ministério da Educação<sup>40</sup> recomenda entre 8 e 20 alunos por professor, dependendo da faixa etária (de 0 a 2 anos, 3 anos e de 4 a 6 anos). Esse número é elevado até mesmo em comparação com outras metrópoles brasileiras: as outras quatro maiores cidades do país possuem relação aluno-professor inferior a 20 na educação infantil, conforme informações do Inep<sup>41</sup>. É importante destacar que **é na infância que grande parte dos potenciais cognitivos e das habilidades socioemocionais é definida. Uma falha nessa fase pode ser comprometidora para toda uma geração**<sup>42</sup>.

Além disso, como apontado na 1ª edição deste relatório (p. 31), “a rede precisa atender às determinações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a uma lei municipal e oferecer acesso ao ensino integral em suas escolas e creches, com ampliação da jornada escolar”. **O Rio de Janeiro é a cidade com maior rede de ensino integral no Brasil**, resultado da Lei Municipal n.º 5.225/2010, que estabelece que todos os alunos de educação infantil e de ensino fundamental estejam matriculados em escolas de horário integral até 2020. De fato, considerando o ensino infantil e o fundamental, o número de alunos matriculados na rede municipal carioca é mais do que o dobro do que em São Paulo, na segunda posição. No entanto, isso ainda inclui pouco

---

38 Na verdade, há evidência científica rigorosa dos efeitos de curto prazo (desempenho escolar) e de longo prazo (resultados no mercado de trabalho) do tamanho de turma, como nos estudos de Angrist e Lavy (1999) e de Fredriksson, Öckert e Oosterbeek (2012).

39 Somamos os docentes em creches com docentes em pré-escolas, tendo em vista que “os docentes são contados somente uma vez em cada etapa de ensino/dependência administrativa, independente de atuarem em mais de uma delas”, conforme consta na Nota 9 da aba correspondente das Sinopses Estatísticas do Inep (2019).

40 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dia-a-dia-do-seu-filho/educacao-infantil>. Acesso em: 07 out. 2020.

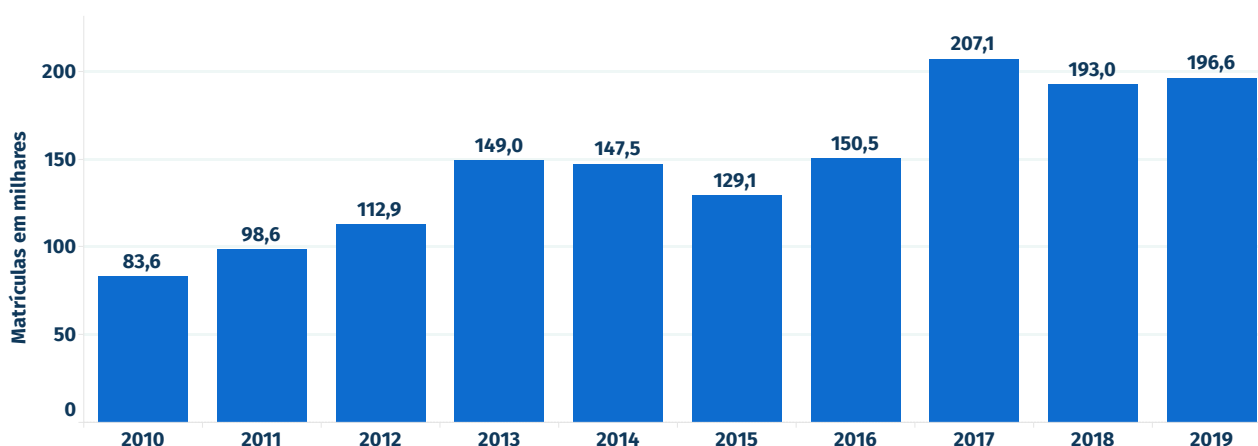
41 14,3 em São Paulo, 19,6 em Brasília (considerando a rede estadual), 15,4 em Salvador e 13,7 em Fortaleza, segundo dados do Inep de 2019.

42 Esse ponto foi bastante explorado na literatura científica, como nos estudos de Cunha e Heckman (2007) e de Heckman, Pinto e Savelyev (2013), por exemplo.

mais de 32% dos alunos da cidade. O número de matrículas na rede integral vinha relativamente estagnado desde 2013, como mostra a **Figura 16**, até que houve uma expansão de 38% em 2017. Entretanto, nos anos seguintes, esse número volta a cair: em 2019, em relação a 2017, observa-se uma queda de mais de 10 mil alunos em horário integral.

FIGURA 16 | **EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS EM HORÁRIO INTEGRAL**<sup>43</sup>

Município do Rio de Janeiro (2010 a 2019), em milhares



Fonte: Inep. Elaboração: FGV DAPP.

Por outro lado, as verbas disponíveis para a rede não acompanham essa demanda. A dotação orçamentária atualizada para a Secretaria Municipal de Educação (SME) cresceu em termos reais de 2008 até 2015, segundo dados da CGM/RJ, quando chegou a R\$ 8,1 bilhões, a preços de agosto de 2020. **Desde então, a verba total disponível para a educação iniciou uma tendência de queda, chegando a R\$ 7,2 bilhões em 2019 e apresentando um ligeiro crescimento para 2020, de 1,2%.**

Um dos aspectos cruciais para atender à demanda crescente por educação pública e investir no futuro dos cidadãos cariocas é a aplicação de recursos em componentes estruturais das escolas, algo que foi objeto de recente estudo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (ALVES; XAVIER, 2019). Inclusive, um dos resultados destacados pelo estudo é que, no Brasil, os problemas de infraestrutura são ainda mais preocupantes na rede municipal.

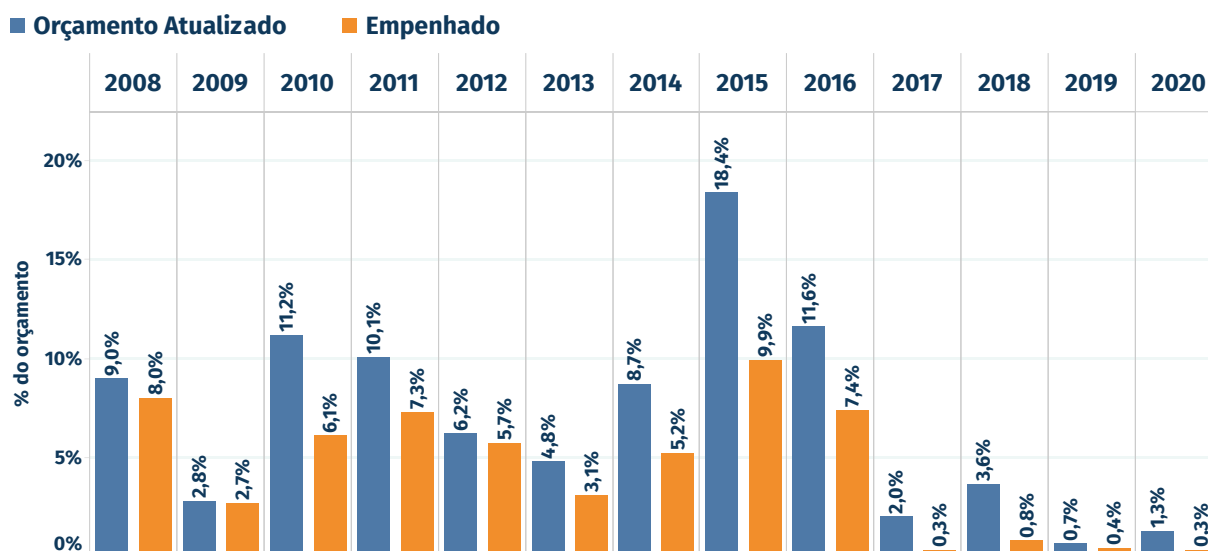
**0,65%**

É O PERCENTUAL DO ORÇAMENTO DA SME DESTINADO A OBRAS, INSTALAÇÕES, EQUIPAMENTOS, MATERIAL PERMANENTE E AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS EM 2019.

43 Incluindo ensino infantil (creche e pré-escola) e ensino fundamental (anos iniciais e anos finais).

No caso do Rio de Janeiro, observa-se que a aplicação de recursos da educação em obras, instalações, equipamentos, material permanente e aquisição de imóveis – despesas associadas a investimentos estruturais – já foi mais de 10% do orçamento da pasta, mas chegou a 0,65% em 2019, considerando a dotação atualizada. Em termos de despesa empenhada, os valores são ainda menores, como mostra a **Figura 17**, permanecendo abaixo de 1% desde 2017. Apesar de já ter partido de um valor inferior aos anos anteriores, a dotação de investimentos em 2019 sofreu um corte adicional de R\$ 45 milhões no segundo semestre<sup>44</sup>, reduzindo os investimentos da Secretaria Municipal de Educação a 51% do seu orçamento anterior. Em 2020, apesar do ligeiro aumento da proporção de investimentos em relação à dotação atualizada total da SME (para 1,27%), a situação ainda é muito distante da que vigorava antes de 2017.

FIGURA 17 | PERCENTUAL DE DESPESA EM INVESTIMENTOS NA EDUCAÇÃO<sup>45</sup>  
Município do Rio de Janeiro (2008 a 2020<sup>46</sup>)



Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

44 O valor que constava nos dados abertos do Portal Contas Rio em setembro de 2019 era de R\$ 91,8 milhões a preços de agosto de 2020. Em uma consulta realizada no dia 08 de outubro de 2020, ou seja, com exercício financeiro de 2019 já concluído, o valor era de R\$ 46,7 milhões.

45 Incluindo ensino infantil (creche e pré-escola) e ensino fundamental (anos iniciais e anos finais).

46 Os valores de 2020 correspondem a uma consulta realizada no dia 08 de outubro.

## 4.4

# PREVIDÊNCIA

Um dos aspectos mais complexos da situação financeira do município do Rio de Janeiro, conforme apontado na 1ª edição, é a previdência dos servidores. Segundo o relatório, “a deterioração da disponibilidade dos fundos administrados pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro (Previ-Rio), ao longo da última década, colocou o sistema previdenciário e assistencial dos servidores do município em xeque” (p. 34).

Essa situação coloca em xeque tanto os **benefícios previdenciários** (aposentadorias e pensões) quanto os **benefícios assistenciais** (auxílio-educação, auxílio-moradia e auxílio-natalidade). Enquanto que os primeiros são financiados por meio do Fundo Especial de Previdência (Funprevi<sup>47</sup>), os segundos contam com outras fontes do Previ-Rio, entidade responsável pela gestão de todos os benefícios.

Como havia sido apontado na 1ª edição, o Funprevi foi concebido para financiar o pagamento das aposentadorias e pensões a partir dos rendimentos das suas aplicações. **Todavia, em decorrência da dilapidação dos recursos do fundo ao longo do tempo, o tesouro municipal tem atuado sistematicamente para cobrir a diferença e honrar o pagamento dos benefícios aos servidores, gerando uma pressão sobre o orçamento público<sup>48</sup>.**

A origem do problema é a **dificuldade em gerar resultados previdenciários positivos**. A **Figura 18**, a seguir, apresenta, ano a ano, a diferença entre receitas e despesas previdenciárias na linha laranja, conforme apuração da CGM/RJ, e o saldo financeiro para honrar futuros compromissos, conforme projeções atuariais<sup>49</sup>, todos descontados pela inflação do período. Vale observar que, entre 2009 e 2014, os resultados previdenciários foram sistematicamente negativos, resultando em uma queda no saldo financeiro.

47 Como descrito na 1ª edição deste relatório (p. 34), o fundo é “constituído por meio das contribuições dos servidores, de aplicações financeiras e de patrimônio imobiliário”.

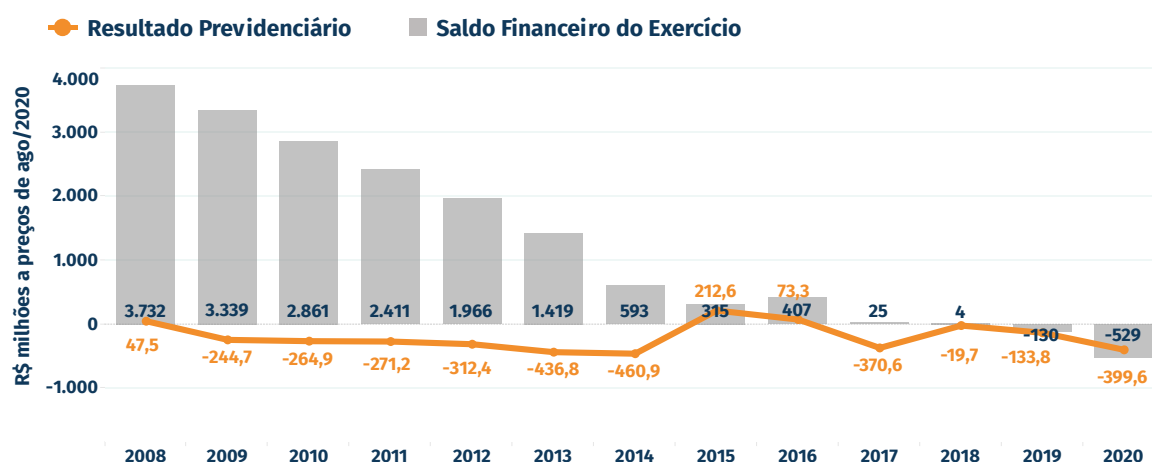
48 A própria prefeitura afirmou, em 2018, que o fundo estava praticamente sem recursos e que o tesouro estava cobrindo os déficits previdenciários (RIO DE JANEIRO, 2018a).

49 O Anexo 10 do RREO do último bimestre de cada ano, que contém a projeção atuarial, não está disponível no site para os anos de 2013 e 2014. Por essa razão, foi utilizado o Anexo 4 do RREO desses anos, calculando-se o saldo financeiro do exercício a partir da fórmula apresentada nas projeções atuariais. Para os anos entre 2008 e 2012, a informação foi obtida no Anexo 13.



FIGURA 18 | **RESULTADO PREVIDENCIÁRIO**

R\$ milhões a preços de ago/2020, 2008 a 2020<sup>50</sup>



Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

Em 2015 e 2016, o resultado positivo guarda relação com saques feitos no Funprevi para honrar compromissos, conforme discutido na 1ª edição deste relatório, como se vê na **Figura 19**. Tais ações representam **reparos pontuais de uma situação estruturalmente comprometida**, como mostram os subsequentes resultados negativos a partir de 2017 e a consequente diminuição drástica do saldo financeiro. **Para 2019, a projeção de 2018 já indicava que o saldo seria negativo, o que, de fato, se verificou.** Para 2020, a realização de receitas e despesas previdenciárias até agosto indica que a situação se tornará ainda mais grave, podendo levar à uma situação de inviabilidade do pagamento dos benefícios.

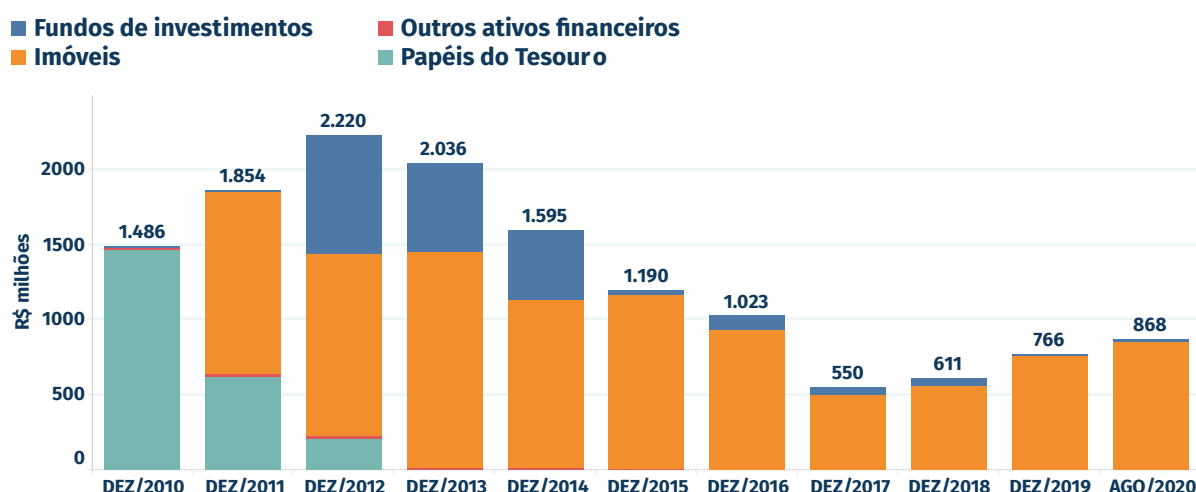
O reflexo do cenário acima é espelhado na composição da carteira do Funprevi, apresentada na **Figura 19**, desde 2010 até 2020, segundo os relatórios mensais da diretoria de investimentos do Previ-Rio. Observando o comportamento em dezembro de cada ano e agosto de 2020, nota-se uma elevação do patrimônio total do fundo até 2012, com uma mudança de composição que o torna menos líquido, passando de papéis do tesouro para imóveis e fundos de investimento, majoritariamente. Em 2013, entra em vigor a Lei n.º 5.300, que cria uma contribuição suplementar a ser paga pelo próprio tesouro, além de passar ao fundo a propriedade de imóveis. Contudo, o que ocorre, desde então, é uma **progressiva subtração do patrimônio do fundo, que chega, em dezembro de 2017, a um valor 75,2%**

<sup>50</sup> Os valores de 2020 correspondem à realização de receitas e despesas previdenciárias até o final de agosto, retirada do Anexo 4 do RREO do 4º bimestre de 2020.

menor do que em 2012, sendo que 90,6% do valor estava aplicado em imóveis (enquanto que esses representavam 54,7% do total em 2012). O fundo vem crescendo a partir de 2018, mas ainda se encontra majoritariamente aplicado em imóveis, chegando à quase totalidade das aplicações em 2020 (98,2%), e continua em um nível abaixo do observado em 2016.

FIGURA 19 | COMPOSIÇÃO DA CARTEIRA<sup>51</sup> DO FUNPREVI

R\$ milhões (dez/2010 a ago/2020)



Fonte: Previ-Rio. Elaboração: FGV DAPP.

Por outro lado, o volume de beneficiários é crescente. Conforme dados do Previ-Rio, o número de aposentados cresceu, em média, 3,1% ao ano entre agosto de 2008 e de 2020, tendo crescido 4,6% apenas em 2017. O aumento no número de pensionistas, nos mesmos períodos, foi de, respectivamente, 0,6%<sup>52</sup> e 13,7%. Hoje, o município paga benefícios a mais de 72 mil aposentados e de 15 mil pensionistas.

A situação descrita acima revela uma **insustentabilidade da previdência dos servidores municipais** – algo que faz parte, hoje, de um debate mais amplo sobre a necessidade de incorporar estados e municípios na Reforma da Previdência aprovada em âmbito federal no ano de 2019. Não se vê, no curto prazo, capacidade do município de lidar com o crescente quantitativo de inativos e pensionistas, apesar da contribuição extra e de outras medidas recentemente adotadas (RIO DE JANEIRO, 2018a).

<sup>51</sup> Ativos mobiliários e imobiliários.

<sup>52</sup> Os dados de agosto de 2008 para comparação não estão disponíveis. Utilizamos os dados de setembro nesse caso.

## 4.5

# INFRAESTRUTURA

Como discutido na 1ª edição, a prefeitura vinha enfrentando uma questão problemática relacionada a obras públicas, em que, além da existência de muitas obras não concluídas, também havia grandes volumes de recursos financeiros envolvidos. Em razão do aparente agravamento dessa situação, conforme divulgação na imprensa sobre o volume significativo de obras inacabadas, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em abril de 2018, constituiu uma Comissão Especial “com a finalidade de acompanhar as obras inacabadas<sup>53</sup> no município do Rio de Janeiro”, por meio da Resolução n.º 1426/2018 (RIO DE JANEIRO, 2018b). A Comissão Especial foi instituída para identificar todas as obras inacabadas, quantas estão paralisadas, quais são as prioritárias e o custo real.

Em relatório do Tribunal de Contas do Município (TCM/RJ) enviado à Comissão, **foi informado que, até 2017, havia 113 obras paradas ou suspensas de um total de 131 ainda inacabadas; isto é, 86% das obras não estavam em andamento.** Além disso, o relatório também informou que as Clínicas da Família e as Escolas do Amanhã teriam os contratos suspensos, tendo em vista o alto valor de custeio (RIO DE JANEIRO, 2019a).

Em outubro de 2018, **o último relatório do TCM/RJ apurou que, dos 131 contratos ainda inacabados, 65 estavam com obras suspensas no município do Rio até essa data. Identificou-se que os contratos existem desde 2014 e já custaram mais de R\$ 2,3 bilhões dos R\$ 3,4 bilhões contratados.**

Diante da continuidade da falta de informação por parte da prefeitura e da paralisação das obras da Transbrasil, a Comissão Especial, em junho de 2019, passou a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) “com a finalidade de investigar, apurar e levantar os prejuízos monetários e sociais causados pela paralisação das obras no Município do Rio de Janeiro”, pela Resolução n.º 1.480/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019b).

Em especial, foi inicialmente priorizada a tarefa de levantar informações sobre o atraso na construção do corredor BRT Transbrasil, que provoca inúmeros prejuízos à população, devido a engarrafamentos, acidentes etc.

---

53 A cobertura jornalística das obras inacabadas na cidade do Rio de Janeiro tem sido extensa nos últimos anos. Como exemplos de notícias em circulação desde o período anterior à criação da Comissão, podemos indicar, por exemplo, Bom Dia Rio (2017) e RJTV (2018).

Nesse sentido, o TCM/RJ, a pedido da CPI, buscou avaliar os impactos socioeconômicos causados pelas obras que já deveriam estar concluídas. O relatório com os resultados ainda não está disponível publicamente, porém, em 08 de julho de 2019, na Primeira Sessão Especial do ano do TCM/RJ, foi mencionado que a **auditoria estimou, de forma direta e indireta, que a paralisação das obras do BRT Transbrasil já significou, para o município, uma perda de mais de R\$ 700 milhões** (RIO DE JANEIRO, 2019c).

