



# O Rio em perspectiva

Um diagnóstico de escolhas públicas

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

---

O Rio em perspectiva (Recurso eletrônico): um diagnóstico de escolhas públicas / Coordenação Marco Aurélio Ruediger. – Rio de Janeiro : FGV, DAPP, 2017.

Dados eletrônicos  
Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-85-68823-17-0

1. Políticas públicas – Rio de Janeiro (RJ). 2. Serviços municipais – Rio de Janeiro (RJ). 3. Rio de Janeiro (RJ) – Condições econômicas. 4. Rio de Janeiro (RJ) – Condições sociais. I. Ruediger, Marco Aurélio, 1959- . II. Fundação Getúlio Vargas. Diretoria de Análise de Políticas Públicas.







#### **Escritório**

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

#### **Primeiro Presidente Fundador**

Luiz Simões Lopes

#### **Presidente**

Carlos Ivan Simonsen Leal

#### **Vice-Presidentes**

Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles  
e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque



Instituição de caráter técnico científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.

#### **FGV/DAPP**

##### **Diretor**

Marco Aurélio Ruediger

##### **DAPP**

(21) 3799-4300 | [dapp.fgv.br](http://dapp.fgv.br) | [dapp@fgv.br](mailto:dapp@fgv.br)

#### **EQUIPE DE EXECUÇÃO**

##### **Coordenação**

Marco Aurélio Ruediger

##### **Pesquisadores**

Amaro Grassi

Andressa Falconiery

Bárbara Barbosa

Carolina Taboada

Cynthia Cunha

Danielle Sanches

Janaina Fernandes

Maria Isabel Couto

Patrícia Gomes

Pedro Bruzzi

Pedro Lenhard

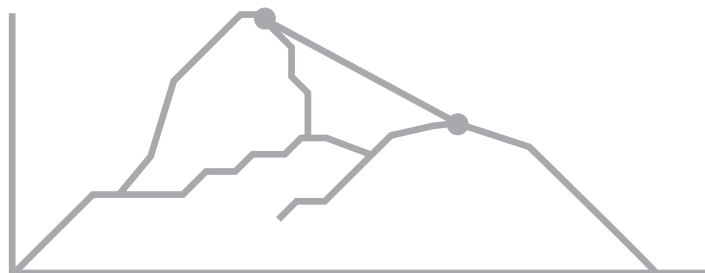
Ricardo Rotenberg

Wagner Oliveira

##### **Projeto Gráfico**

Café.art.br





# **O Rio em perspectiva**

Um diagnóstico de escolhas públicas

# Sumário





## **01. Introdução 8**

## **02. Diagnóstico da conjuntura do Rio de Janeiro 14**

### **2.1. Elementos da questão social 16**

### **2.2 Desafios econômico-financeiros 20**

2.2.1 Olhando para trás: a herança fiscal 20

2.2.2 Olhando para hoje: o cobertor curto 25

### **2.3 Desafios nos serviços municipais 28**

2.3.1 Assistência social 29

2.3.2 Saúde 30

2.3.3 Educação 31

2.3.4 Previdência 34

2.3.5 Obras 37

2.3.6 Transbrasil 38

2.3.7 Saneamento 39

2.3.8 Criminalidade 41

2.3.9 Porto Maravilha 44

## **03. Conclusão 48**

## **04. Sobre o projeto 52**





# 01

# Introdução



Travessia Avenida  
Avenue Crossing

Rio2016



Estação Rio 2  
Rio 2 Station



Travessia Avenida  
Avenue Crossing

ATRAVESSE  
SEMPRE  
NA FAIXA



PERÍODO DE MORTE

ATENÇÃO É MAIS  
IMPORTANTE



ATRAVESSE  
SEMPRE NA FAIXA



Os desafios econômicos e sociais enfrentados pelas grandes metrópoles globais – como o Rio de Janeiro – impõem hoje, mais do que nunca, a necessidade de se assumir uma abordagem de sustentabilidade urbana para políticas públicas. Tal como adotada em anos recentes, a estratégia de mimetização da gestão privada na área pública, focada na execução de grandes eventos a partir do endividamento, tem a expectativa de gerar resultado no estilo de um *"trickle-down economics"*<sup>1</sup>. Sem as devidas mediações, no entanto, essa estratégia tem sérias e evidentes limitações, que cindem ainda mais a cidade em seu tecido social e nas suas possibilidades de superação de déficits de cidadania.