A obra do BRT Transbrasil, prevista com 32 km de extensão, foi iniciada em novembro de 2014 com previsão de entrega em 2016<sup>54</sup>. Contava com recursos da ordem de R\$ 1,4 bilhão – sendo R\$1,3 bilhão oriundo do então denominado Ministério das Cidades –, repassados pela Caixa Econômica Federal, e a diferença seria a contrapartida da prefeitura municipal. Entretanto, após adiamentos no prazo de conclusão, as obras foram suspensas em agosto de 2016. A retomada ocorreu apenas em abril de 2017, quando a prefeitura pagou o reajuste previsto em contrato no valor de R\$ 115 milhões. Naquele momento, a previsão de conclusão da obra foi prorrogado para julho de 2018.

Em março de 2018, as obras foram novamente paralisadas, dessa vez, porque a Caixa contingenciou os repasses enquanto analisava as alterações do projeto. Após um acordo do prefeito com a Caixa e o então Ministério das Cidades, em julho de 2018, retoma-se a construção, com novo prazo prorrogado para outubro de 2019.

Entretanto, em julho de 2019, foi divulgado pela imprensa (MAGALHÃES, 2019) que o projeto previsto para ser o quarto BRT do município passaria a funcionar provisoriamente como BRS, operando com a frota tradicional de ônibus, até agosto de 2020, quando, então, deveria operar como um modelo de BRT. Nesse mesmo mês, a União liberou recursos da ordem de R\$ 108 milhões para o município do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2019d).

A nova previsão de conclusão do corredor passou para 16 de dezembro de 2019 (RIO DE JANEIRO, 2019e). Devido a essa adequação de cronograma, foram autorizados, no mês de julho de 2019, dois acréscimos no valor contratual, um de R\$ 6 milhões (RIO DE JANEIRO, 2019f) e outro no valor de R\$ 255,8 milhões (RIO DE JANEIRO, 2019g). Em 18 de dezembro de 2019, o Consórcio Transbrasil determinou a suspensão das obras mediante a suspensão dos pagamentos da prefeitura, dando férias coletivas de 30 dias aos operários, sem definir nova previsão de término para o projeto (COSTA, 2019).

**46 MESES  
OU 1.370  
DIAS**

É O ATRASO, ATÉ  
OUTUBRO DE 2020,  
DA CONCLUSÃO DO  
BRT TRANSBRASIL.

54 Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=5065490>. Acesso em 08 out. 2020.



Em março de 2020, a prefeitura notificou o Consórcio Transbrasil a re-tomar as obras em até cinco dias corridos. Ao final de junho, a etapa de conclusão foi prorrogada, e houve uma readequação do cronograma físico-financeiro, mas sem divulgação pública do novo prazo de término. Em agosto, a prefeitura liberou um viaduto recém-construído para o BRT Transbrasil, enquanto a linha não estiver em funcionamento, e anunciou nova previsão para o fim de 2020<sup>55</sup>.

**Apesar da necessidade de um plano operacional para a implantação de uma obra desse porte, com a realização de estudos e projetos antes do início das operações, a prefeitura solicitou, apenas em setembro de 2019, o desenvolvimento de estudos de viabilidade técnica, operacional, econômico-financeira e jurídica do BRT.** Foi publicado um termo de referência de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)<sup>56</sup> para a recuperação e a operação do sistema BRT existente, bem como para a implantação e a operação do futuro BRT Transbrasil mediante o desenvolvimento de planos, estudos, levantamentos e investigações (RIO DE JANEIRO, 2019h). Nesse caso, o modelo de contrato que seria utilizado em uma futura licitação ainda estava em fase de elaboração. Uma única proposta foi apresentada, a da Starbus Veículos Elétricos, que foi aceita, de modo que a empresa foi autorizada a elaborar os estudos solicitados.

Entretanto, a empresa não entregou os produtos, e o PMI foi encerrado por decurso de prazo<sup>57</sup>. Em janeiro de 2020, foi publicado um novo PMI “para o desenvolvimento de estudos de viabilidade técnica, operacional, econômico-financeira e jurídica, visando a implantação e operação do futuro BRT Transbrasil, com encargos de fornecimento de veículos e execução de obras”. Novamente, apenas uma empresa apresentou proposta, a Sightseeing Rio Transportes de Passageiros Ltda., que ficou autorizada a elaborar os estudos para o projeto de implantação e de operação do futuro BRT Transbrasil (RIO DE JANEIRO, 2020).

Em agosto de 2020, foi aberta uma consulta pública, com prazo de encerramento em 13 de outubro, para colher sugestões e prestar esclarecimentos referentes ao Projeto de Parceria Público-Privada (PPP) dos serviços de implantação e operação do futuro BRT Transbrasil.

---

55 Disponível em: <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-inaugura-e-abre-ao-transito-viaduto-do-futuro-brt-transbrasil-no-caju/>. Acesso em 08 out. 2020.

56 PMI F/SUBEX 01/2019.

57 Informações obtidas da Secretaria Municipal de Fazenda, através de mensagem eletrônica, no dia 02 de março de 2020, em resposta a um pedido feito por meio da Lei de Acesso à Informação.

Portanto, na altura da conclusão da pesquisa para este relatório, **as obras do BRT Transbrasil, iniciadas em novembro de 2014, ainda estavam ocorrendo, enquanto que os estudos de implementação e operação para a linha estão em fase de avaliação por parte da prefeitura.** Já se passaram quase quatro anos desde a data inicialmente prevista para a conclusão das obras.

Fonte: Márcio Vinícius Pinheiro em Unsplash



## 4.6

# OCUPAÇÕES IRREGULARES

As ocupações irregulares são traço marcante do ambiente urbano do Rio de Janeiro. De acordo com a Secretaria Municipal de Urbanismo, elas correspondem a 9,1% da área total da cidade e são lar de cerca de 28,5% da população. Conforme apontado pela Secretaria, muitas dessas áreas são localizadas em unidades de conservação ou em áreas de alto risco de deslizamentos e enchentes.

Dentre as ocupações irregulares, 42,6% são denominadas favelas<sup>58</sup>. De acordo com os dados do Instituto Pereira Passos (IPP), a área de favelas na cidade cresceu 8,3% entre 1999 e 2018. Houve períodos de registro de queda entre 2010 e 2012, mas, **desde 2013, a área de favelas no Rio de Janeiro vem crescendo lentamente, com uma média anual de 0,3%, sobretudo nas áreas periféricas da cidade.** A Cidade de Deus foi a região administrativa que se destacou nesse quesito, como mostra a **Figura 20**, tendo ampliado quase 12,5% sua área de favela apenas entre 2016 e 2018. Apesar de esse crescimento não estar acontecendo de forma homogênea, nenhuma região administrativa da cidade apresentou redução na sua área total de favela no acumulado do período.

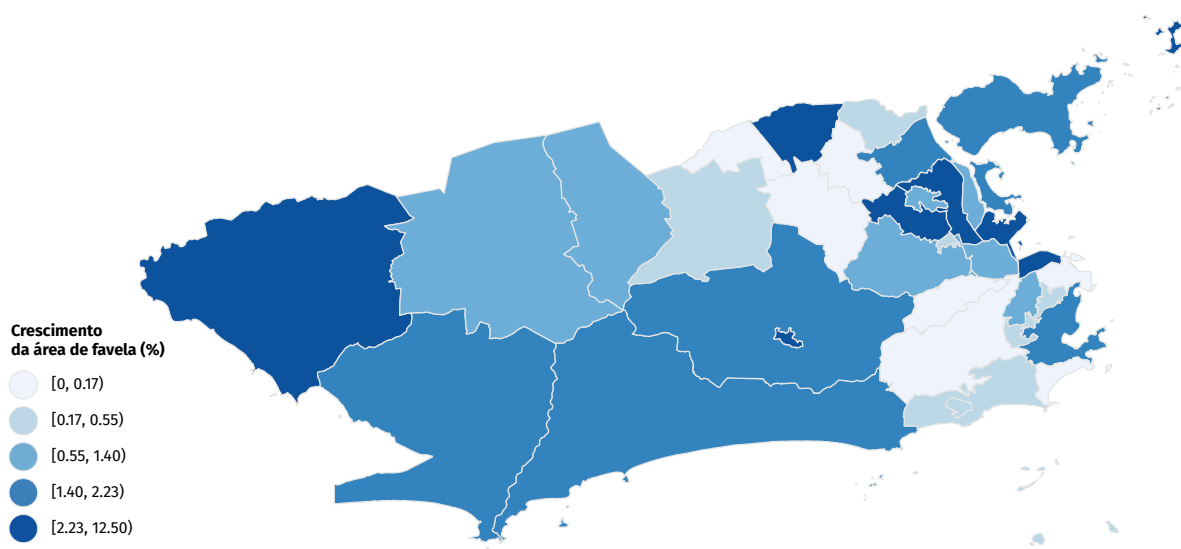
Fonte: Shutterstock



<sup>58</sup> Os dados de área de ocupação irregular e área de favela foram obtidos de fontes diferentes. Os dados de área de ocupação irregular foram obtidos de um relatório da Secretaria Municipal de Urbanismo, enquanto os de área de favela são divulgados pelo Instituto Pereira Passos (IPP), através do Data Rio. Realizamos o cálculo proporcional combinando as duas fontes. Em ambos os casos, utilizamos a referência mais recente possível.

FIGURA 20 | CRESCIMENTO DE FAVELAS POR REGIÃO ADMINISTRATIVA

Município do Rio de Janeiro (2016 a 2018), em %



Fonte: Data Rio. Elaboração: FGV DAPP.

No início da gestão atual da prefeitura, a Secretaria de Urbanismo, Infraestrutura e Obras decidiu retomar o programa Favela-Bairro – através do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP III) –, já na sua terceira versão e financiado em iguais proporções pela prefeitura e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O projeto já foi premiado internacionalmente na gestão do prefeito César Maia e foi a base do programa Morar Carioca, conduzido pela gestão do prefeito Eduardo Paes. Conforme indicado na **Figura 21**, em 2017, houve um grande salto no valor empenhado para o programa. No ano seguinte, o valor empenhado foi menor, mas ainda muito acima do que nos anos anteriores à retomada. As taxas de execução e pagamento do programa também subiram em 2017, tendo o orçamento sido quase inteiramente empenhado (93,1%) e 70% pago já naquele ano.

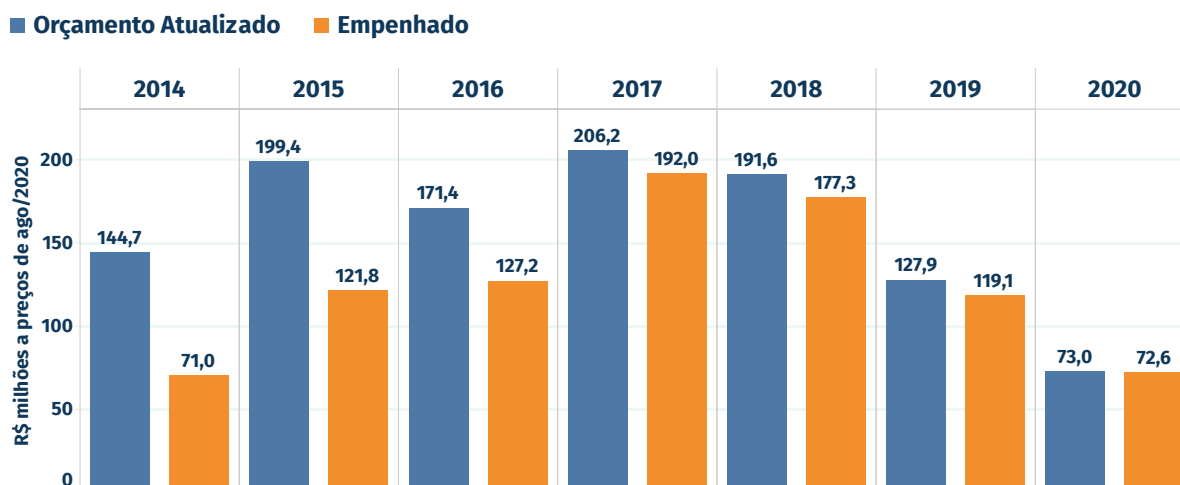
Fonte: Antonio Lapa em Unsplash





FIGURA 21 | ORÇAMENTO DO PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS POPULARES (PROAP III)<sup>59</sup>

R\$ milhões a preços de ago/2020 (2014 a 2020)



Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

O PROAP III foi movido para a Secretaria de Infraestrutura, Habitação e Conservação e continua a ser conduzido, tendo entregado a sua obra mais recente no fim de julho de 2019, no Jardim América – pelo menos, até o momento de produção deste relatório. **Desde 2017, entretanto, sua verba vem caindo, chegando a um orçamento de R\$ 73 milhões em 2020, inferior ao nível orçado antes da retomada oficial do programa sob a gestão atual.**

Em setembro de 2019, foi divulgada uma análise de impacto econômico (GUEDES, 2019) focada em sete investimentos do PROAP III, sendo quatro em favelas e três em loteamentos. Os investimentos em loteamentos apresentaram resultados positivos, assim como o investimento agrupado nas favelas Barreira do Vasco e Vila Mexicana, cuja relação de custo e benefício foi a melhor dentre as analisadas. As demais comunidades analisadas não apresentaram benefícios que superassem os custos envolvidos no programa.

<sup>59</sup> Os dados se referem às ações orçamentárias 1780, 1781, 1782, 1783, 1785 e 5704. A consulta foi realizada no dia 08 de outubro de 2020, por isso, os dados do último ano refletem um exercício financeiro ainda não concluído.

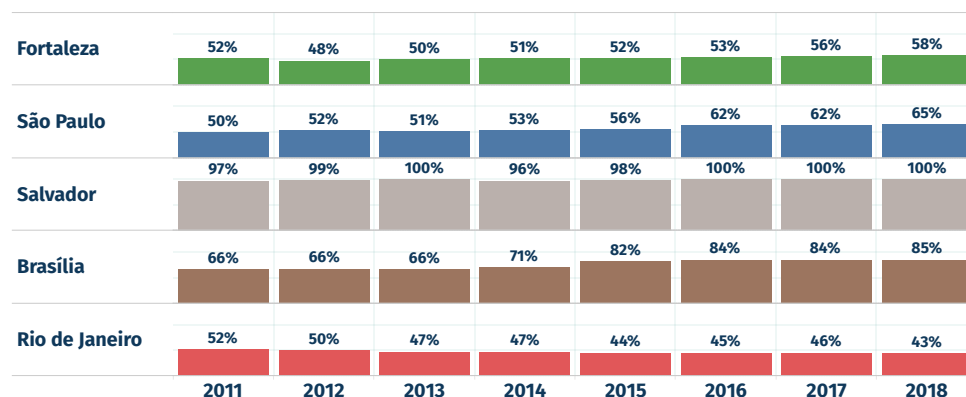
## 4.7

## SANEAMENTO

Uma boa rede de saneamento é uma das maiores prioridades de um grande centro urbano, sendo crucial para a manutenção da saúde e do bem-estar dos seus habitantes e tendo ramificações importantes na conservação dos recursos hídricos e ambientais da cidade.

O cenário do saneamento na cidade do Rio de Janeiro está, desde o início da década, em um processo de regressão, na contramão da tendência de relativa melhora no tratamento de esgoto observada em outras grandes cidades brasileiras. A taxa de tratamento de esgoto da cidade estava estagnada, e os últimos relatórios do Instituto Trata Brasil apontam que isso se mantém, como mostra a **Figura 22**. Ainda que a leve tendência de queda, que vinha sendo observada, tenha sido contida, o crescimento é muito pouco expressivo, **enquanto que os investimentos no setor continuam estacionados em níveis baixos**.

FIGURA 22 | ÍNDICE DE ESGOTO TRATADO REFERIDO À ÁGUA CONSUMIDA DAS CINCO MAIORES CIDADES BRASILEIRAS<sup>60</sup>  
(2011 a 2018), em %



Fonte: Painel do Saneamento/Instituto Trata Brasil. Elaboração: FGV DAPP.

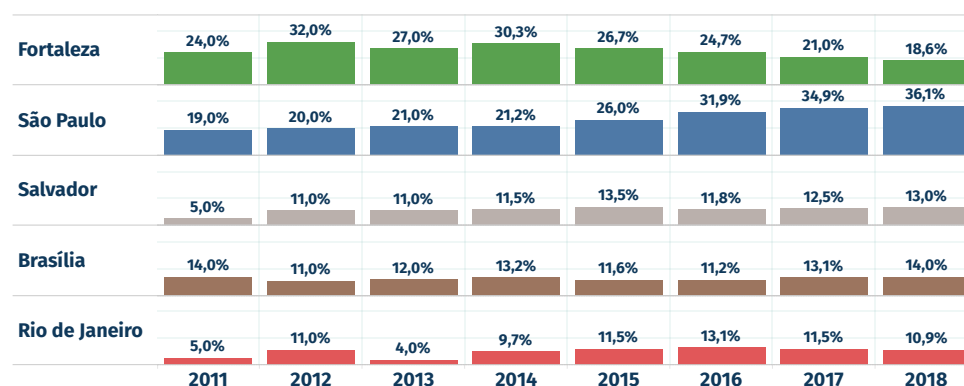
60 Os dados utilizados para a elaboração do gráfico e do corpo do texto são oriundos do Painel do Saneamento, do Instituto Trata Brasil, que reúne bases de dados oficiais, como o Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS). No ano de 2012, o dado para Salvador incluía um tratamento de 126,3% do esgoto por água consumida, o que era inconsistente com outras fontes, como o Ranking de Saneamento do próprio Instituto Trata Brasil, e um resultado pouco usual para esse indicador. Para evitar reproduzir um possível equívoco, o dado apresentado é uma interpolação linear entre os anos de 2011 e de 2013.

Em 2011, o indicador de tratamento de esgoto do Rio de Janeiro era de 51,9%, medido pelo esgoto tratado em relação à água consumida. Em 2018, esse número caiu para 42,9%, uma queda de 9 pontos percentuais, sendo **a única dentre as cinco maiores cidades brasileiras a ter uma queda no indicador**. No mesmo período, a região Sudeste como um todo aumentou esse indicador de 41,2% para 50,1%, enquanto que o aumento nacional foi de 36,3% para 46,3%. **Cidades que se encontravam, em 2011, com percentuais semelhantes, como é o caso de São Paulo e de Fortaleza, apresentaram melhora de, respectivamente, 14,4 e 6,3 pontos percentuais no período.**

Voltando a análise para os investimentos na rede de saneamento, vemos que **o Rio de Janeiro também se encontra em estado de estagnação com tendência à queda**. Houve um pequeno aumento, em 2016, para 13,1% de investimento em relação à arrecadação, mas, no ano seguinte, o indicador voltou ao valor de 2015. No nível nacional, a tendência é de redução do investimento por arrecadação, o que se manifesta particularmente na região Sudeste. Entretanto, vemos que algumas cidades vêm quebrando o padrão e aumentando os seus aportes, como é o caso de São Paulo, cujos investimentos crescem anualmente desde 2015, como mostra a **Figura 23**. Na média do período, o Rio de Janeiro é a cidade que tem o menor índice dentre as cinco maiores cidades (9,6%).

**10,9%**  
É O INVESTIMENTO  
EM SANEAMENTO  
EM RELAÇÃO À  
ARRECADAÇÃO NA  
CIDADE DO RIO DE  
JANEIRO EM 2018.

FIGURA 23 | **INDICADOR DE INVESTIMENTO SOBRE ARRECADAÇÃO DAS CINCO MAIORES CIDADES BRASILEIRAS (2011 a 2018, em %)**



Fonte: Painel do Saneamento/Instituto Trata Brasil. Elaboração: FGV DAPP.

## 4.8

# SEGURANÇA

Talvez a segurança pública seja uma das dimensões mais mencionadas dentre os principais problemas da cidade do Rio de Janeiro. Essa é uma preocupação corroborada pelos dados. Segundo uma análise em série histórica dos dados consolidados e publicados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), através dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública, observa-se que, **apesar de a cidade do Rio de Janeiro apresentar uma taxa de homicídios menor do que a média das capitais brasileiras, essa distância tem se tornado cada vez menor.**

A taxa de homicídios é um dos indicadores mais utilizados na temática, por se tratar de uma medida menos sujeita a vieses de dados auto reportados. Em 2013, a média das capitais era de 29,8 homicídios dolosos reportados a cada 100 mil habitantes, enquanto que, na cidade do Rio, essa taxa era de 20,4. Em 2017, a média geral havia oscilado para 29,1, enquanto que o Rio de Janeiro observou um aumento para 22,9. O último dado consolidado, de 2018, mostra uma queda nas capitais para 24,5, enquanto que, para o Rio, a queda foi para 20. Apesar de o Rio de Janeiro ter taxas de homicídios menores do que a média das capitais, a redução de 2013 a 2018 foi de apenas 0,4 pontos contra 5,3 de queda na média das capitais.

Comparando as taxas com outras capitais, o Rio de Janeiro tem taxas de homicídio marcadamente inferiores às capitais do Nordeste ou do Norte, por exemplo, que são regiões mais violentas no país, segundo esses indicadores, **mas a tendência recente de crescimento vai contra o comportamento observado na maioria das capitais, em particular, no Sudeste**, como mostra a **Figura 24**. Enquanto que as taxas de homicídio apresentam queda, desde 2013, nas outras capitais do Sudeste, do Centro-Oeste e até mesmo do Nordeste, que é a região com maiores índices de violência, o Rio de Janeiro teve um aumento até 2017. A única região cujas capitais apresentam comportamento semelhante ao que ocorre na capital carioca é a região Norte. O comportamento dos indicadores é similar se analisarmos as taxas estimadas no Atlas da Violência (CERQUEIRA, 2019), que combinam os dados oficiais de homicídio com os homicídios ocultos, calculados através de sua metodologia própria<sup>61</sup>.

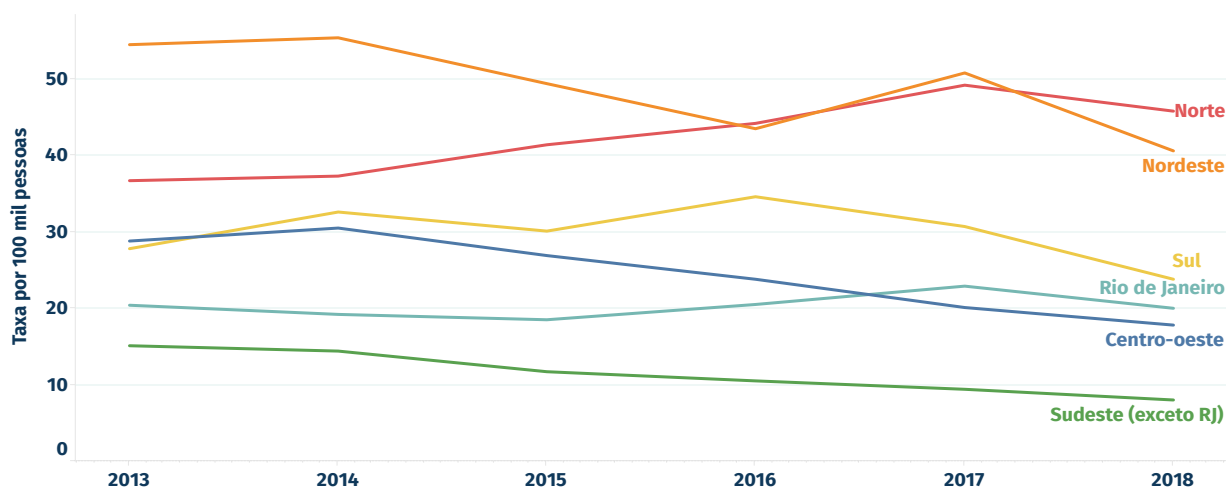
---

61 Por incluir homicídios ocultos, as ordens de grandeza das taxas do Atlas da Violência são maiores. Optamos por utilizar os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública devido à disponibilidade de dados mais recente (até 2018); enquanto que, o Atlas, até o momento de produção deste relatório, possuía informações até 2017.



FIGURA 24 | TAXA DE HOMICÍDIOS DOLOSOS

Média das capitais estaduais, taxa por 100 mil pessoas (2013<sup>62</sup> a 2018)

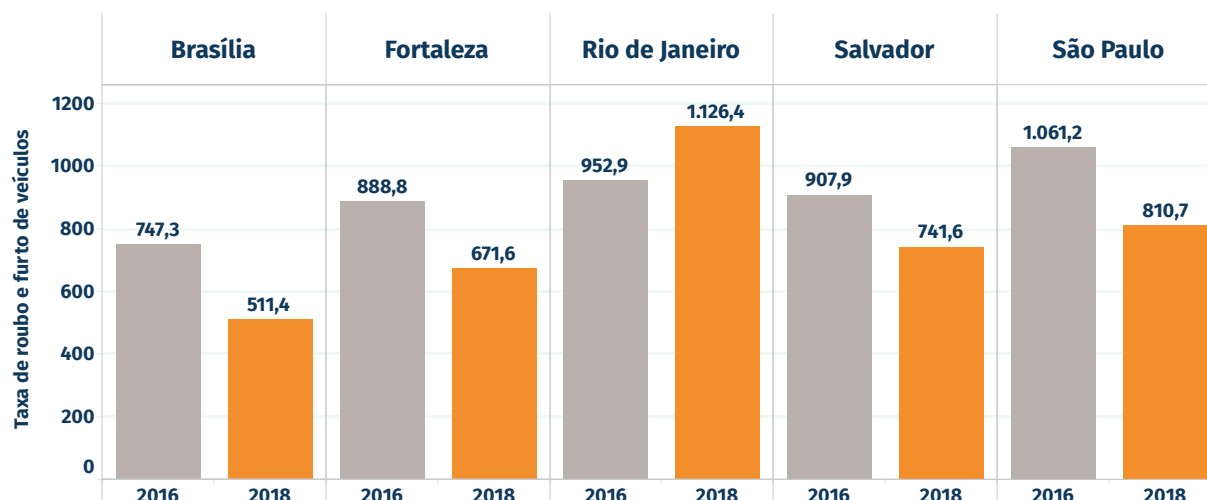


Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração: FGV DAPP.

Em comparação com outras capitais do Brasil, a sensação de insegurança no Rio de Janeiro se destaca, em particular, devido à piora desde 2016. Um dos destaques mostrados na 1ª edição deste relatório é a taxa de roubo e furto de veículos. Utilizando-o como exemplo, os dados mais recentes (2018) indicam que o Rio de Janeiro tem a terceira maior taxa de todas as capitais (atrás apenas de Porto Alegre e de Porto Velho). **O Rio de Janeiro é a única, dentre as cinco maiores capitais do Brasil, onde houve aumento no indicador entre 2016 e 2018, como mostra a Figura 25. Parte desse aumento é compensado por uma queda entre 2017 e 2018, que ocorreu em todas as capitais, mas que foi menor no Rio (4,5%), enquanto que, em São Paulo, por exemplo, foi de 13,1% e, em Fortaleza, de 22,7%.**

62 Os dados de João Pessoa (PB) não estavam disponíveis para 2013. Para calcular a média do Nordeste nesse ano, foi utilizado o valor de 2014 para a capital paraibana.

FIGURA 25 | TAXA DE ROUBO E FURTO DE VEÍCULOS  
Cinco maiores capitais, taxa por 100 mil veículos (2016 e 2018)



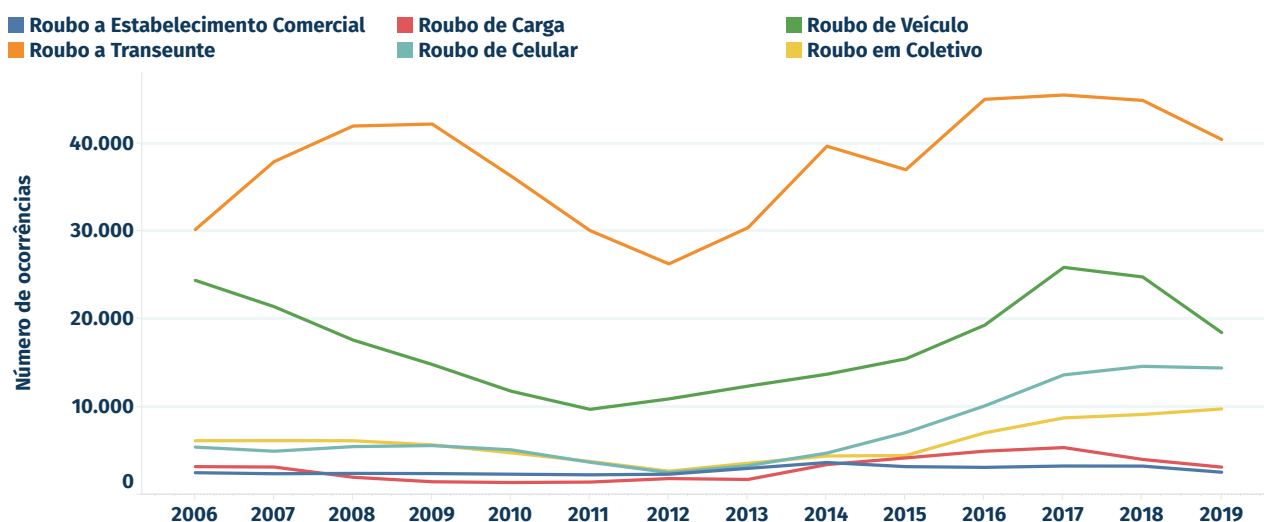
Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração: FGV DAPP.

No período mais recente, no entanto, há algumas evidências de uma queda geral na criminalidade no país, algo que também se reflete, em alguma medida, na cidade do Rio de Janeiro. Como mostra a **Figura 26**, com dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), enquanto que o roubo de veículos teve uma queda de 25,5% entre 2018 e 2019, o roubo em coletivos aumentou 6,9%. Ainda assim, o período recente foi marcado por recordes na série histórica. **Os roubos a transeunte, de carga e de veículo tiveram seus picos, na série histórica, em 2017, com 45.518, 5.371 e 25.894 ocorrências, respectivamente. Os maiores valores registrados foram, em roubo de celular, de 14.662 em 2018 e, em roubo em coletivo, de 9.775 em 2019.** O total das ocorrências analisadas no município, em 2019, representa mais da metade (51,4%) do total estadual, sendo que a participação da capital teve o menor percentual registrado na série histórica no ano de 2016, com 48,2%. Até o mês de agosto, o nível de criminalidade observado em 2020, a partir desses indicadores, vem sendo inferior aos mesmos meses dos últimos anos, o que é parcialmente atribuível à pandemia de COVID-19 e às consequentes medidas de distanciamento social.

**25.894**  
É O NÚMERO DE  
OCORRÊNCIAS DE  
ROUBO DE VEÍCULO  
NA CIDADE DO RIO  
DE JANEIRO EM  
2017, MAIOR PICO  
DA SÉRIE.

FIGURA 26 | OCORRÊNCIA DE ROUBOS POR TIPO

Município do Rio de Janeiro (2006-2019)



Fonte: ISP. Elaboração: FGV DAPP.

A discussão sobre o modelo de atuação dos governos em relação à segurança tem gerado uma série de controvérsias, em especial no que se refere à ação policial, que tem causado consequências negativas. Segundo Lima e Bueno (2018, p. 101), o município do Rio de Janeiro apresentava o “maior índice de mortes em consequência das intervenções policiais no país: a taxa de mortes decorrentes da ação policial subiu 90% no período (2014-2017)”. Os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública sinalizam que a tendência continuou em 2018, chegando a uma taxa de letalidade policial (mortes decorrentes de intervenções policiais a cada 100 mil habitantes) de 8,3. Para fins de comparação, a taxa de letalidade policial vem caindo em outras grandes cidades, como São Paulo e Salvador, chegando a, respectivamente, 3,3 e 3,6. **Dados mais recentes do Instituto de Segurança Pública (ISP, 2020) apresentam uma situação ainda pior para o Rio de Janeiro, com a taxa de letalidade policial chegando a 10,9 em 2019<sup>63</sup>.** Além disso, a própria incidência de mortes de policiais é elevada no estado do Rio como um todo: de acordo com dados do FBSP, o Rio de Janeiro foi o segundo estado com maior taxa de mortes de policiais em 2017 (atrás apenas do Pará) e o terceiro em 2018 (empatado com o Amapá). Isso sinaliza a necessidade de pensar em outros modelos de combate ao crime.

63 Apesar de a fonte não ser a mesma, a taxa observada a partir dos dados do ISP em 2018 (8 mortes a cada 100 mil habitantes) era próxima à observada a partir dos dados do FBSP (8,3).

Nesse sentido, quando se fala em criminalidade, transparência com relação aos dados é algo fundamental, especialmente em uma área em que é difícil ter medidas robustas sobre os fenômenos estudados, devido ao viés gerado por dados autorreportados de denúncias em grande parte dos indicadores. Os dados são cruciais para desenhar corretamente as políticas públicas.

Nesse ínterim, pesquisadores do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) veem com preocupação **o aumento dos registros de mortes violentas com causa indeterminada (MVCI) em 2017**. Trata-se de situações em que “os profissionais envolvidos no sistema de informações sobre mortalidade [...] não conseguiram identificar a motivação do incidente” (CERQUEIRA, 2019, p. 88). Segundo essa publicação, **o estado do Rio de Janeiro estava empatado com a Bahia, com a pior classificação na taxa de MVCI por 100 mil habitantes em 2017, o que é um dado preocupante. A preocupação continua em 2018, com o estado figurando entre os estados com maior taxa de MVCI, de 8,4**. Segundo Cerqueira e Bueno (2020), o aumento dos registros de MVCI em 2018 de forma generalizada no país pode ter contribuído para a queda nas taxas de homicídio.

Um dos impactos que a elevada criminalidade gera é um ciclo vicioso para a economia local. Segundo o Atlas da Violência 2019, por exemplo, “no auge dos roubos de cargas no Rio de Janeiro, em 2017, 13% das empresas transportadoras faliram, sendo que os preços de algumas mercadorias podem ter aumentado até 30%, devido ao custo do frete e do seguro” (CERQUEIRA, 2019, p. 12). Ou seja, o **custo imposto à sociedade vai além dos efeitos negativos diretos da criminalidade sobre a qualidade de vida, afetando até mesmo a decisão locacional de investimentos** e tornando ainda mais pessimista qualquer cenário econômico que se trace para a cidade.

Fonte: Márcio John Cobb em Unsplash



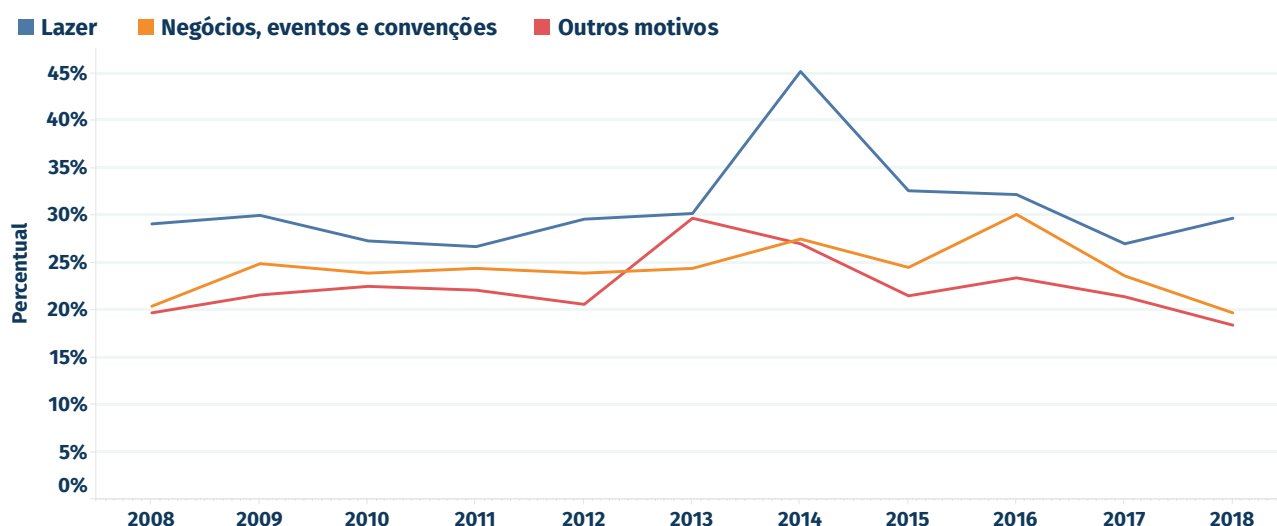
## 4.9

## TURISMO

O Rio de Janeiro é o principal polo turístico brasileiro e a cidade mais visitada pelos turistas estrangeiros. Segundo as estatísticas disponibilizadas pelo Ministério do Turismo, dentre os turistas internacionais que visitaram o país para lazer em 2018, 29,7% foram ao Rio de Janeiro, que tem uma liderança de mais de doze pontos percentuais sobre a segunda cidade mais visitada por esse motivo, Florianópolis.

A maioria dos turistas que visitam a cidade do Rio o faz por motivos de lazer, mas, por sua importância econômica, a cidade é a segunda que mais atrai turistas a negócios, eventos ou convenções, atrás apenas de São Paulo. No entanto, **a cidade vem perdendo espaço desde 2016, quando 30,1% dos turistas internacionais viajaram a negócios para a capital carioca, percentual que caiu para 19,7% em 2018**, enquanto que cidades como São Paulo e Campinas registraram crescimento de, respectivamente, 7,5 e 1,1 pontos percentuais no mesmo período. A **Figura 27** mostra, ainda, que, apesar de relativa estabilidade que a cidade mantém na motivação por lazer, ela vem perdendo espaço entre turistas com outras motivações.

FIGURA 27 | PERCENTUAL DE TURISTAS INTERNACIONAIS QUE VISITARAM A CIDADE DO RIO DE JANEIRO POR MOTIVO DA VIAGEM (2008 a 2018), em %



Fonte: Ministério do Turismo. Elaboração: FGV DAPP.



A cidade recebeu, no período analisado da **Figura 27**, dois grandes eventos esportivos, com efeitos diferentes sobre o turismo. A Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (FIFA), em 2014, foi responsável por um grande pico de entrada de turistas, sendo o principal motivo de entrada de 41% dos turistas que citaram lazer como a sua motivação<sup>64</sup>. Esses mesmos turistas, naquele ano, tiveram um aumento de 15,5% no seu gasto médio diário. Em comparação, **os Jogos Olímpicos de 2016 não apresentaram um aumento significativo em nenhum dos dois quesitos dentre os turistas de lazer**, embora tenha sido observado um pico de turistas vindo a negócios mais alto do que na Copa. Analisando os dados de entrada de visitantes internacionais pelo estado do Rio de Janeiro, houve um aumento excepcional de 32,2% na entrada de turistas em 2014 – maior do que o aumento de entrada de turistas no Brasil em geral, de 10,6% (ainda assim expressivo) –, enquanto que, em 2016, o crescimento foi de 7,6% (3,8% no Brasil como um todo).

**Após a euforia de 2014, o cenário do turismo no Rio de Janeiro entrou em decadência.** Nem mesmo os Jogos Olímpicos de 2016, um evento muito mais focado na cidade do que a Copa, causou o mesmo efeito. Desde então, observa-se redução na entrada de turistas no estado, o que não é uma tendência geral para o restante do país, que teve crescimento em 2017 (3,3%) e 2018 (1,8%) e queda apenas em 2019 (-4,3%). Entre 2016 e 2019, a redução acumulada foi de 15,4% no estado do Rio, enquanto que, no restante do país, houve um aumento de 0,7%.

Quando se analisa o gasto médio per capita dos visitantes que passam pela cidade durante sua estadia no Brasil, observa-se um aumento do patamar de gastos entre 2014 e 2016, que não se mantém nos anos seguintes, caindo novamente a patamares vigentes antes dos grandes eventos. Para tentar expurgar os efeitos da variação cambial e da inflação no período, transformamos o gasto médio diário per capita de US\$ para R\$, de acordo com a taxa de câmbio de cada ano, e, depois, aplicamos o deflator de preços com mês-base em agosto de 2020. A partir desses números, como mostra a **Figura 28**, observamos uma queda de 13,7% no gasto médio, entre 2016 e 2018, entre os turistas que visitaram a cidade do Rio de Janeiro, enquanto que, no universo de todos os turistas, essa redução foi de 4,7%<sup>65</sup>. A queda foi maior exatamente entre aqueles cujo motivo da viagem foi lazer (16,3%). Já, para os viajantes por motivos de negócios, eventos e convenções, houve, na verdade, um aumento de 3% no gasto médio.

---

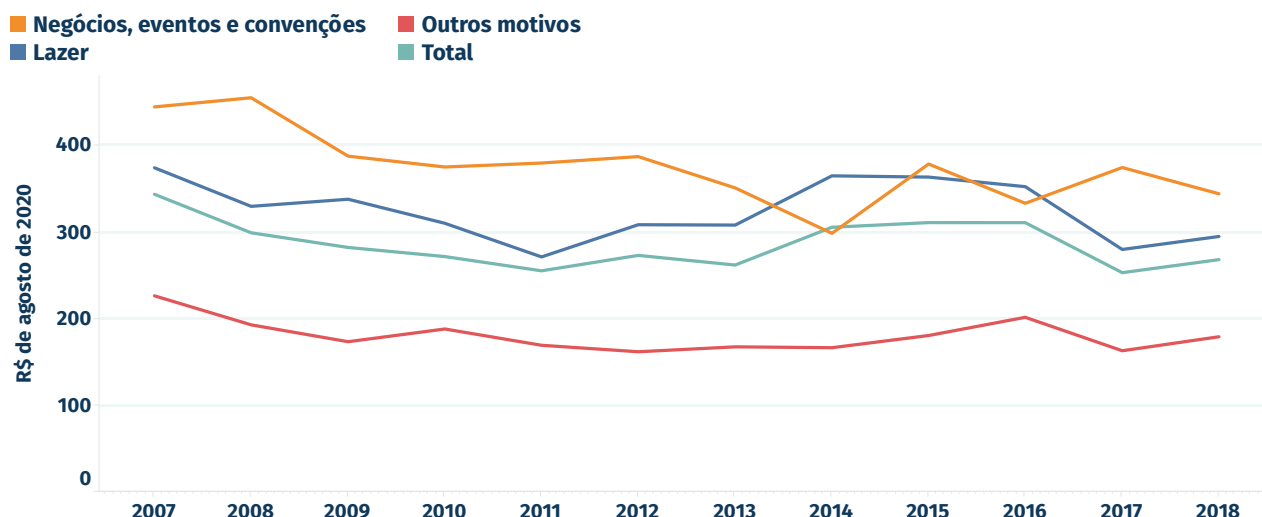
**- 13,7%**  
É A QUEDA NO  
GASTO MÉDIO  
DIÁRIO PER CAPITA  
DOS TURISTAS  
INTERNACIONAIS  
QUE VISITARAM  
O RIO DE JANEIRO  
ENTRE 2016 E 2018.

<sup>64</sup> Referentes à categoria “lazer relacionado a grandes eventos”.

<sup>65</sup> Destaca-se que o gasto médio do turista que visita o Rio de Janeiro é sempre maior do que a média geral, em torno de 37%. Isso pode estar relacionado ao custo de vida da cidade, que é maior do que a média brasileira, e, também, ao perfil de turista que visita a cidade.

FIGURA 28 | GASTO MÉDIO DIÁRIO PER CAPITA NO BRASIL DO TURISTA INTERNACIONAL QUE VISITOU O RIO DE JANEIRO

R\$ de agosto de 2020 (2007 a 2018)



Fonte: Ministério do Turismo e IPEA. Elaboração: FGV DAPP.