As cidades precisam, pois, de políticas de sustentabilidade que combinem os aspectos social, econômico e ambiental, de maneira que seus desafios sejam enfrentados de forma integrada. As políticas públicas devem promover, simultaneamente, o desenvolvimento econômico, com o estímulo da produção de emprego; a inclusão social, com oferta de serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos; e a proteção do meio ambiente, como maneira de assegurar a sobrevivência humana no planeta.

Essa nova maneira de gerir cidades foi referendada pela ONU no preâmbulo da Agenda 2030, documento pactuado por ocasião da Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20 e que define 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODSs, como pontos de atenção prioritários dos governos. Preocupações com questões ambientais globais, de direitos humanos e o fortalecimento de processos de governança, além do cuidado com a sustentabilidade de políticas públicas visando o desenvolvimento econômico e social, entram oficialmente na pauta.



<sup>1</sup> Teoria econômica segundo a qual os efeitos de uma política ou ação primeiro afetam camadas mais privilegiadas da sociedade e, na sequência, acabam por escorrer e beneficiar a base da pirâmide.



Os ODSs foram desenvolvidos a partir de cinco princípios fundamentais, os chamados 5P's. Trata-se de pilares que incluem políticas para promoção: (1) da dignidade das **Pessoas**; (2) da **Prosperidade** econômica e dos empregos; (3) da sustentabilidade ambiental do **Planeta**; (4) da construção do pacto pela **Paz** e segurança; e (5) de maior **Parceria** entre nações e agentes públicos e privados.

Uma concepção mais abrangente sobre o que determina uma boa cidade é também definida por Kevin Lynch no livro "The good city form". O planejador urbano norte-americano identifica o valor da cidade com suas características espaciais, definindo cinco critérios básicos, mais dois "metacritérios" relacionados aos cinco primeiros: vitalidade, sentido, adequação, acesso, controle, e ainda eficiência e justiça.

A falta de uma visão sistêmica na formulação de políticas públicas que dialoguem com conceitos tais como definidos por Lynch, traz como consequência o desenvolvimento de planos estratégicos que se sucedem sem que, de fato, haja um benefício regular e de longo prazo para o cidadão.

Para viabilizar a realização dos grandes eventos, o Rio de Janeiro adotou estratégias oriundas da iniciativa privada, sem necessariamente promover nexos com o restante da cidade. Ao adotar uma perspectiva empresarial para a formulação de políticas públicas, permitiu-se que decisões fossem tomadas pela urgência da execução dos eventos, deixando de promover a diminuição de déficit de cidadania de forma sustentada, como a retórica do legado Olímpico fazia crer.

O caso do Rio de Janeiro será tomado no presente estudo como exemplo de uma cidade que não aproveitou a janela de oportunidade para o desenvolvimento sustentável trazida pelos grandes eventos que a cidade recebeu a partir de 2011 – os jogos Mundiais Militares (2011), a Jornada Mundial da Juventude (2013), a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos (2016).

A organização dos grandes eventos e, por conseguinte, a transformação do Rio de Janeiro em uma cidade global tornaram-se um fim em si. O que os cariocas testemunham hoje é o que o sociólogo Manuel Castells chama, em seu livro "A sociedade em rede", de esquizofrenia estrutural: enquanto a infraestrutura adicionada na cidade altera seus fluxos e rotinas, ela não necessariamente dialoga com as necessidades do cidadão. "A experiência,

## 5Ps

1. DIGNIDADE DAS PESSOAS;
2. PROSPERIDADE ECONÔMICA E DOS EMPREGOS;
3. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DO PLANETA;
4. CONSTRUÇÃO DO PACTO PELA PAZ E SEGURANÇA; E
5. MAIOR PARCERIA ENTRE NAÇÕES E AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