Uma possível explicação para a queda na atratividade da cidade é a situação progressivamente agravada da segurança, detalhada na Seção 4.8. De acordo com o Ministério do Turismo, **a percepção do visitante internacional quanto à segurança da cidade, que melhorou entre 2007 e 2012, vem piorando desde então, chegando à pior situação em 2017, quando 28,5% dos turistas que visitam a cidade relataram uma avaliação negativa nesse ponto.** Em 2018, a percepção de segurança do turista estrangeiro sobre o Rio de Janeiro voltou a melhorar – assim como a parcela dos turistas que visitaram a cidade –, mas a piora acumulada na percepção, desde 2012, é de 10 pontos percentuais. Para fins de comparação, outras grandes cidades que são capitais de estado e, também, destinos turísticos importantes tiveram melhora na percepção, como é o caso de Salvador, que teve queda de 20 pontos percentuais nas avaliações negativas quanto à segurança no período. Fortaleza e Florianópolis tiveram reduções de 3,3 e de 2,7 pontos percentuais, respectivamente. Até mesmo São Paulo, que tem índices geralmente piores do que os do Rio de Janeiro nesse quesito, se manteve estável no período (aumento de 0,5 pontos percentuais).

O turismo é uma atividade econômica importante para a cidade do Rio, representando 3,7% do seu Produto Interno Bruto (PIB) em 2018, um crescimento de 0,3 pontos percentuais em relação ao ano anterior, segundo estudos do World Travel and Tourism Council (WTTC, 2018; 2019). Dados do

estudo de 2018 também mostraram que **a desaceleração do PIB do turismo carioca foi de -7,5% entre 2016 e 2017, um impacto significativo para uma cidade que já sofre com problemas econômicos.**

É importante ressaltar que a crise no turismo carioca não se deve apenas à dinâmica com os estrangeiros. Conforme aponta o WTTC (2019), o Rio de Janeiro é uma cidade particularmente dependente do turismo doméstico, derivando 92,7% da renda turística de visitantes brasileiros. De acordo com a PNAD Contínua Turismo 2019, do IBGE, o estado do Rio de Janeiro era o quinto mais procurado por turistas domésticos, porém, era o segundo estado com menos turistas viajando dentro do próprio estado, atrás apenas do Rio Grande do Sul. O Ministério do Turismo não realiza a pesquisa de demanda doméstica — equivalente à de demanda internacional usada neste relatório — desde 2012, impossibilitando uma análise detalhada equivalente à internacional. Entretanto, parece razoável assumir que muitos dos mesmos fatores que desestimulam a entrada de estrangeiros também afetam a decisão dos brasileiros, como é o caso das condições de segurança.

Cláudio Luiz Castro em Unsplash



## 4.10

# CONSERVAÇÃO

Dentre as atribuições da gestão municipal, cabe um destaque à questão da conservação, especialmente em um contexto em que condições climáticas têm afetado diretamente a qualidade de vida dos habitantes do Rio de Janeiro de forma recorrente, muitas vezes, provocando desastres. **No início de 2019, a cidade vivenciou dois temporais de proporções desastrosas – em fevereiro e em abril –, com enchentes de larga escala, deslizamentos em diversos pontos da cidade, interdições em grandes vias de transporte e um total de 17 mortes.**

Diante desses acontecimentos, foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), conhecida como a CPI das Enchentes<sup>66</sup>, para apurar as circunstâncias e as consequências causadas pelos temporais que recorrentemente atingem a cidade, bem como as responsabilidades do poder público na prevenção, na mitigação dos efeitos e no atendimento aos atingidos. No relatório final da CPI (RIO DE JANEIRO, 2019i), foi destacado que, desde 2017, vem se observando um desmonte da rede de órgãos e programas de prevenção e mitigação de desastres relacionados a eventos climáticos extremos, o que inclui cortes orçamentários significativos e constantes substituições de secretários em todos os órgãos relacionados. **Isso indica que a prefeitura parece estar pouco preocupada em enfrentar um problema que irá atingir a cidade cada vez mais, devido às crises climáticas.**

Essa situação prejudicou, por exemplo, a conclusão das obras da Avenida Niemeyer, que, na chuva de 6 de fevereiro de 2019, sofreu um desabamento, ocasionando a morte de duas pessoas. Por essa razão, a avenida foi fechada por ordem judicial em maio de 2019, por risco de deslizamentos<sup>67</sup>. No final de janeiro de 2020, a prefeitura declarou que as obras estariam concluídas e solicitou ao Ministério Público novo parecer de avaliação da via, para que a Justiça do Rio autorizasse sua reabertura<sup>68</sup>. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) autorizou a reabertura da via em 6 de março de 2020<sup>69</sup>, com o tráfego

66 Instituída pela Resolução N° 1450/2019 da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

67 Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/web/guest/home/-/detalhe-noticia/visualizar/72911>. Acesso em: 20 fev. 2020.

68 Disponível em: <http://prefeitura.rio/cidade/com-obras-concluidas-pgm-pede-reabertura-da-avenida-niemeyer/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

69 Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?seq\\_publicacao=15973&seq\\_documento=24727651&data\\_pesquisa=10/03/2020&versao=impressao&nu\\_seguimento=00001&tipo\\_documento=documento](https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?seq_publicacao=15973&seq_documento=24727651&data_pesquisa=10/03/2020&versao=impressao&nu_seguimento=00001&tipo_documento=documento). Acesso em: 23 set. 2020.

sendo retomado no dia seguinte, nove meses após a interdição da avenida. O Ministério Público do Rio de Janeiro recorreu à decisão, alegando riscos à segurança persistentes, porém, a via continua aberta ao público. A interdição da Av. Niemeyer, devido à demora no término das obras, causou diversos problemas ao trânsito, à população e ao setor hoteleiro da região.

No que se refere ao orçamento na área da conservação, a análise dos dados não é tão direta quanto outras categorias apresentadas neste relatório. As atribuições da pasta de conservação variaram muito de acordo com a gestão da prefeitura, incluindo a subordinação ou não de órgãos de prevenção e mitigação de deslizamentos e enchentes, o que impossibilita o uso do seu orçamento para um estudo comparativo de múltiplos anos. Atualmente, a pasta está atrelada à nova Secretaria de Infraestrutura, Habitação e Conservação (SMIHC), depois da extinção da Secretaria de Conservação e Meio Ambiente em outubro de 2019. Desde o início da atual gestão, a pasta de conservação já passou por três secretarias e foi comandada por quatro secretários ou subsecretários.

Devido às diversas vinculações da pasta de conservação ao longo dos últimos anos, torna-se difícil analisar seu orçamento através dos órgãos e das suas unidades orçamentárias. Sendo assim, foram analisadas as principais unidades relacionadas à conservação que perpassam diferentes secretarias ao longo do período e atualmente estão vinculadas à SMIHC: a Fundação Instituto de Geotécnica do Município (Geo-Rio) e a Fundação Instituto das Águas do Município (Rio-Águas).

A Fundação Geo-Rio, criada em 1966 após um desastre de largas proporções ocasionado por um temporal, é responsável pela proteção de encostas, uma das áreas cruciais para o Rio de Janeiro, tendo em vista que a cidade é construída em uma área repleta de montanhas e morros, sendo muitos desses ocupados por habitações. **O risco de deslizamentos durante tempestades é alto, assim como o custo desses eventos: esses acidentes possuem grande impacto financeiro e danos irrecuperáveis aos moradores das áreas afetadas, incorrendo, muitas vezes, em morte.**

Já a Fundação Rio-Águas, criada em 1998 em resposta às chuvas de fevereiro de 1996, trata especificamente de outro grande problema recorrente no município, que diz respeito ao manejo de águas pluviais e à prevenção e ao controle de enchentes, outra consequência grave das chuvas.

Ambos os órgãos vêm sofrendo reduções nas suas dotações orçamentárias desde 2017, além de terem sofrido com sucessivas substituições em suas presidências; a Rio-Águas estava sem presidente durante a chuva de fevereiro de 2019. Conforme pode ser visto na **Figura 29**, tanto o orçamento

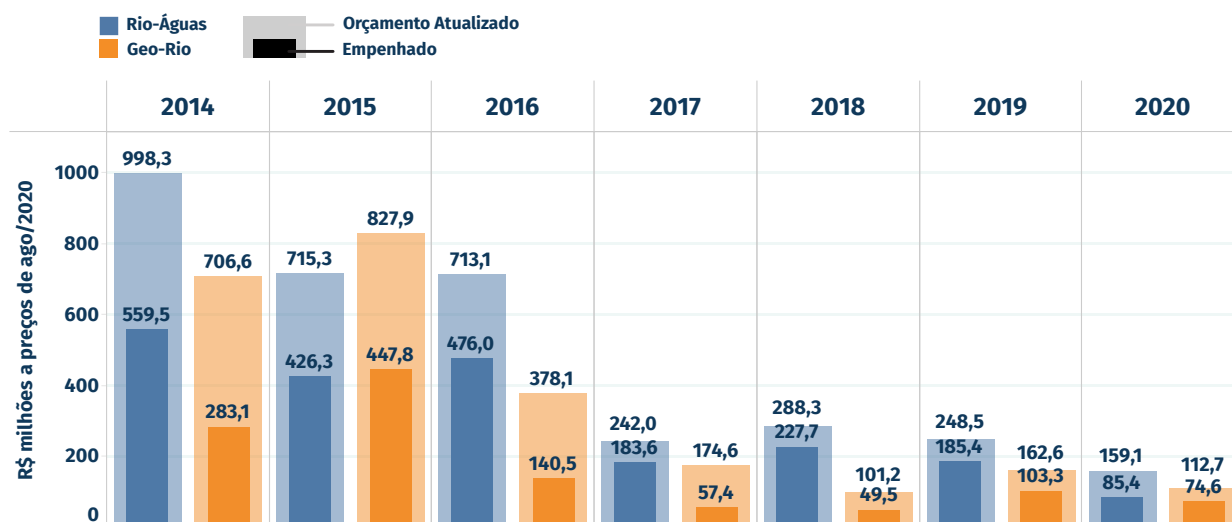
---

**61%**  
FOI A REDUÇÃO  
NO ORÇAMENTO  
EMPENHADO  
DA RIO-ÁGUAS,  
RESPONSÁVEL  
PELO CONTROLE  
DE ENCHENTES, DE  
2016 A 2017.



aprovado quanto o valor efetivamente empenhado nos dois órgãos em 2017 são cortados em mais da metade do valor de 2016, com os níveis de empenho permanecendo continuamente mais baixos a partir de então.

FIGURA 29 | FINANCIAMENTO DA RIO-ÁGUAS E DA GEO-RIO<sup>70</sup>  
Município do Rio de Janeiro, R\$ milhões a preços de ago/2020 (2014 a 2020)



Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

Na mesma linha, **a aplicação de recursos nos programas de prevenção específicos desses órgãos vem sendo baixo**. Após muita volatilidade, a queda no orçamento de 2017 levou a uma drástica diminuição do Programa de Controle de Enchentes da Rio-Águas (80% de corte na despesa autorizada), com alguma recuperação nos anos seguintes. O Programa de Proteção de Encostas e Áreas de Risco Geotécnico da Geo-Rio, já sofrendo com baixas taxas de execução do orçamento autorizado, viu seus empenhos caírem pela metade entre 2016 e 2017, como mostra a **Figura 30**. Adicionalmente, não foi empenhado nenhum valor para investimentos em obras e manutenção para contenção e estabilização geotécnica<sup>71</sup> desde 2018, sen-

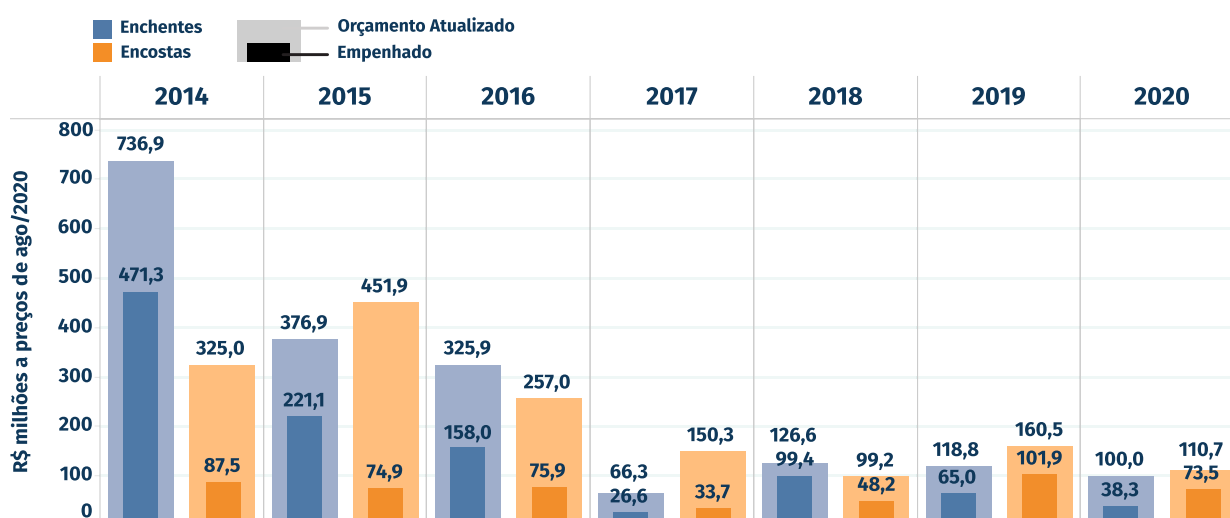
70 Os dados foram coletados através de uma consulta aos dados abertos do portal Contas Rio da CGM/RJ, a partir dos códigos de unidade orçamentária 1541 para a Geo-Rio, 1542, 4941 e 2443 para a Rio-Águas. A consulta foi realizada em 09 de outubro de 2020, de modo que, diferentemente dos outros anos, os dados do último ano se referem a um exercício financeiro ainda não finalizado.

71 Contabilizados pelas ações orçamentárias "Manutenção e Recuperação de Obras de Contenção" (código 4640) e "Obras de Estabilização Geotécnica" (código 3500).

do apenas quitados os restos a pagar de 2017. A título de comparação, o **prejuízo financeiro público correspondente à chuva de 8 de abril de 2019 equivale a 61% dos orçamentos totais dos dois programas em 2019** (RIO DE JANEIRO, 2019i).

FIGURA 30 | FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DE CONTROLE DE ENCHENTES E DE PROTEÇÃO DE ENCOSTAS<sup>72</sup>

Município do Rio de Janeiro, R\$ milhões a preços de ago/2020 (2014 a 2020)



Fonte: CGM/RJ. Elaboração: FGV DAPP.

Em agosto de 2019, tanto as fundações como os respectivos programas analisados já estavam com um valor empenhado maior do que o valor final observado nos dois anos anteriores. O Programa de Proteção de Encostas já estava 90% empenhado, acontecimento inédito na série histórica disponível e possivelmente uma reação aos acontecimentos do início de 2019.

Entretanto, com as contas de 2019 concluídas, constata-se que a situação orçamentária final mudou muito. **O total empenhado para a Rio-Águas caiu em R\$46 milhões desde agosto, enquanto que a Geo-Rio perdeu R\$6,4 milhões, com o Programa de Proteção de Encostas tendo uma redução**

<sup>72</sup> Os dados foram coletados através de uma consulta aos dados abertos do portal Contas Rio da CGM/RJ, a partir dos códigos de programa 0023 (proteção de encostas e áreas de risco geotécnico) e 0097 (controle de enchentes). A consulta foi realizada em 09 de outubro de 2020, de modo que, diferentemente dos outros anos, os dados do último ano se referem a um exercício financeiro ainda não finalizado.

**de R\$6,7 milhões.** Essa queda está associada a um grande volume de cancelamentos de empenho no fim do ano<sup>73</sup>. No ano seguinte, o orçamento de ambos os órgãos foi reduzido a níveis mais próximos do que foi empenhado anteriormente. Porém, até o início de outubro, os valores empenhados estavam bastante inferiores ao orçamento, sobretudo no Programa de Controle de Enchentes (38% empenhado).

A trajetória da Geo-Rio e da Rio-Águas em 2019 e 2020 é um indicativo da ausência de investimentos imprescindíveis para prevenir e mitigar os efeitos das chuvas que afetam a cidade sazonalmente. Os cortes orçamentários nessas áreas prejudicam a capacidade do município para se adequar aos desafios socioambientais da cidade, já amplamente conhecidos.

---

#### BOX 4 | UMA NOTA SOBRE TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS

Em 2018, a FGV DAPP, em parceria com a Open Knowledge Brasil (OKBr), lançou a segunda edição do Índice de Dados Abertos para cidades (RUEDIGER; MAZOTTE, 2018). A partir da comparação com os resultados do piloto, realizado em 2016 nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, foi possível constatar que, entre uma avaliação e outra, **o grau de abertura da cidade (em torno de 75%) é praticamente o mesmo, sem grandes avanços**. O número de bases 100% abertas, avaliadas nas duas ocasiões, foi o mesmo (5 de 17).

Em comparação com as demais cidades avaliadas, o Rio de Janeiro desempenhava relativamente bem, apresentando, inclusive, algumas boas práticas, como o portal de dados geográficos e a disponibilidade de estatísticas criminais. No entanto, o diagnóstico vai no sentido de apontar as bases de dados que possuem gargalos que podem ser resolvidos para transformar a simples publicação de informações em abertura de dados<sup>74</sup> de fato. Como mostram Ruediger e Mazotte (2018, p. 54), “o maior número de problemas observados foi referente à indisponibilidade de formato aberto, uma falha observada em quase metade das bases de dados avaliadas”. Além disso,

---

<sup>73</sup> Essa análise foi realizada a partir da base de Despesas por Ato do Contas Rio, separando os novos empenhos e cancelamentos de empenhos ocorridos ao longo do ano e, em particular, entre agosto e o fim do ano. O valor total registrado em cancelamentos de empenho em 2019 para o Programa de Proteção de Encostas foi de R\$ 61,2 milhões e, para o de controle de enchentes, R\$ 54 milhões.

<sup>74</sup> Segundo a Open Definition (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2006), dados são considerados abertos quando qualquer pessoa é livre para acessá-los, usá-los, modificá-los e compartilhá-los, sujeitos, no máximo, a medidas que preservem a sua origem e a sua publicidade. Sendo assim, exigem-se não somente a publicação de informações, mas, também, uma série de critérios, como disponibilidade de base completa e atualizada em formato aberto.

“as dimensões mais problemáticas foram Qualidade do Ar, Registro de Empresas e Transporte Público”, sendo que não foi encontrada uma base de dados qualificável para avaliação do critério de propriedade da terra.

No entanto, apesar de não haver, ainda, uma avaliação mais atualizada sobre a situação de abertura de dados na cidade do Rio de Janeiro, **alguns fatos apresentados neste trabalho apontam dificuldades para obtenção de informações, esbarrando em limites de transparência.** Abaixo, detalhamos os pontos:

- 1) Como destacado na Seção 4.1, há um **desencontro quanto às medidas precisas para avaliar o tamanho da população em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro.** O número amplamente divulgado em 2017, de cerca de 14 mil pessoas nessa situação foi utilizado para destacar uma necessidade de ampliação de abrigos naquele momento. No entanto, como mostrado, um levantamento feito posteriormente chegou a um número bem menor, de menos de 5 mil pessoas. A SMASDH respondeu, por meio da Lei de Acesso à Informação, que o dado de 2017 não se trata de pesquisa ou censo e não informou o total atualizado. Independentemente da avaliação da capacidade dos abrigos hoje existentes, é muito importante que os órgãos competentes possam dispor de **informações confiáveis para formular políticas públicas.**
- 2) Na Seção 4.4, a obtenção dos dados do Previ-Rio em estrutura comparável ao que foi obtido na 1ª edição não foi possível. A página do Previ-Rio, hoje, divulga apenas os fluxos de caixa de 2017 em diante<sup>75</sup>, **não sendo possível recuperar, de forma aberta, os balanços anuais em série histórica.** Por essa razão, foi necessário recorrer às projeções atuariais, disponibilizadas no portal da CGM/RJ, mas, ainda assim, o relatório está indisponível para vários anos. Além disso, a partir de 2017, o cálculo do saldo financeiro projetado para os anos seguintes passou a estar ausente dos relatórios<sup>76</sup>. **Por se tratar de uma situação especialmente dramática, entende-se que o primeiro passo seria divulgar as informações de forma adequada, para um diagnóstico completo da situação da previdência dos servidores municipais no Rio de Janeiro.**
- 3) Como ressaltado na Seção 4.8, a respeito do estado da segurança pública no Rio de Janeiro, houve um aumento expressivo dos registros de mortes violentas com causa indeterminada. Conforme Cerqueira (2012), isso implica em uma **subestimação da taxa de homicídios oficial.** O autor

<sup>75</sup> Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/previrio/fluxo-de-caixa>. Acesso em: 11 set. 2019.

<sup>76</sup> Um exemplo pode ser visto em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7804725/4212829/RREOa-nexo10.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

chamou a atenção para um movimento de aumento dos registros de mortes com causa indeterminada a partir de 2007 no Rio, em uma direção que destoou do resto do país. **Sendo assim, a volta de uma tendência crescente no período mais recente causa preocupação.**

4) Diversas vezes, neste documento, recorreremos aos dados de execução orçamentária divulgados pela CGM/RJ, através da plataforma Contas Rio (antigo Rio Transparente). Apesar da disponibilidade de informações em alto grau de detalhe e em formato aberto, através da seção “dados abertos”, os dados somente estão disponíveis de 2008 em diante. Além disso, ainda que seja divulgado um dicionário de dados na página, **a falta de uma documentação mais clara sobre a estrutura dos dados e sobre os próprios metadados dificulta a geração de análises a partir dessas informações.** Um exemplo disso é o fato de que o banco de despesas é codificado em termos de órgãos e unidades orçamentárias, **mas não existe uma tabela de correspondência entre códigos e descrições disponível no site**<sup>77</sup>. Como resultado, torna-se necessário recorrer a fontes de informação alternativas, como a própria Lei Orçamentária Anual (LOA), publicada em formato pdf, para complementar a análise<sup>78</sup>.

5) Em algumas temáticas específicas, foram solicitadas informações por meio da seção de pedidos de acesso à informação do Portal 1746<sup>79</sup> da prefeitura do Rio de Janeiro. Os parágrafos primeiro e segundo do Art. 11 da Lei n.º 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação), são claros ao afirmar que o tempo de resposta inicial é de 20 dias, podendo ser prorrogado por mais 10, em um total de 30 dias (BRASIL, 2011). **De um total de seis pedidos realizados, dois não foram respondidos dentro do prazo, e dois não tiveram respostas satisfatórias**, como segue abaixo:

- a. Em 25 de julho de 2019, foi realizado um pedido relativo aos números de população de rua abordados no item 1 acima, contemplando não somente uma atualização do número que constava na 1ª edição como, também, uma estimativa atualizada das vagas em abrigos municipais.

---

77 Curiosamente, o campo de descrição de órgão e unidade orçamentária está disponível no banco de Favorecidos, por exemplo. Nesse sentido, bastaria que o banco de despesas incorporasse os atributos de descrição, sem necessariamente ter que subir uma planilha de correspondências na plataforma.

78 No final de outubro de 2019, o portal Rio Transparente foi reformulado e relançado como Contas Rio. O novo portal recebeu uma repaginação visual ajustada à marca e aos outros sites da prefeitura, mas manteve a mesma estrutura de navegação e os mesmos conteúdos disponíveis no portal anterior. Assim, apesar de o novo portal apresentar uma interface mais atual, os problemas identificados durante as pesquisas no Rio Transparente não foram tratados na mudança para o Contas Rio.

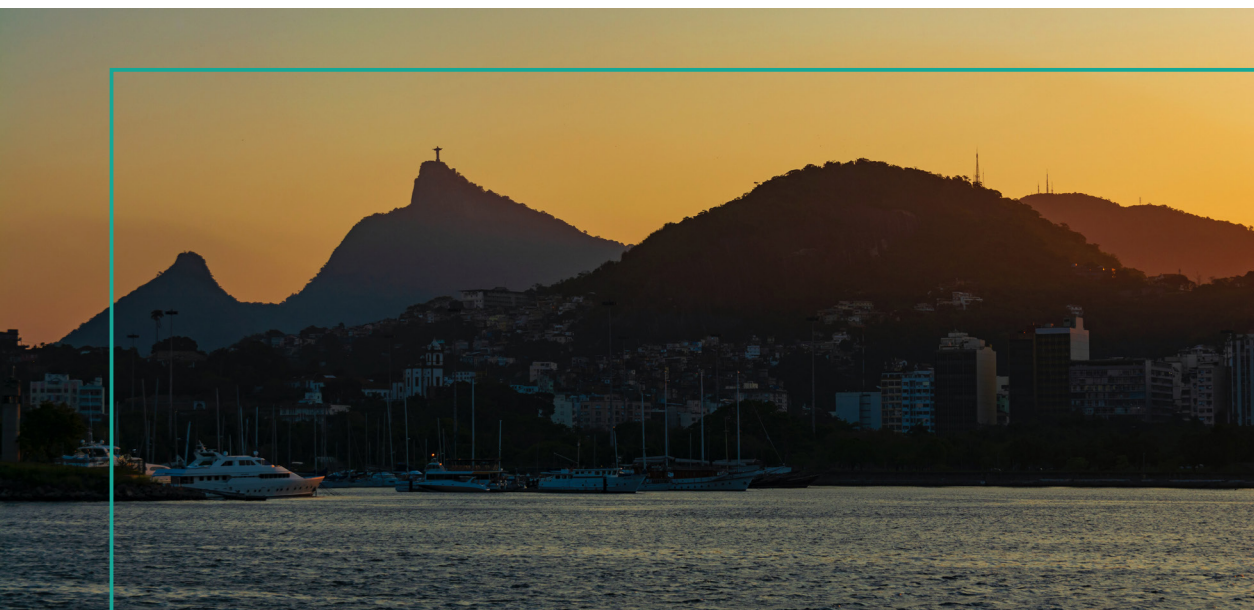
79 Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?servico=345>. Acesso em: 13 set. 2019.



**O pedido foi respondido dentro do prazo, porém, sem as informações solicitadas**, e apenas afirmava que um censo bianual de população de rua está sendo estudado pela SMASDH, juntamente com o IPP. Um novo pedido foi realizado no dia 08 de agosto de 2019, apenas solicitando as informações sobre vagas em abrigos, respondido dentro do prazo.

- b.** No mesmo dia, outro pedido relativo à comparação entre valores pactuados e repassados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) foi realizado. A resposta foi enviada por email apenas em 18 de dezembro de 2019, ou seja, **quase 4 meses depois do prazo**.
- c.** Outro pedido relativo a informações passadas sobre agendamentos de exames e consultas na rede municipal foi realizado no dia 30 de julho de 2019. A resposta foi adequada, porém, foi recebida somente em 14 de outubro de 2019, **também fora do prazo**.
- d.** No dia 02 de agosto de 2019, foi solicitada uma atualização das informações sobre execução de obras que constava na 1ª edição. A solicitação foi remetida à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Habitação, que respondeu dentro do prazo, dizendo que as informações estavam disponíveis em transparência ativa e indicando um link. **No entanto, as informações solicitadas não estavam presentes nesse link**.

Em resumo, a prefeitura do Rio de Janeiro ainda tem muito a avançar em termos de transparência. **As informações necessárias para o estudo e buscadas via transparência tanto ativa quanto passiva deveriam ser facilmente encontradas e obtidas, mas uma série de gargalos foram encontrados**, como relatado acima.



Fonte: Raphael Nogueira em Unsplash



05

**Percepção  
da cidade**



Vários dos indicadores apresentados neste relatório fundamentam, de certa forma, a percepção negativa de políticas públicas a respeito da situação administrativa de gestão na cidade do Rio de Janeiro. De modo a complementar esta análise, incluímos, portanto, uma breve aferição da percepção social sobre a cidade a partir da pesquisa do debate público em redes sociais. A busca foi realizada em dois momentos: nos períodos de 19 de junho de 2019 a 04 de janeiro de 2020 e, para captar essa percepção em um momento mais atual, sob o contexto das eleições municipais, de 19 de setembro a 06 de outubro de 2020<sup>80</sup>, abrangendo publicações sobre a cidade do Rio, via Twitter, para as seguintes categorias de análise: segurança pública, educação, saúde, conservação e infraestrutura urbana.

**Esta análise de percepção social reflete preocupações da população do Rio e que estão relatadas com dados ao longo do relatório.** Como resultado geral, observa-se que **a preocupação com segurança** – a despeito de ser de atribuição, sobretudo, de governos estaduais – se mantém forte na discussão geral sobre a capital fluminense no ambiente digital, **e a conservação urbana (coleta de lixo, estradas, iluminação, preservação ambiental) são relevantes pontos de insatisfação com a atual gestão municipal.** Além disso, a crítica à falta de estrutura e de insumos e materiais na saúde pública é um fator especialmente negativo para a imagem da atual gestão da prefeitura.

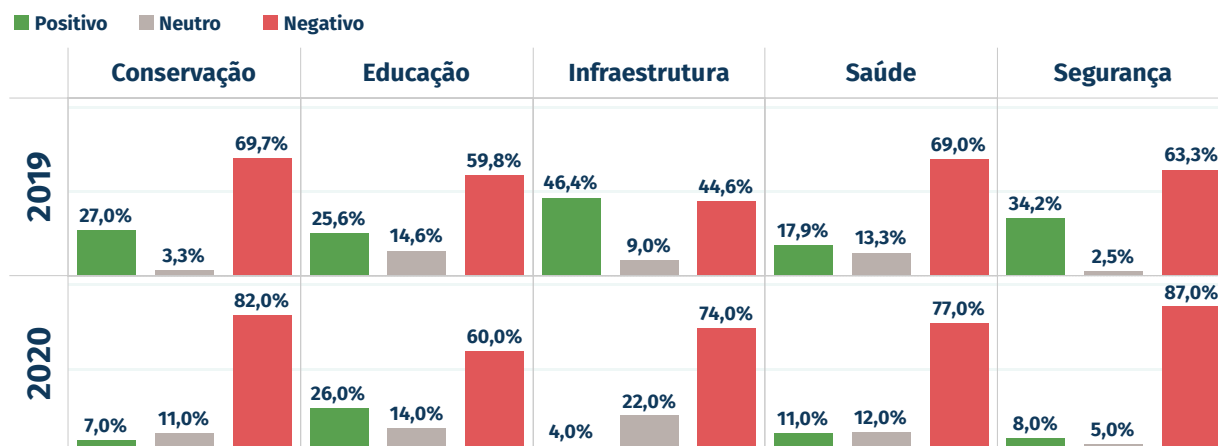
Em ambos os períodos analisados, a percepção pública na rede sobre a cidade do Rio tende a ser predominantemente negativa em todos os temas – com exceção da infraestrutura, sobre a qual, no primeiro momento, as percepções positiva e negativa se equiparam. A educação foi o único tema que manteve a mesma proporção de sentimento negativo (60%) nos dois períodos, enquanto que todos os demais tópicos sofreram aumentos no percentual negativo, com destaque para a segurança, que passou de 63% para 87%, conforme mostra a **Figura 31**.

---

80 Entre 01 de julho e 13 de setembro de 2019, a análise foi realizada com base em uma amostra de 20% dos tuítes do período coletados e categorizados pela FGV DAPP (para informações sobre a metodologia de pesquisa, mais detalhes estão disponíveis no documento do link citado a seguir, com arquivo em [https://observademocraciadigital.org/wp-content/uploads/2020/01/nem\\_tao\\_simples\\_assim\\_fgvdapp.pdf](https://observademocraciadigital.org/wp-content/uploads/2020/01/nem_tao_simples_assim_fgvdapp.pdf)). Entre 14 de setembro de 2019 e 04 de janeiro de 2020 e entre 01 de setembro e 06 de outubro de 2020, foi utilizada uma amostra de 10% dos tuítes do período.

FIGURA 31 | PERCEPÇÃO SOBRE A GESTÃO PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO

Períodos: 14 set. 2019 a 04 jan. 2020 | 1º set. e 06 out. 2020



Fonte: Twitter. Elaboração: FGV DAPP.

O evento de maior repercussão no primeiro período, quando não havia a pandemia de COVID-19, foi uma discussão de agenda cultural envolvendo o prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, e a XIX Bienal do Livro carioca, na primeira semana de setembro de 2019. Com sentimento predominantemente negativo, grande parte das postagens critica a preocupação excessiva do prefeito com uma revista em quadrinhos exposta no evento – que mostra um beijo entre dois homens – diante de problemas administrativos mais urgentes na capital fluminense, tais como buracos em ruas e avenidas; obras urbanas inacabadas; falta de creches em certas regiões da cidade; precariedade de unidades de saúde e escassez de médicos; e alta criminalidade.

Já no segundo período, em 2020, a maior parte do debate, no âmbito de todas as temáticas abordadas – educação, saúde, segurança, infraestrutura e conservação –, está pautada pela pandemia de COVID-19. **A gestão da pandemia por parte da prefeitura é evocada em pautas que envolvem desde a situação das unidades básicas de saúde no município a críticas a supostos desvios de verbas para o setor até a retomada de aulas presenciais na rede pública municipal. Também são objetos de questionamentos no Twitter a reorganização da atuação das forças policiais no contexto de isolamento social, o risco da superlotação de veículos do transporte público – e que contraria recomendações de autoridades de saúde – e a mobilização de agentes de vigilância sanitária para o combate à pandemia.**

Além disso, interessa destacar que, com a proximidade das eleições, o debate no período entre 1º de setembro e 06 de outubro deste ano dá notável enfoque à má reputação da classe política carioca. É bastante frequente

o compartilhamento de artigos e postagens sobre casos de corrupção envolvendo nomes ligados à Prefeitura ou à Câmara Municipal – tanto da gestão atual como de mandatos anteriores. Postagens destacam, por exemplo, o superfaturamento de obras para grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos; o envolvimento de vereadores e funcionários públicos do município com milícias e o tráfico de drogas; investigações sobre desvios de verbas destinadas ao combate da COVID-19; e denúncias sobre o uso de igrejas para lavagem de dinheiro.

A percepção negativa sobre os políticos do Rio – geralmente acompanhada da ideia de que “carioca não saberia votar” – ultrapassa as fronteiras da capital fluminense, com usuários de outras cidades e estados assumindo a política carioca como parâmetro de má gestão, corrupção e, principalmente, impunidade. Isso está refletido, também, na crítica generalizada de que muito pouco ou nada se aproveitaria do rol de candidatos para as próximas eleições municipais, em novembro de 2020.

A insatisfação da população carioca, nesse sentido, tende a retomar e recuperar temas habituais. O principal deles se refere à violência urbana, com reclamações sobre a quantidade de assaltos e roubos, a truculência policial e os frequentes tiroteios nas comunidades, a morte de policiais e de civis decorrentes dos confrontos e a atuação de facções e milícias em determinadas regiões, inclusive, com a circulação de homens armados nos bairros da cidade em plena luz do dia. A opinião negativa está expressa, também, na falta de efetivas intervenções urbanas e de gestão no município. O debate aponta que, apesar de alegar aumento de impostos, problemas pontuais continuam sem solução, como o aumento da população em situação de rua, falta de saneamento básico em diversas regiões e engarrafamentos nas principais avenidas da cidade.

## **O presente e o futuro da cidade: segurança, emprego e desilusão**

A leitura geral sobre o sentimento da população do Rio sobre a cidade, quando em avaliação do pensamento sobre a atual situação do município e das expectativas para o futuro, entregam um cenário um tanto problemático. É predominante, em debates de todos os grupos do espectro político, uma visão pessimista e entristecida sobre a capital, a partir dos problemas de segurança pública, falta de investimentos públicos e de oportunidades de emprego. Até mesmo em postagens de humor, a desolação com a política e com os retrocessos sociais é latente nas redes sociais.

Com isso, dois panoramas se dividem quanto ao futuro e ao presente da cidade: um, de visão negativa sobre a atualidade, aborda principalmente



os eixos de corrupção (e da gestão da Prefeitura do Rio), gastos públicos e segurança, com forte volume de menções religiosas a Deus como único ator de mudanças em que os cidadãos depositam confiança. A pandemia e os muitos impactos para o cotidiano da população também são mencionados, assim como engajamentos por hashtags de sátira sobre a desilusão com a cidade, como #sosrio.

FIGURA 32 | **NUVEM DE PALAVRAS - DEBATE SOBRE A CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Tuítes coletados entre 1º set. 2020 e 06 out. 2020



Fonte: Twitter. Elaboração: FGV DAPP.

Já, para a perspectiva de futuro, sob o mesmo lastro do humor, as maiores expectativas do carioca para 2021, principalmente, orbitam o espaço urbano da cidade: as praias, o sol do verão, o carnaval e o retorno das aulas de forma presencial nas escolas. Até mesmo o Rock In Rio é bastante citado, como perspectiva ainda distante de desafoço para a situação crítica em que a cidade se insere, potencializada pela COVID-19. Também os cariocas se recordam de outros problemas recentes da cidade, como a contaminação do abastecimento hídrico, para satirizar o retorno do verão e de antigos problemas que se manifestam de forma recorrente na cidade.

## O gargalo da saúde (e da gestão) pública e o impacto da pandemia

Com relação, especificamente, à situação da saúde no Rio, no contexto da COVID-19, a maior reclamação decorre da falta de consistência da gestão

pública com medidas de combate à pandemia. O principal impasse compreende a retomada das aulas na capital. Enquanto uns pressionam a prefeitura para levar a cabo a decisão de reabertura das escolas, outros rechaçam a ideia e comemoram a derrubada da decisão. Além disso, uma denúncia envolvendo funcionários da prefeitura conhecidos como “guardiões do Crivella” escancaram, segundo a opinião, a relação entre o descaso com hospitais e profissionais da saúde e a má gestão de verba destinada ao combate da pandemia de COVID-19.

É grande a preocupação, ainda, com a decisão, aventada pela prefeitura, de reabertura de estádios e de celebração de grandes festas na capital, como carnaval e réveillon, por conta do provável avanço da pandemia. A frustração que paira no debate é fruto, além da gestão pública, do comportamento da própria população. Muitos interpretam a insistência dos cariocas em aglomerar em praias, bares e restaurantes como um desrespeito não somente às recomendações das autoridades sanitárias mas, também, às vítimas da doença.

Embora a percepção geral dos cariocas sobre a gestão pública seja bastante negativa, há quem consiga expressar otimismo com relação às próximas eleições municipais, confiando em candidatos alinhados, sobretudo, com o governo federal, os quais seriam capazes de mudar ou “limpar” o cenário saturado da política carioca. Essa parte do debate apela, ainda, para ações de políticos fora da esfera municipal, tais como deputados federais e o próprio presidente Jair Bolsonaro, cuja participação constante em atividades públicas na cidade representa um tópico com considerável repercussão.

Fonte: Shutterstock



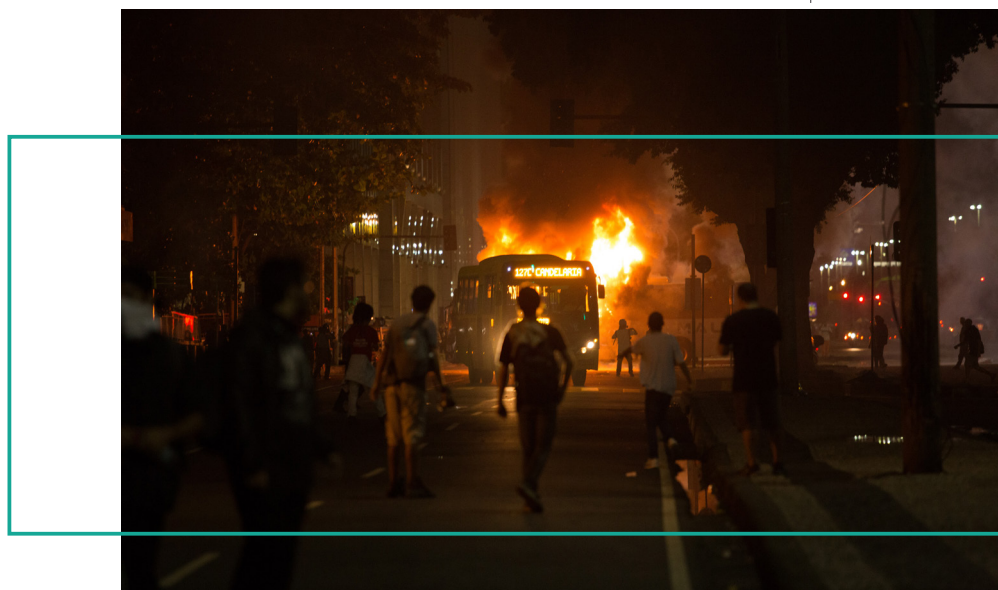
## 5.1

## SEGURANÇA

Principal temática evocada pelo debate sobre o Rio de Janeiro no Twitter, durante o primeiro período analisado – de 14 de setembro de 2019 a 04 de janeiro de 2020 –, **a segurança pública acumula sentimento negativo devido, em grande parte, às mortes (tanto de civis quanto de agentes de segurança) decorrentes de operações policiais ou de confrontos entre traficantes nas comunidades do município**. Postagens lamentam, sobretudo, a morte de crianças – como a menina Ágatha Félix, de oito anos, atingida por uma bala perdida durante uma ação no Complexo do Alemão, em setembro de 2019.

Muitas críticas se voltam, nesse sentido, à política de segurança pública adotada pelo governo estadual, que encorajaria a norma de “atirar para matar”, o que responde pela elevada concentração no grupo<sup>81</sup> vermelho da **Figura 33**. Há, ainda, muitas denúncias de que os tiroteios recorrentes afetam a rotina dos moradores das comunidades, com interrupção de aulas nas escolas (e ameaça à vida de alunos e professores) e do funcionamento de unidades de saúde. São frequentes, também, denúncias da atuação massiva de milícias nessas comunidades.

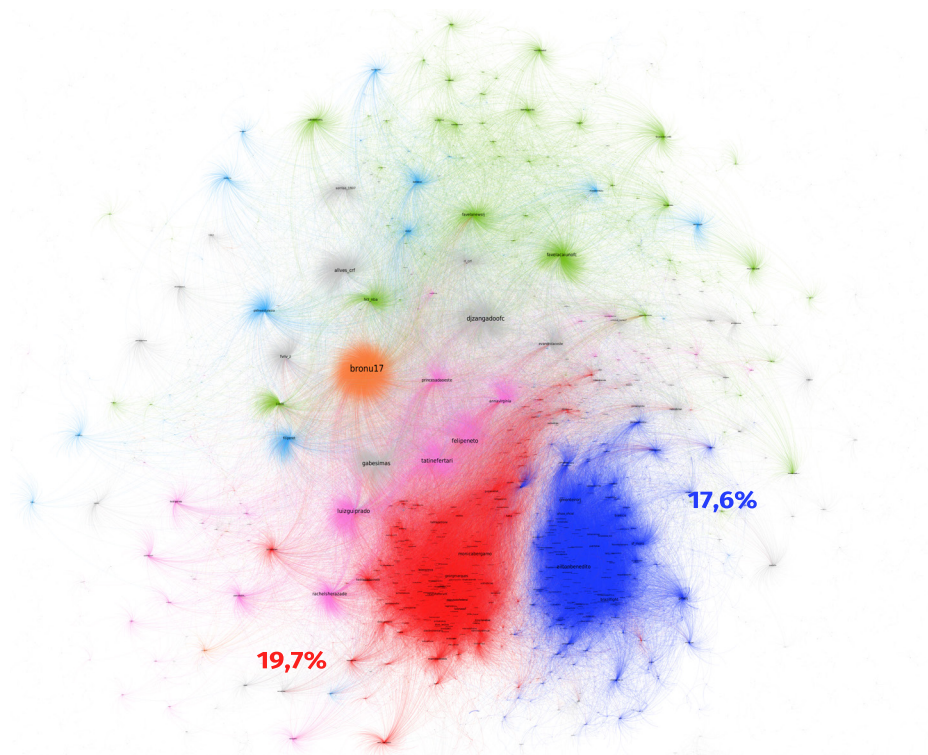
Fonte: André Noboa em Unsplash



81 Os grupos identificados por cor, nos mapas de retweets, equivalem ao conjunto de perfis que possuem uma ligação por interação mais forte entre eles do que com os perfis que estão em outros grupos; por isso, aparecem como pertencendo à mesma “mancha” de cor.

FIGURA 33 | MAPA DE RETWEETS - SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO

Túites coletados entre 14 set. 2019 e 04 jan. 2020



Fonte: Twitter. Elaboração: FGV DAPP.

A forte densidade observada na **Figura 33** é explicada, em parte, **pela polarização em torno do evento que foi responsável pelo maior pico de atividade nas redes sobre o Rio de Janeiro: o sequestro de ônibus na Ponte Rio-Niterói e posterior homicídio do sequestrador por intervenção policial**. O assunto teve uma parcela de repercussão positiva nas redes sociais, com grande parte das postagens parabenizando a atuação da polícia militar no caso.

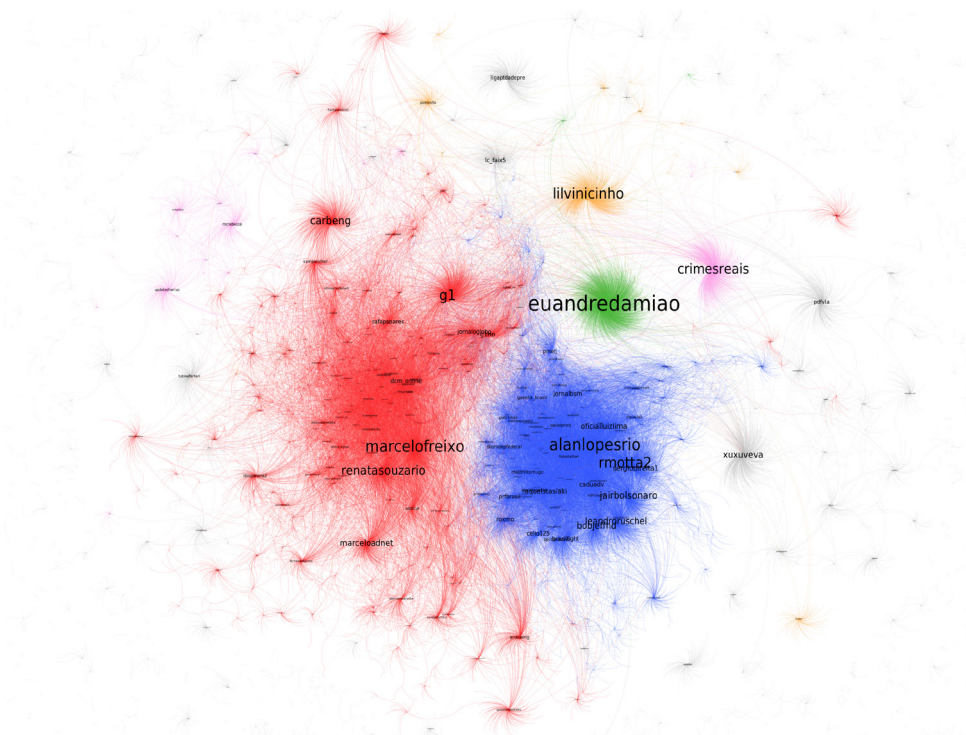
Prisões de bandidos e traficantes e apreensões de armas e drogas são os principais motivos para otimismo sobre a segurança pública no Rio de Janeiro. Evocam, a título de exemplo, o sucesso da ação policial que prendeu homem que manteve reféns em bar na Lapa, em novembro de 2019. Nesse sentido, muitas postagens acabam encorajando a política de combate à violência no Rio adotada pelo governador Wilson Witzel. Por fim, repercutem positivamente investimentos do governo federal na segurança pública do Rio (destinados, dentre outras coisas, à compra de armamentos para as forças policiais do estado).



Já, no segundo período de análise, que vai de 1º de setembro a 06 de outubro de 2020, o debate sobre a segurança pública no Rio de Janeiro – marcado, também, pela predominância de sentimento negativo em relação à sua gestão – se concentrou na atuação e no combate a milícias, inclusive, no contexto de combate à pandemia de COVID-19.

**O principal motivo de indignação se refere a acusações de corrupção contra diversos agentes públicos tanto do município do Rio quanto do estado. Sobretudo a forte repercussão de notícias de buscas e de apreensões em endereços da prefeitura e da Câmara Municipal, em operações das forças de segurança contra as milícias, reflete a preocupação da população com a associação (aparentemente endêmica) de políticos com o crime organizado.** Denúncias de quadrilhas formadas por funcionários públicos, milicianos e traficantes justificam a forte mobilização do grupo vermelho, na **Figura 34**. O grupo azul, por sua vez, estaria ancorado em promessas de campanha de candidatos para o enfrentamento desses esquemas. Também é alvo de severas críticas o caso envolvendo funcionários contratados da prefeitura, denominados “guardiões do Crivella”, encarregados de constranger jornalistas e familiares de pacientes durante reportagens, em frente a hospitais municipais, sobre as condições da saúde no Rio.

FIGURA 34 | **MAPA DE RETWEETS - SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO**  
**Tuítes coletados entre 1º set. e 06 out. 2020**



Fonte: Twitter. Elaboração: FGV DAPP.



No contexto da pandemia de COVID-19, a redução de operações policiais em comunidades, em função das recomendações de distanciamento social, também gerou descontentamento. Além disso, como é observado no primeiro período analisado, o debate continua lamentando a morte de agentes de segurança e de civis em operações policiais ou confrontos entre criminosos. Contesta-se, também, a atuação das polícias, que continuaria truculenta – principalmente nas abordagens da população em regiões mais pobres da cidade – ou, ainda, que manteriam algum envolvimento com o crime organizado. A percepção de insegurança fica registrada, por fim, nas várias denúncias de assaltos, roubos e tráfico de drogas em plena luz do dia em diferentes pontos da cidade, inclusive, com a circulação de bandidos armados pelas comunidades e bairros.

Percepção favorável sobre a segurança pública no Rio é motivada, assim como no primeiro período analisado, por notícias da prisão de criminosos e da desarticulação de quadrilhas, bem como da apreensão de armas e de drogas decorrente das operações. Repercutem positivamente, também, atividades cotidianas das forças de segurança, como homenagens a alguns membros e compras de equipamentos e armamentos para as unidades.

Fonte: Antônio Felipe em Unsplash



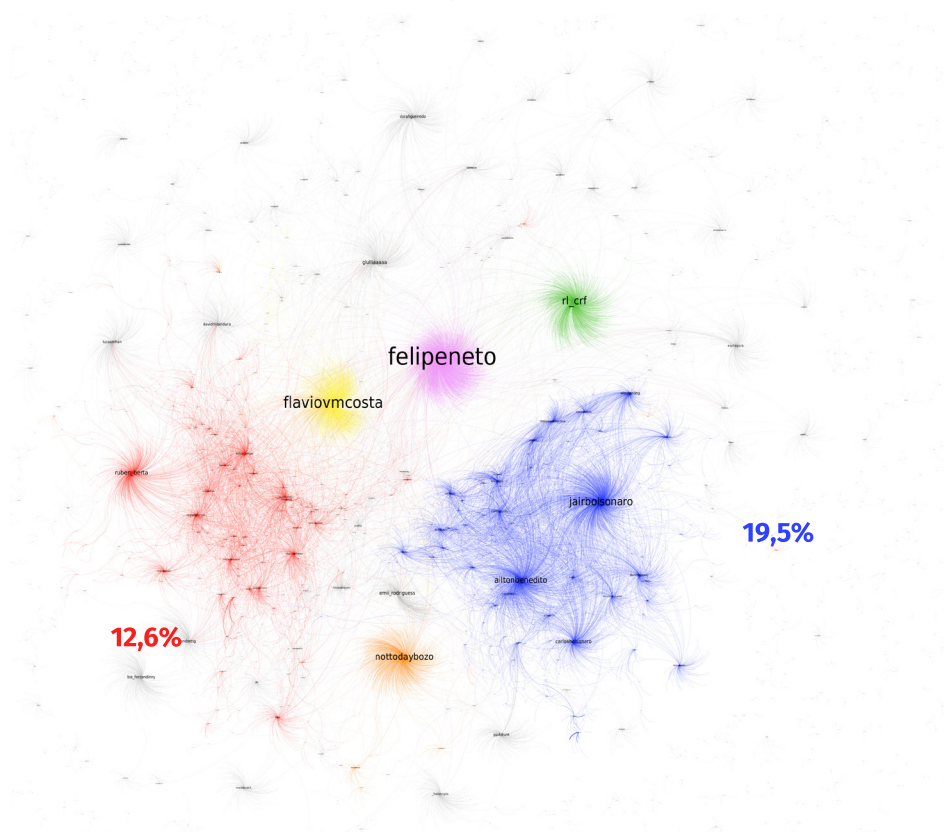
## 5.2

# EDUCAÇÃO

Entre 12 de junho de 2019 a 04 de janeiro de 2020, **o sentimento negativo sobre a educação no Rio se encontra estreitamente associado a questões de segurança pública**. É alvo de forte crítica o impacto da violência – decorrente, principalmente, de ações policiais e confrontos com bandidos – na rotina das escolas dentro das comunidades cariocas. Muitas postagens se indignam com a interrupção de aulas e a morte de estudantes durante tiroteios. Outras postagens denunciam supostas doutrinação política, discussão de pautas LGBT+ e distribuição de panfletos evangélicos nas escolas do município. Por fim, repercute com relativo alcance o caso de uma editora gospel que acabou ocupando um terreno que seria destinado à construção de uma escola, um dos conteúdos predominantes no grupo vermelho da **Figura 35**.

FIGURA 35 | **MAPA DE RETWEETS - EDUCAÇÃO NO RIO DE JANEIRO**

Tuítes coletados entre 14 set. 2019 e 04 jan. 2020



Fonte: Twitter. Elaboração: FGV DAPP.

As principais reclamações nas redes sobre a educação no Rio, nesse período, miram, de um lado, a decisão do governo do estado de não aderir ao programa de escolas cívico-militares do governo federal. A adoção do programa pela Prefeitura, após a rejeição do governo estadual, juntamente a críticas a respeito de suposta doutrinação ideológica de esquerda nas escolas, explica a magnitude do grupo azul na **Figura 35**. De outro lado, diante do episódio em que deputados federais que fizeram “vistoria” e filmaram, sem aviso e sem autorização, alunos no Colégio Pedro II, na Zona Norte, a posterior ação dos alunos contra os deputados recebeu apoio nas redes.

**Se, antes, as preocupações quanto à situação da educação no Rio estavam atreladas à segurança pública, no período mais recente – entre 1º de setembro e 06 de outubro de 2020 –, essa parte do debate orbitou, em grande medida, as implicações da crise do novo coronavírus para o setor. As tentativas da prefeitura de retomada das aulas na rede municipal geraram muitos protestos.** Defendendo a greve de professores na capital em razão do possível recomeço do período letivo, o sentimento negativo argumenta que, sem vacina, o retorno das crianças às escolas poderia piorar o cenário da pandemia na cidade em termos de casos e de óbitos.

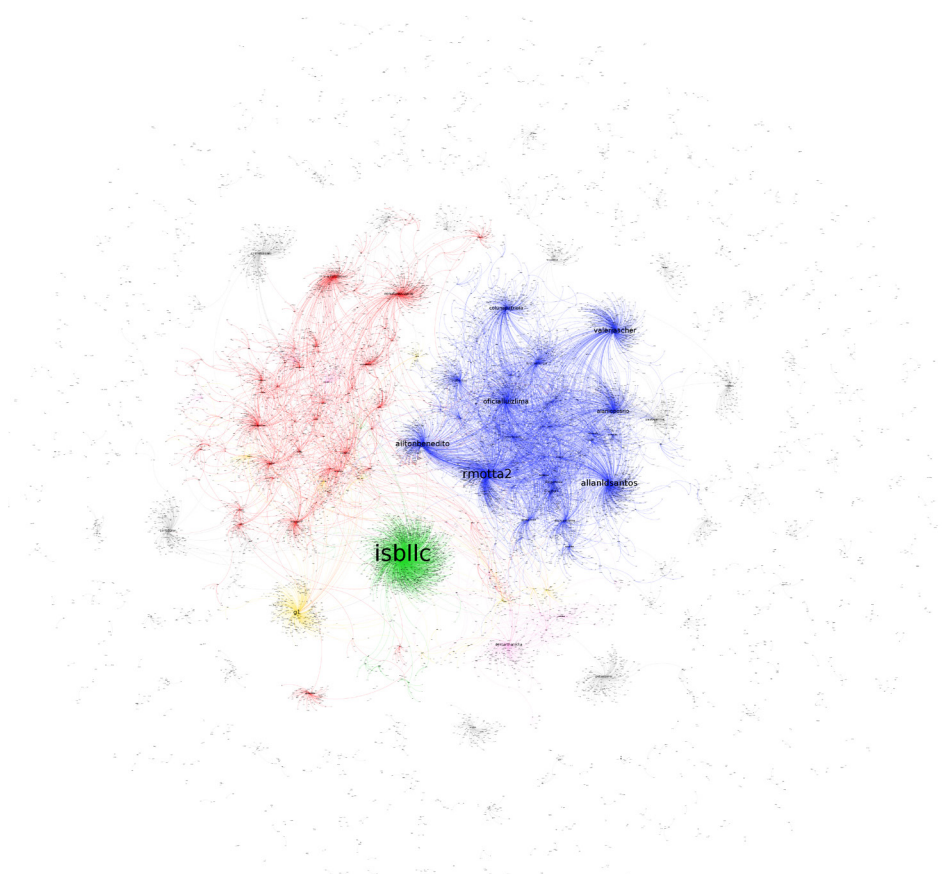
Outros pontos criticados, nessa parte do debate, se referem a declarações de Marcelo Crivella a respeito da educação no Rio durante o primeiro debate das eleições municipais de 2020, em 1º de outubro. Respondendo pela mobilização do grupo vermelho, na **Figura 36**, as objeções miraram às afirmações do prefeito sobre as condições de higiene das escolas e a oferta de internet nas unidades. Na ocasião, críticas às falas relembrou o corte no fornecimento de luz em escolas municipais, em setembro, por falta de pagamento e cobraram Crivella a respeito de uma promessa de distribuição de merendas aos alunos da rede pública. Outra declaração do prefeito, que faz referência à ameaça de um suposto “kit gay” nas escolas cariocas, foi atribuída a uma opinião infundada sobre ideologia de gênero.

Fonte: Shutterstock



FIGURA 36 | MAPA DE RETWEETS - EDUCAÇÃO NO RIO DE JANEIRO

Tuites coletados entre 1º set. e 06 out. 2020



Fonte: Twitter. Elaboração: FGV DAPP.

Embora tenha gerado indignação em parte da percepção sobre educação, a possibilidade de reabertura de escolas durante a pandemia de COVID-19 recebeu apoio de outro espectro do debate. O sentimento favorável à medida atacou a greve dos professores, bem como o sindicato da classe, com a alegação de que os profissionais da educação estariam recebendo salário sem precisar trabalhar. Em várias postagens – que respondem pela forte concentração do grupo azul, na **Figura 36** –, é apontada a suposta contradição de se manterem as escolas fechadas enquanto praias, bares, shoppings e academias estariam provocando aglomerações (como mostram imagens compartilhadas nessa parte do debate).

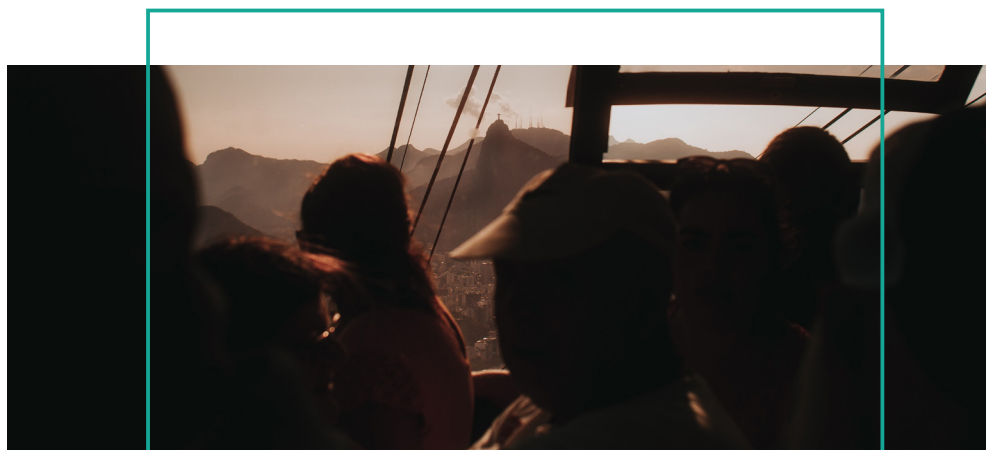
## 5.3

# SAÚDE

Com eventuais reclamações sobre filas e falta de profissionais em hospitais e unidades de atendimento básico, o maior pico de atividade no debate sobre a saúde no Rio no primeiro momento de análise – com postagens, inclusive, de atores políticos e públicos – lamenta o incêndio que atingiu um hospital na Zona Norte da cidade, no dia 12 de setembro de 2019. O tema foi o segundo com maior incidência de sentimento negativo. A repercussão negativa da falta de material em um dos hospitais municipalizados – o Albert Schweitzer – responde pelo maior grupo da **Figura 37**, o verde.

Dentre as postagens de cunho positivo, alguns parabenizam a iniciativa do governo estadual de internação compulsória da população em situação de rua usuária de drogas, o que explica em parte a magnitude do grupo azul da **Figura 37**.

Um dos focos da discussão com relação à saúde do Rio de Janeiro ao fim de 2019 foi **o atraso no pagamento de salários dos profissionais da saúde do município, o que compromete o atendimento a pacientes e gera revolta generalizada nas redes**. A falta de verba para a área acarreta, também, a falta de medicamentos e equipamentos em hospitais e unidades de atendimento. Muitos, inclusive, apontam a situação da saúde no Rio como fator principal para a alta rejeição da gestão do prefeito Marcelo Crivella, apontada por pesquisa Datafolha, divulgada em dezembro de 2019.

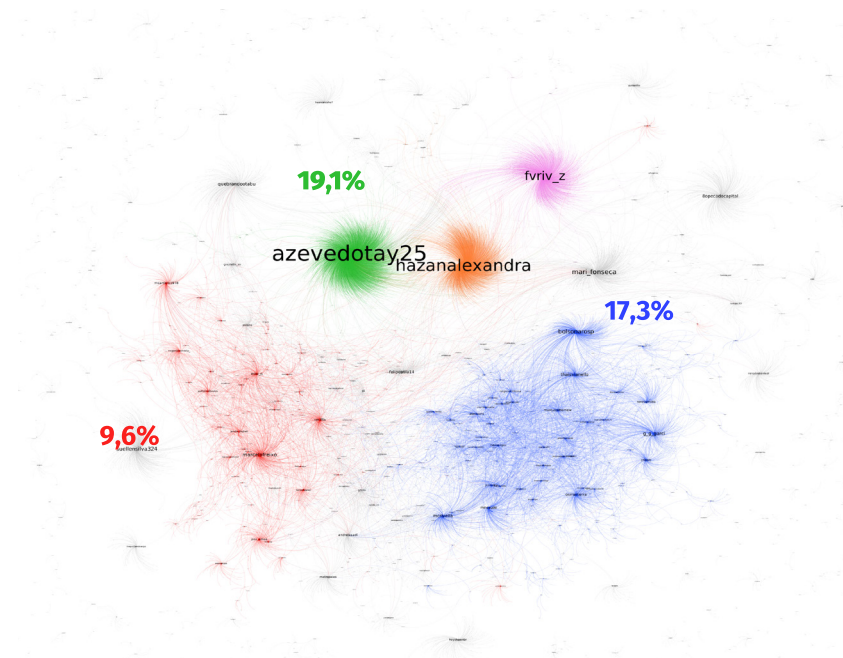


Fonte: Marcos Paulo Prado em Unsplash



FIGURA 37 | MAPA DE RETWEETS - SAÚDE NO RIO DE JANEIRO

Tuítes coletados entre 14 set. 2019 e 04 jan. 2020



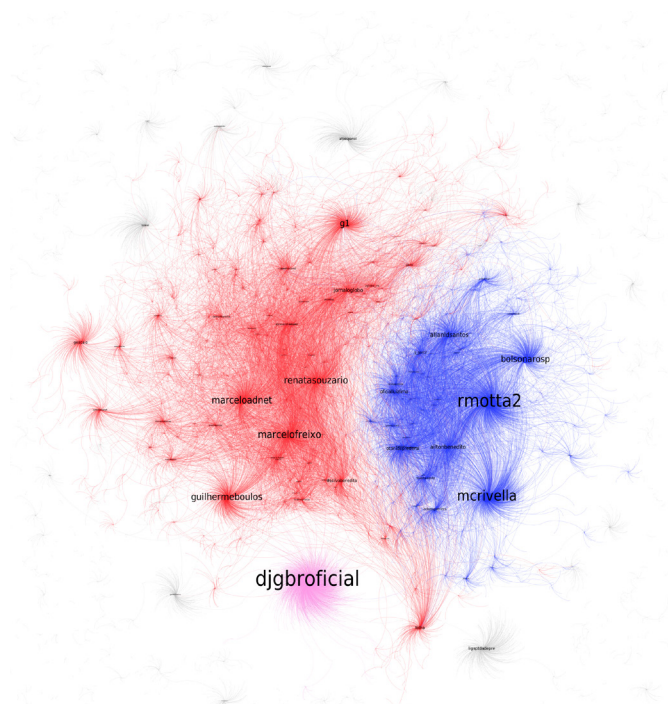
Fonte: Twitter. Elaboração: FGV DAPP.

Assim como na educação, lamentam-se gastos com grandes eventos e a isenção de impostos para templos religiosos ao mesmo tempo em que a saúde segue precarizada. Além disso, teve forte repercussão e polarização a decisão de Marcelo Crivella de barrar a presença de certos jornalistas em coletiva sobre a situação da saúde no município.

Parte significativa do debate sobre a saúde no Rio, no segundo período da análise de percepção, por sua vez, está marcada, também, pela gestão do setor no contexto da pandemia de COVID-19. **Principal foco das reclamações recaiu sobre a denúncia, em setembro, de que a prefeitura estaria pagando funcionários – chamados de “guardiões do Crivella” – para interromperem reportagens e entrevistas na porta de hospitais que abordassem a situação da saúde no município.** A onda de críticas destacou, nesse sentido, **o uso inadequado de verba pública diante das péssimas condições do setor há anos, na capital**, como a superlotação de leitos em função da pandemia, as grandes filas de espera, a falta de exames e equipamentos em unidades de saúde e atrasos no pagamento dos respectivos profissionais. Acusações que colocaram, por exemplo, na conta de Crivella as mortes por COVID-19 no Rio mobilizam grande parte do grupo vermelho da **Figura 38**.

FIGURA 38 | MAPA DE RETWEETS - SAÚDE NO RIO DE JANEIRO

Tuítes coletados entre 1º set. e 06 out. 2020



Fonte: Twitter. Elaboração: FGV DAPP.

**Com relação especificamente às condições impostas à população por conta da pandemia, a insatisfação com a gestão pública acabou ficando dividida.** De um lado, responsáveis pela forte concentração do grupo azul, na **Figura 38**, criticam às medidas restritivas voltadas ao controle do surto, como uso obrigatório de máscaras em locais públicos, fechamento de praias, estádios e comércio, adiamento do período letivo e cancelamento do carnaval. De outro lado, postagens reprovam desde a tentativa da prefeitura de reabrir escolas, shoppings e bares até a falta de fiscalização e o desrespeito da população com as recomendações das autoridades sanitárias quanto ao uso de máscaras e a se evitarem aglomerações – sobretudo nas praias. Essa parte do debate alerta, ainda, para a escassez de leitos no município e o risco de lotação de hospitais, que ocasionariam o aumento do número de casos e de mortes por COVID-19.

Apesar disso, houve quem apoiasse uma promessa feita pelo prefeito, em sua conta oficial no Twitter, de destinar à saúde do Rio uma quantia milionária que a Rede Globo de televisão supostamente estaria devendo à prefeitura. O apoio repercutiu, ainda, na decisão de retomada das aulas na capital, bem como de reabertura de estabelecimentos comerciais e praia, aventada pela prefeitura em diversas ocasiões ao longo da pandemia.

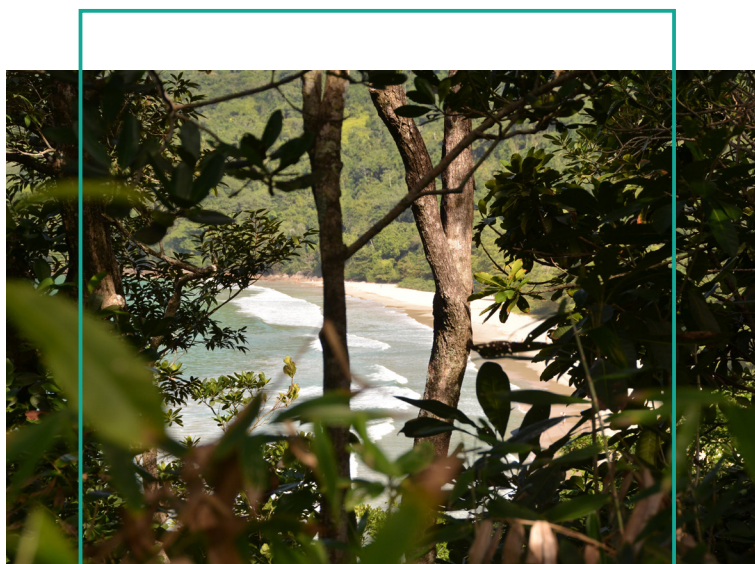
## 5.4

## CONSERVAÇÃO

Diferentemente das demais categorias, o debate da conservação é mais rarefeito nas redes (menos polarizado), como mostra a **Figura 39**. A discussão **foca nas consequências desastrosas das fortes chuvas na cidade e critica a prefeitura em relação, principalmente, à ausência de políticas de prevenção de enchentes e a uma suposta negligência em casos de deslizamentos de encostas**. No primeiro período analisado, entre 1º de junho de 2019 e 04 de janeiro de 2020, algumas postagens comparam os prejuízos decorrentes dos temporais na cidade do Rio a tragédias como o rompimento de uma barragem em Brumadinho (MG), em janeiro de 2019. Como forma de prevenção das consequências das fortes chuvas, são divulgadas ações de reflorestamento de encostas em bairros do Rio.

Algumas postagens criticam a favelização de alguns bairros do Rio, com crescimento urbano sem iluminação pública, sem saneamento, sem asfalto, sem fornecimento de energia e com precarização das praias. Em geral, pedem que, em vez do carnaval, investimentos sejam destinados a saneamento, saúde, educação e segurança.

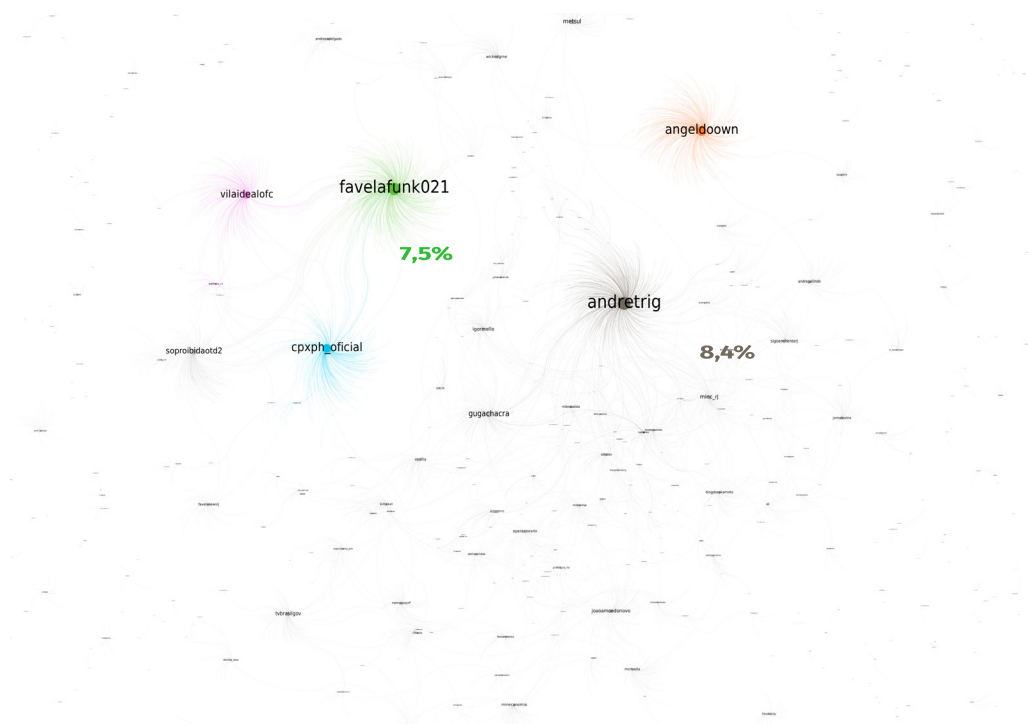
A melhor impressão no debate se refere às operações de limpeza dos agentes da Comlurb, sobretudo após grandes eventos como Rock in Rio e Réveillon de Copacabana. Além disso, também convocam e parabenizam mutirões populares de limpeza nas praias. Também teve repercussão predominantemente positiva a decisão do governo de limitar a distribuição de sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais.



Fonte: Caio Arbulu em Unsplash

FIGURA 39 | MAPA DE RETWEETS - CONSERVAÇÃO NO RIO DE JANEIRO

Tuítes coletados entre 14 set. 2019 e 04 jan. 2020



Fonte: Twitter. Elaboração: FGV DAPP.

**As consequências desastrosas causadas pelas fortes chuvas no Rio também mobilizam o debate do segundo período analisado**, que vai de 1º de setembro a 06 de outubro de 2020. Grande parte das postagens destaca, sobretudo, a má administração, por parte da prefeitura, da verba destinada à prevenção de enchentes, as mortes já causadas por deslizamentos decorrentes dos temporais e a falta de fiscalização sobre construções erguidas em encostas. Além disso, alguns acontecimentos pontuais acabam se tornando alvo de críticas. Um caso frequentemente apontado pelas postagens é o uso supostamente irregular de encontros da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb) em comícios para a campanha eleitoral do filho do atual prefeito, Marcelo Crivella, em 2018.

São frequentes, ainda, reclamações habituais sobre a limpeza de praias e avenidas. Postagens comentam sobre identificarem acúmulo de lixo em praias e vias públicas em diversas regiões da cidade. Existem, no entanto, alguns elogios à gestão de aspectos de conservação no Rio, que se referem especificamente ao trabalho e aos funcionários da Comlurb, que, entre outras coisas, teria bom desempenho na higienização das comunidades para o combate do novo coronavírus.

## 5.5

## INFRAESTRUTURA

**As principais queixas no debate no Twitter sobre a infraestrutura do Rio, entre 1º de junho de 2019 e 04 de janeiro de 2020, recaem sobre problemas de mobilidade urbana:** obras em vias importantes e em horários inconvenientes e engarrafamentos cada vez mais constantes, que atrapalham o cotidiano da população, bem como a falta de avanço em obras e na estrutura do metrô carioca.

**A ação da prefeitura para cancelar o pedágio da Linha Amarela foi recebida de forma mista nas redes, com uma parcela do debate aprovando a medida e outras criticando a destruição das cabines do pedágio,** o que, eventualmente, traria prejuízos aos cofres do Rio e, portanto, aos contribuintes. São comuns, ainda, queixas sobre o transporte público no município: escassez de linhas de ônibus; veículos com tarifas muito altas, sempre cheios e sem ar-condicionado; e obras inacabadas no metrô.

Outra reclamação recorrente se refere à má gestão da população em situação de rua no município, que seria cada vez maior, receberia pouca assistência e seria tratada com hostilidade por agentes de atenção social. Por outro lado, alguns projetos de atendimento itinerante à população em situação de rua pela prefeitura, como chuveiros móveis, tiveram repercussão positiva.

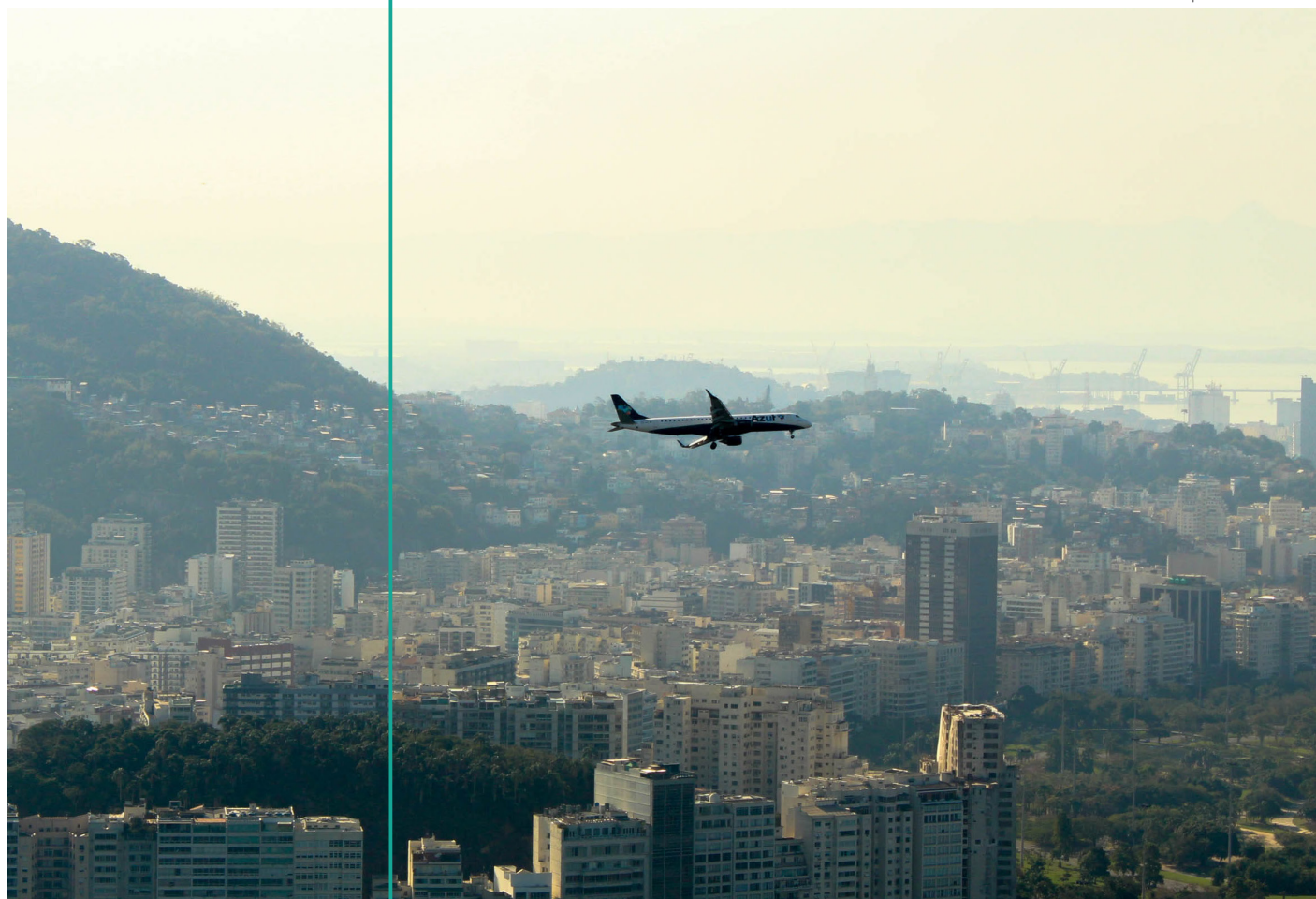
Muitos dos problemas identificados no primeiro período seguem gerando insatisfação entre 1º de setembro e 06 de outubro de 2020. **São frequentes, ainda, reclamações a respeito dos engarrafamentos em grandes vias da cidade – sobretudo, em dias com muita chuva –, das más condições das avenidas e da possível reativação do pedágio da Avenida Governador Carlos Lacerda, a Linha Amarela.** A percepção do aumento da população em situação de rua no Rio, que chega a ocupar algumas estações do BRT, também é abordada nas postagens.

Especificamente nesse período mais recente, são identificadas críticas à possibilidade de construção do autódromo de Deodoro, na Zona Oeste do Rio, que classificam a obra como um crime ambiental, visto que implicaria a derrubada de parte da floresta local. Há, ainda, quem reclame da frequente lotação dos veículos de transporte público, citando, nesse caso, o risco que a situação traz para o agravamento da pandemia de COVID-19 na cidade.



O sentimento positivo à gestão da infraestrutura, por sua vez, se baseia em postagens de canais oficiais de órgãos públicos – inclusive, da própria prefeitura – com ações de melhoria pela cidade. Essas ações incluem medidas de reorganização de avenidas para agilização do trânsito, mutirões de higienização e desinfecção de regiões e prédios públicos – como forma de combate à COVID-19 – e assistências oferecidas pelos Guardiões do Asfalto em eventualidades nas vias públicas do Rio.

Fonte: Carol Petri em Unsplash







06

**Conclusão**

Neste relatório, foi apresentado um diagnóstico atualizado das situações econômica, fiscal, social e de provisão de serviços públicos na cidade do Rio de Janeiro. Assim como na primeira versão desta publicação, fica patente que escolhas públicas, ainda que legítimas do ponto de vista da representatividade política, podem ser incompatíveis com uma noção mais ampla de desenvolvimento sustentado.

O Índice de Progresso Social (IPS)<sup>82</sup> para a cidade do Rio de Janeiro é um indicador sintético que busca mensurar o progresso social, considerando o atendimento de serviços públicos em três dimensões: necessidades humanas básicas; fundamentos do bem-estar; e oportunidades de desenvolvimento humano. O trabalho iniciado em 2016, coordenado pelo IPP, tem por objetivo acompanhar a cidade sob diferentes ângulos, promovendo mais eficiência no planejamento municipal quanto ao atendimento à população.

O IPS geral do Rio de Janeiro calculado para 2018 é de 60,85, não apresentando melhoras significativas em relação a 2016, que marcou 60,77. Ao analisarmos as três dimensões individualmente, a situação também não ocorre conforme o esperado. A expectativa é de que as condições de vida da população melhorem ao longo do tempo, tendo em vista que há, cada vez mais, dados e informações acerca do comportamento socioeconômico e demográfico dos municípios para que sejam utilizados a favor de um melhor planejamento orçamentário, visando o bem-estar dos cidadãos.

Entretanto, os resultados do IPS de 2018, que já não são ideais, quando comparados aos de 2016, demonstram que não houve movimentação em busca de uma melhoria nos indicadores que compõem o índice. Apenas a dimensão das oportunidades apresentou crescimento, passando de 53,20 para 58,60. As outras duas dimensões sofreram uma redução no IPS municipal: necessidades humanas básicas diminuiu de 75,84 para 73,49, e fundamentos do bem-estar, caiu de 53,28 para 50,45.

Além da análise do IPS pela média municipal, também é possível avaliar os resultados para as 32 regiões administrativas da cidade. Em uma análise espacial, as diferenças são bem significativas: os índices apontam a Zona Sul como o grupo de regiões com os melhores desempenhos em todas as dimensões, enquanto que os complexos de favelas e as extremidades das Zonas Norte e Oeste se encontram nas piores posições. Ou seja, observa-se uma ampliação da desigualdade espacial no território da cidade.

A história recente do Rio de Janeiro parece marcada mais por tentativas esparsas de mitigação de problemas e efeitos negativos gerados pela conjuntura do país do que propriamente pela materialização de algum projeto de desenvolvimento da cidade. Na verdade, não parece haver uma diretriz clara para a promoção do desenvolvimento social e econômico, uma vez que a cidade vem perdendo espaço para outras centralidades regionais no país, o que não se justifica apenas pela conjuntura macroeconômica.

---

82 Disponível em: <http://ipsrio.com.br>. Acesso em: 13 ago. 2020.

Novamente, entre os desafios de manter critérios mínimos de responsabilidade fiscal e de manter e ampliar a estrutura de provisão de serviços públicos, a prefeitura do Rio de Janeiro parece não encontrar um caminho viável. Parece evidente a necessidade de repensar as bases econômicas da cidade, de modo a atrair novos investimentos, ampliar a arrecadação fiscal e, com isso, aplicar os recursos de forma eficiente e eficaz para mitigar os problemas sociais da cidade.

A degradação na provisão de serviços públicos por parte da prefeitura do Rio de Janeiro, nos últimos anos, tornou a cidade vulnerável para os efeitos da pandemia de COVID-19. Dessa forma, é importante ressaltar que, apesar do agravamento observado em muitos indicadores da cidade durante os meses relevantes, a situação crítica em que o Rio de Janeiro se encontra é de longa data, não podendo ser atribuída apenas a fatores conjunturais.

**O primeiro passo para promover um modelo de desenvolvimento coerente para a cidade é partir das melhores evidências disponíveis.** Para isso, alinhando-se a **boas práticas internacionais, transparência é essencial.** Para elaborar este relatório, diversas fontes de informação foram consultadas, mas muitos dados que puderam ser obtidos na 1ª edição não puderam ser atualizados. Pedidos realizados junto à prefeitura, através da **Lei de Acesso à Informação**, não foram respondidos dentro do prazo previsto, ou as respostas não foram suficientes.

**Um segundo passo essencial seria desenhar políticas que privilegiassem a educação e o desenvolvimento humano** com foco nas potencialidades futuras possíveis para o Rio de Janeiro. Trata-se, sobretudo, da qualificação para os **setores de turismo, de cultura, de inovação tecnológica (softwares, biotecnologias etc.) e de serviços em geral.** O Rio de Janeiro pode ser um polo de referência de qualidade de vida para os que nele habitam ou que o visitam. Nesse sentido, o **desenvolvimento ou a atração de empresas** nesses setores se tornam um componente também fundamental. Afora isso, os **setores de integração da cidade**, por um lado, e os de **disponibilização de serviços descentralizados**, por outro, devem ser considerados como proporcionando não somente uma **integração da estrutura urbana**, mas, também, a boa forma da cidade, a partir do conceito da “cidade em 15 minutos” (LYNCH, 1981), em que toda uma gama de serviços se provê a partir dos diferentes bairros.

Com base nas evidências sobre o que funciona na promoção do desenvolvimento de uma cidade, além de um olhar sempre atento à **produção de dados para subsidiar a tomada de decisão pública**, é possível encontrar um caminho para que o Rio de Janeiro entre em uma trajetória virtuosa.





07

**Sobre  
o projeto**



Para a realização do trabalho, a FGV DAPP utilizou integralmente fontes públicas de dados ou informações solicitadas à prefeitura do Rio de Janeiro, através da Lei de Acesso à Informação (Portal 1746). A análise realizada teve foco em explorar a situação do município do Rio de Janeiro em meados de 2020, atualizando os parâmetros do relatório anterior, que levava em conta a situação no final de 2016. O estudo se ateve aos números e às informações qualitativas com enfoque nesta década, em que os eventos estudados guardam relação mais próxima com a situação atual. Tal análise foi sistematizada em grandes temas que contêm análises de, pelo menos, um problema específico dentro de determinada área da gestão pública municipal.

Para evitar a distorção das análises comparativas entre diferentes anos pelos efeitos da inflação, foi efetuado o **deflacionamento** em todas as séries históricas de valores monetários. Por isso, a visualização das séries históricas é feita usando dados reais – valores trazidos a preços de hoje – e considerando o efeito da mudança de valor da moeda.

O índice utilizado para cálculo do efeito da inflação foi o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE. Para deflacionar as séries, baixou-se a série histórica do IPCA, disponível na página do IBGE<sup>83</sup> na internet. Os dados utilizados podem ser acessados na planilha “Série Histórica IPCA”, na coluna “Número Índice (Dez 93 = 100)”. Para cada ano, entre 1999 e 2019, adotou-se o número de fechamento, ou seja, o valor do índice em dezembro, enquanto que, para 2020, tomamos como base o mês de agosto. A **Tabela 1**, com os deflatores utilizados, se encontra na página seguinte.

---

83 Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultseriesHist.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm). Acesso em: 30 set. 2020.

TABELA 1 | **DEFLATOR ANUAL DO IPCA**

Mês-base: agosto de 2020

Ano	Número Índice (Ago de 2020 = 1)
1999	0,297
2000	0,314
2001	0,338
2002	0,381
2003	0,416
2004	0,448
2005	0,473
2006	0,488
2007	0,510
2008	0,540
2009	0,563
2010	0,597
2011	0,635
2012	0,672
2013	0,712
2014	0,758
2015	0,839
2016	0,891
2017	0,918
2018	0,952
2019	0,993
2020	1,000

Fonte: IBGE. Elaboração: FGV DAPP.

De posse da série de deflatores, dividiu-se cada observação dessa série de dados monetários pela observação correspondente da série do deflator, obtendo-se, assim, a série temporal deflacionada.

Abaixo, são detalhadas as fontes públicas de informação utilizadas neste relatório, bem como os procedimentos metodológicos de cada área:

## Atividade econômica

- As informações da Firjan sobre o desempenho econômico e industrial do Rio de Janeiro foram retiradas das sondagens industriais de janeiro de 2020 e do segundo trimestre de 2020, disponíveis no link: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/sondagem-industrial-do-rio-de-janeiro.htm>.
- Os dados relativos ao empreendedorismo, à abertura e ao fechamento de empresas e ao número de pessoas empregadas por setor foram obtidos do Cadastro Central de Empresas do IBGE, por meio do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), disponível no link: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/empre/tabelas>.

## Conjuntura social

### Desemprego

- Os dados de população desempregada e de taxa de desemprego pré-pandemia foram obtidos no sistema SIDRA do IBGE, buscando-se pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua trimestral através do link: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadct/brasil>.
- Os dados de taxa de desemprego durante a pandemia foram obtidos através da PNAD COVID-19, também do IBGE, através do link: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/27947-divulgacao-mensal-pnadcovid2>.

### Pobreza

- Os dados referentes ao número de famílias em situação de pobreza extrema foram retirados do banco de dados do Cadastro Único disponibilizado no Portal Brasileiro de Dados Abertos e acessível pelo link: <http://dados.gov.br/dataset/cadastro-unico-familias-pessoas-cadastradas-por-faixas-de-renda>.

## Conjuntura fiscal

### Disponibilidade de caixa e restos a pagar

- Foram consultados os Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) trimestrais feitos pela Controladoria Geral do Município (CGM/RJ), mais especificamente, o Anexo V do último bimestre ou o consolidado de cada ano. Encontram-se disponíveis no link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibecomte%C3%BAdo?id=4114191>.
- A conta realizada para os anos apresentados é a mesma que é feita em um relatório – não mais disponível – referente ao consolidado de 2016, colocada em uma nota abaixo do Anexo V do relatório e que consiste na diferença entre a disponibilidade de caixa bruto e a soma de todas as obrigações financeiras (incluindo todas as modalidades de Restos a Pagar e os empenhos cancelados por insuficiência financeira). Levou-se em consideração apenas o total dos recursos não vinculados.

### Orçamento empenhado e arrecadação

- Foram consultados os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) bimestrais feitos pela CGM/RJ, mais especificamente, o Anexo 1 do último bimestre de cada ano e o do terceiro bimestre de 2020. Encontram-se disponíveis no link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibecomte%C3%BAdo?id=4114191>.
- A conta realizada levou em consideração o total de despesas empenhadas e o total de receitas realizadas antes da apuração do déficit (ou superávit).
- Para recuperar os dados de arrecadação por tipo, foi consultado o Anexo 3 do RREO, que contém a apuração da Receita Corrente Líquida (RCL).
- Os dados de despesas distribuídos por secretarias, unidades orçamentárias ou ações foram obtidos através do portal Contas Rio, também da CGM/RJ, disponível no link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio>.

### Dívida

- Os dados do serviço da dívida foram recuperados a partir da plataforma Contas Rio da CGM/RJ, através da consulta de dados abertos por favorecido, disponível no link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio>.
- A Resolução n.º 40, de 2001, do Senado Federal (BRASIL, 2001), dispõe sobre limites da dívida para os entes da federação. Pode ser consultada no link: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458>.

## Serviços públicos municipais

### Saúde

- Os dados da ANS foram obtidos no site da agência, disponível em: <http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-e-indicadores-do-setor>. Seleccionamos o item “Beneficiários de planos privados de saúde” e, em seguida, o item “Beneficiários por município”.
- O Decreto n.º 42.721, de 1º de janeiro de 2017, está disponível na página 4 do caderno suplementar do Diário Oficial do Município da mesma data. Está disponível no link: <http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/jornal/3314/#/p:4/e:3314?find=decreto%20n%C2%BA%2042.721>.
- Os dados acerca da disponibilidade de leitos na cidade do Rio de Janeiro são provenientes do Ministério da Saúde (Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil – CNES) e foram obtidos através do banco de dados Tabnet/Datasus, disponível no link: <http://www2.datasus.gov.br/datasus/index.php?area=02>.
- Os dados sobre a lista de espera do SUS no Rio de Janeiro foram obtidos através do site de Transparência do Sistema Nacional de Regulação (SIS-REG) da Secretaria Municipal de Saúde, disponível no link: <https://smsrio.org/transparencia/#/downloads>.
- Os dados sobre a cobertura da saúde municipal foram obtidos a partir do site do Ministério da Saúde, por meio do relatório do histórico de cobertura, disponível no link: <https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acessoPublico/relatorios/relHistoricoCoberturaAB.xhtml>.
- Os dados sobre os valores de transferências da União para a Prefeitura do Rio de Janeiro como parte da LC n.º 173/2020, conforme reportados pelo Tesouro Nacional e pela Prefeitura, estão disponíveis, respectivamente, no Tesouro Nacional Transparente (link: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>) e na seção de Dados Abertos de receitas da plataforma Contas Rio da CGM/RJ (link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/dados-abertos#titulo>).
- Os dados sobre os gastos da prefeitura sob a Lei 13.979/2020 de combate à pandemia foram obtidos da seção “Coronavírus (COVID-19) - Empenhos” na plataforma Contas Rio da CGM/RJ, disponível no link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/coronavirus-covid-19-empenhos>.



## Educação

- As informações quanto às recomendações do Ministério da Educação (MEC) para o número de alunos por turma, de acordo com a idade, estão disponíveis no link: <http://portal.mec.gov.br/dia-a-dia-do-seu-filho/educacao-infantil>.
- Os dados de matrículas e docentes foram obtidos via Inep, através do link: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>.
- Dados orçamentários foram obtidos por meio do portal Contas Rio, na aba de dados abertos, que está disponível no link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/dados-abertos#titulo>.

## Previdência

- Foram utilizados, para aferição da carteira do Funprevi, os relatórios mensais da Diretoria de Investimentos do Previ-Rio (sempre os relatórios de dezembro de cada ano e o mais recente no momento da realização deste relatório). Podem ser obtidos no link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/previrio/exibeconteudo?article-id=1354125>.
- A Lei n.º 5.300, que alterou o funcionamento do sistema previdenciário do município do Rio de Janeiro, pode ser visualizada, em todo o seu teor, no link: [http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis\\_consulta/38483Lei%205300\\_2011.pdf](http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/38483Lei%205300_2011.pdf).
- Foram utilizadas, também, informações das projeções atuariais constantes nos RREOs do último bimestre de cada ano no site da CGM/RJ, através do link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconte%C3%BAdo?id=4114191>. Eventualmente, foram utilizados, também, os dados de realização de receitas e despesas previdenciárias, que constam no Anexo 4 do RREO, disponível no mesmo link.
- Os quantitativos de aposentados e pensionistas no sistema previdenciário municipal do Rio de Janeiro foram obtidos através dos boletins estatísticos disponíveis nos links <http://www.rio.rj.gov.br/web/previrio/exibeconteudo?id=10207643> e <https://www.rio.rj.gov.br/web/previrio/exibeconteudo?id=10207630>.

## Infraestrutura

- Diversas edições do Diário Oficial do município do Rio de Janeiro, entre outros documentos da prefeitura, são citadas ao longo do texto e devidamente referenciados na seção seguinte.

## Ocupações irregulares

- Os dados sobre área ocupada por favelas foram obtidos da tabela 2642 do Data Rio, repositório de dados desenvolvido pelo Instituto Pereira Passos e disponível no link: <http://www.data.rio/>.
- Dados sobre a área total de ocupação irregular na cidade do Rio de Janeiro e da população residente nessa área foram retirados de uma apresentação da Gerência de Normas e Informações Urbanísticas da Subsecretaria de Urbanismo, denominada “Dinâmica do Desenvolvimento Urbano e Ordenamento Territorial”, disponível no link: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4236391/4243500/Apresentacao\\_GNIU\\_MAIO\\_2019\\_PEUS.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4236391/4243500/Apresentacao_GNIU_MAIO_2019_PEUS.pdf).

## Saneamento

- As informações do Painel Saneamento, do Instituto Trata Brasil, foram obtidas no site: <https://www.painelsaneamento.org.br/>.
- Foram consultados, também, os relatórios do Ranking do Saneamento da mesma instituição para os anos de 2013 a 2020 (utilizando informações do SNIS com anos-base de 2011 a 2018). Disponíveis em: <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/ranking-do-saneamento>.

## Segurança

- As informações que subsidiaram a série histórica de roubos na cidade do Rio de Janeiro foram obtidas por meio do portal de Dados Abertos do Instituto de Segurança Pública (ISP) do Estado do Rio de Janeiro, através do link: <http://www.ispdados.rj.gov.br/>.
- As informações utilizadas para construir os gráficos de taxas de homicídio e roubo e furto de veículos, bem como diversas outras informações citadas no texto, foram obtidas a partir dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública, produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e disponíveis através do link: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>.

## Turismo

- Todos os dados relacionados ao turismo internacional na cidade do Rio de Janeiro foram retirados dos Estudos da Demanda Turística Internacional, realizados anualmente pelo Ministério do Turismo e acessados pelo link: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-54-03/demanda-tur%C3%ADstica-internacional.html>.
- Os dados acerca da entrada de turistas internacionais no estado do Rio de Janeiro foram retirados dos Anuários Estatísticos do Ministério do Turismo, por meio do link: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>.

- A taxa de câmbio utilizada para transformar valores anuais de US\$ para R\$ foi obtida através do portal Ipeadata, disponível no link: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924>.
- Os dados referentes ao estudo da World Travel & Tourism Council (WTTC) podem ser obtidos no link: <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact/Cities>.
- Os dados referentes à PNAD Contínua especial de Turismo 2019 estão disponíveis no site do IBGE por meio do link: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101739>.

### Conservação

- Os dados orçamentários sobre conservação foram obtidos junto aos dados abertos do portal Contas Rio da CGM/RJ a partir de códigos de unidade orçamentária, de programa e de ação específicos, citados ao longo do texto. Trata-se dos mesmos valores que aparecem na consulta de despesa por órgão ou programa do mesmo portal. Os valores podem representar diferenças, sobretudo na dotação atualizada, em relação aos que constam nas Prestações de Contas anuais. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/dados-abertos#titulo>.



Fonte: Washington Oliveira em Unsplash







# Referências



ALVES, M. T. G.; XAVIER, F. P. (orgs.). **Qualidade da infraestrutura das escolas públicas do ensino fundamental no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368757?posInSet=1&queryId=7990941a-c4d6-47cc-94a7-f163404e-5ce8>. Acesso em: 13 ago. 2019.

ANGRIST, J. D.; LAVY, V. Using Maimonides' rule to estimate the effect of class size on scholastic achievement. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 114, n. 2, p. 533-575, 1999.

BAKHSI, H.; DAVIES, J.; FREEMAN, A.; HIGGS, P. **The geography of the UK's creative and high-tech economies**. Londres: Nesta, 2015. Disponível em: [https://media.nesta.org.uk/documents/geography\\_uks\\_creative\\_high-tech\\_economieswv20151.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/geography_uks_creative_high-tech_economieswv20151.pdf). Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**: Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm). Acesso em: 04 nov. 2020

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000**: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 04 nov. 2020

BRASIL. **Resolução nº 40, de 10 de abril de 2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Senado Federal, [2001]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458/publicacao/15793995>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações... Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm). Acesso em: 26 set. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Regras gerais e instruções de preenchimento das declarações do Siconfi**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/paginas/public/arquivo/conteudo/2019\\_Regras\\_Gerais\\_e\\_Instrucoes\\_de\\_preenchimento\\_RGF\\_22\\_04\\_2019.pdf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/paginas/public/arquivo/conteudo/2019_Regras_Gerais_e_Instrucoes_de_preenchimento_RGF_22_04_2019.pdf). Acesso em: 04 nov. 2020

BOM DIA RIO. Legado da Rio 2016 conta com obras inacabadas e construções abandonadas. **G1**, Rio de Janeiro, 27 jan. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/legado-da-rio-2016-counta-com-obras-inacabadas-e-construcoes-abandonadas.ghtml>. Acesso em: 26 set. 2019.

CAIADO, A. S. C. (coord.). **Economia criativa**. São Paulo: Fundap, 2011.

CERQUEIRA, D. (coord.). Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro. **Economia Aplicada**, v. 16, n. 2, p. 201-235, 2012.

CERQUEIRA, D. (coord.). **Atlas da violência 2019** – retratos dos municípios brasileiros. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/atlas-da-violencia-2019-munic%C3%ADpios.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.

CERQUEIRA, D.; BUENO, S. (coord.). **Atlas da violência 2020**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 11 out. 2020.

COSTA, C. Obra da Transbrasil, que já vinha em marcha lenta, para de novo e traz desesperança; entenda. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/obra-da-transbrasil-que-ja-vinha-em-marcha-lenta-para-de-novo-traz-desesperanca-entenda-24149833>. Acesso em: 03 jan. 2020.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. The technology of skill formation. **American Economic Review**, v. 97, n. 2, p. 31-47, 2007.

GUEDES, L. E. (coord.). **Relatório de Avaliação Econômica do PROAP III**. Rio de Janeiro: Overview, 2019. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/proap-05-3-avalia%C3%A7%C3%A3o-econ%C3%B4mica-setembro-2019>. Acesso em: 27 fev. 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Mapa dos investimentos no estado do Rio de Janeiro 2019**. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/mapa-dos-investimentos-no-estado-do-rio-de-janeiro-2019-1.htm>. Acesso em: 17 set. 2019.

FREDRIKSSON, P.; ÖCKERT, B.; OOSTERBEEK, H. Long-term effects of class size. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 128, n. 1, p. 249-285, 2012.

HECKMAN, J.; PINTO, R.; SAVELYEV, P. Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. **American Economic Review**, v. 103, n. 6, p. 2052-86, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação Nacional de Atividades Econômicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <https://cnae.ibge.gov.br/classificacoes.html>. Acesso em: 24 set. 2019.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro e grandes regiões**. Rio de Janeiro: ISP, 2020. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Ar->

[quivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf](#). Acesso em: 11 out. 2020.

LIMA, R. S.; BUENO, S. (orgs.). **Anuário brasileiro de segurança pública 2014 a 2017: mapa das facções prisionais no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP\\_ABSP\\_edicao\\_especial\\_estados\\_faccoes\\_2018.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf). Acesso em: 11 out. 2019.

LYNCH, K. A. **A theory of good city form**. Cambridge: The MIT Press, 1981.

MAGALHÃES, L. E. BRT Transbrasil começará a operar como corredor de BRS para ônibus. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 jul. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/brt-transbrasil-comecara-operar-como-corredor-de-brs-para-onibus-23804978>. Acesso em: 04 jan. 2020.

MESQUITA, D.; FERREIRA, P. C.; VALK, S. **Índice IFec-RJ: um termômetro do ambiente econômico do Rio**. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2019. Disponível em: <https://blog-doibre.fgv.br/posts/indice-ifec-rj-um-termometro-do-ambiente-economico-do-rio>. Acesso em: 18 set. 2019.

MESQUITA, N. S. C. (coord.). **Economia criativa do Rio de Janeiro e as MPE: boletim quadrimestral: novembro 2012**. Rio de Janeiro: SEBRAE/IETS, 2012.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **The Open Definition**. Londres: OKFN, 2006. Disponível em: <https://opendefinition.org/>. Acesso em: 29 maio 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **A/RES/70/1: transforming our world: the 2013 agenda for sustainable development**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E). Acessado em: 24 set. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei n.º 2.460, de 5 de agosto de 1996.** Cria o Fundo Municipal de Assistência Social, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, [1996]. Disponível em: [http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis\\_consulta/29725Lei%202460\\_1996.pdf](http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/29725Lei%202460_1996.pdf). Acesso em 24 set. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei n.º. 5.225, de 5 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a implantação de turno único no ensino público nas escolas da rede pública municipal. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, [2010]. Disponível em: [http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis\\_consulta/35568Lei%205225\\_2010.pdf](http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/35568Lei%205225_2010.pdf). Acesso em 24 set. 2019.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Saúde. Relatório. **Diário Oficial do Município**, Rio de Janeiro, ano 31, n. 1, p. 41-43, 15 mar. 2017. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/porta/visualizacoes/jornal/3374/#/p:40/e:3374>. Acesso em: 26 set. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Entenda os ajustes na Previdência Municipal.** Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, [2018a]. Disponível em: <http://prefeitura.rio/web/portaldoservidor/exibeconteudo?id=8082475>. Acesso em: 05 ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Resolução n.º 1.426, de 24 de abril de 2018.** Constitui Comissão Especial com a finalidade de acompanhar as obras inacabadas no Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, [2018b]. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/comtemp.nsf/0d034cff75b288de03256bb1005be7f8/82408b907cc5edd18325827a00521f51?OpenDocument>. Acesso em: 23 ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município. **Voto Vista nº 282/2018.** Rio de Janeiro: TCMRJ, [2018c]. Disponível em: [https://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/13191/document\(1\).pdf](https://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/13191/document(1).pdf). Acesso em: 04 nov. 2020

RIO DE JANEIRO. **Ata da 2ª Reunião da CE 1426/2018, instituída pela Resolução n.º 1426/2018,** realizada em 09/05/2018. Constitui Comissão Especial com a finalidade de acompanhar as obras inacabadas no Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, [2019a]. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/comtemp.nsf/0d034cff75b288de03256bb1005be7f8/2b5cfd6da5f0ce5383258417005db511?OpenDocument>. Acesso em: 23 ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Resolução n.º 1.480, de 11 de junho de 2019.** Constitui Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar, apurar e levantar os prejuízos monetários e sociais causados pela paralisação das obras no Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, [2019b]. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/comtemp.nsf/0d034cff75b288de03256bb1005be7f8/2b5cfd6da5f0ce5383258417005db511?OpenDocument>. Acesso em: 23 ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município. **Diário Oficial do Município**, Rio de Janeiro, ano 33, n. 119, p. 65, 05 set. [2019c]. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/porta/visualizacoes/pdf/4266#/p:65/e:4266?find=-transbrasil>. Acesso em: 03 jan. 2020.

RIO DE JANEIRO. Subsecretaria do Tesouro Municipal. **Diário Oficial do Município**, Rio de Janeiro, ano 33, n. 92, p. 40, 29 jul. [2019d]. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/porta/visualizacoes/pdf/4226#/p:40/e:4226?find=-transbrasil>. Acesso em: 03 jan. 2020.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Infraestrutura e Habitação. **Diário Oficial do Município**, Rio de Janeiro, ano 33, n. 83, p. 110, 17 jul. [2019e]. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/porta/visualizacoes/pdf/4211#/p:110/e:4211?find=-transbrasil>.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Infraestrutura e Habitação. **Diário Oficial do Município**, Rio de Janeiro, ano

33, n. 75, p. 78, 05 jul. [2019f]. Disponível em <http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4197#/p:78/e:4197?-find=transbrasil>. Acesso em: 03 jan. 2020.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Infraestrutura e Habitação. **Diário Oficial do Município**, Rio de Janeiro, ano 33, n. 95, p. 69, 02 ago. [2019g]. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4231#/p:69/e:4231?find=transbrasil>. Acesso em: 03 jan. 2020.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município. **Diário Oficial do Município**, Rio de Janeiro, ano 33, n. 119, p. 35-41, 05 set. [2019h]. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4266#/p:65/e:4266?-find=transbrasil>. Acesso em: 03 jan. 2020.

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal do Rio de Janeiro. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Instituída pela Resolução n.º 1.450/2019**. Rio de Janeiro, [2019i]. Disponível em: <https://rfinal-cpienchantes.s3-sa-east-1.amazonaws.com/Relat%C3%B3rio-Final.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Fazenda. **Diário Oficial do Município**, Rio de Janeiro, ano 33, n. 226, p. 16, 13 fev. 2020. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4443#/p:16/e:4443?find=transbrasil>. Acesso em: 03 jan. 2020.

RJTV. TCM determina que Prefeitura priorize obras paradas antes de iniciar novos projetos. **G1**, Rio de Janeiro, 27 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/tcm-determina-que-a-prefeitura-de-prioridade-as-obras-paradas-antes-de-iniciar-novos-projetos.ghtml>. Acesso em: 26 set. 2019.

RUEDIGER, M. A.; SOUZA, R. M. (eds.). **A evolução dos restos a pagar nas leis orçamentárias de 2001 a 2014**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15186>. Acesso em 25 set. 2019.

RUEDIGER, M. A. (coord.). **O Rio em perspectiva: um diagnóstico de escolhas públicas**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/18236>. Acesso em: 05 ago. 2019.

RUEDIGER, M. A.; MAZOTTE, N. (eds.). **Índice de dados abertos para cidades**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23953>. Acesso em: 25 set. 2019.

SILVA, A. L. L.; MARTINS, F. M.; BEJA, L. M. S.; MARTINS, P. A.; SANTOS, R. M.; SILVA, V. P.; CARNEIRO, A.; SANTOS, L.; OLIVEIRA, S. **Somos todos cariocas: levantamento da população em situação de rua no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: SMASDH/IPP, 2018.

WORLD TRADE AND TOURISM COUNCIL. **City travel and tourism impact 2019**. Londres: WTTC, 2019. Disponível em: <https://www.wttc.org/economic-impact/city-analysis/>. Acesso em: 26 set. 2019.

WORLD TRADE AND TOURISM COUNCIL. **City travel and tourism impact 2018**. Londres: WTTC, 2018.