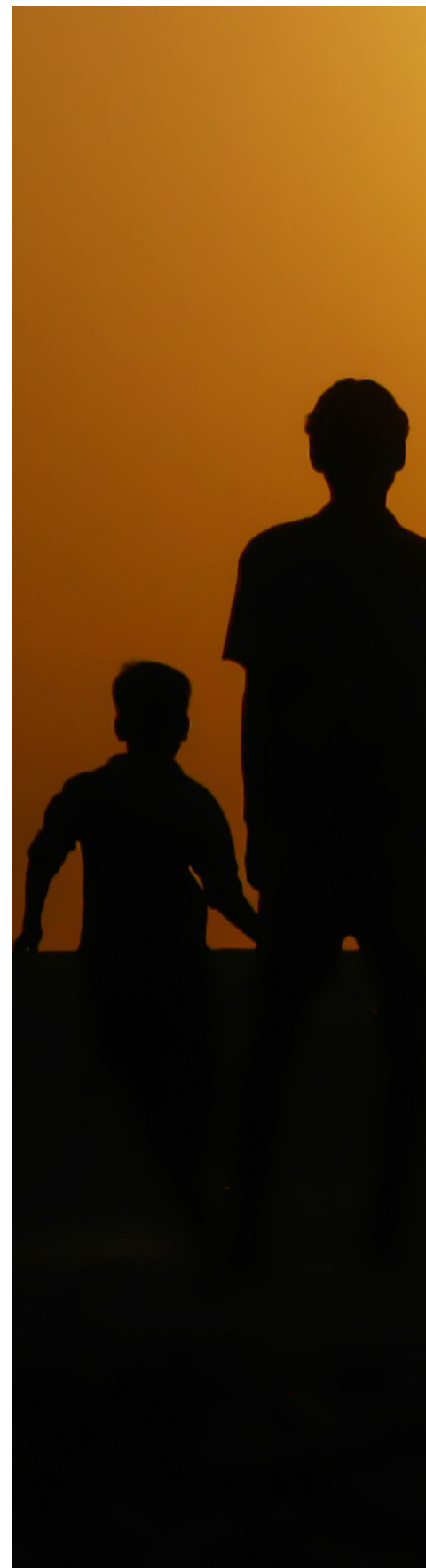
*por estar relacionada a lugares, fica abstraída do poder, e o significado é cada vez mais separado do conhecimento. Segue-se uma esquizofrenia estrutural entre duas lógicas espaciais que ameaça romper os canais de comunicação da sociedade"<sup>1</sup>, afirma o sociólogo espanhol.*

Assim sendo, a adoção de uma abordagem multifacetada para a sustentabilidade urbana se torna tão desafiadora quanto urgente em um contexto de crise, como o que vive a cidade do Rio de Janeiro e que será detalhado neste estudo. A deterioração das condições fiscais do governo local compromete sua capacidade de servir ao cidadão que, por sua vez, demanda mais dos serviços públicos por estar em condição de maior vulnerabilidade. Os diagnósticos feitos neste documento se circunscrevem à situação encontrada nos primeiros meses de 2017 e têm por objetivo colocar em debate novos modelos possíveis de administração pública.

O presente estudo é o primeiro de uma série que abordará o desenvolvimento da economia política da cidade a partir de uma revisão crítica dos processos que assistimos recentemente.

---

<sup>1</sup> CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999. V1, p. 517.









02

# **Diagnóstico da conjuntura do Rio de Janeiro**





## 2.1.

ELEMENTOS  
DA QUESTÃO SOCIAL

**O contexto social do Rio de Janeiro, nos primeiros meses de 2017, revela uma cidade diferente da divulgada quando da realização da Olimpíada.** Indicadores mais abrangentes e atuais sobre a situação da saúde pública, educação e pobreza ainda não estão disponíveis para avaliar o quadro social em que se encontra a população carioca; algumas informações recentes sobre o mercado de trabalho, apuradas pelo IBGE, apontam, porém, para um panorama preocupante.

**4,4%**

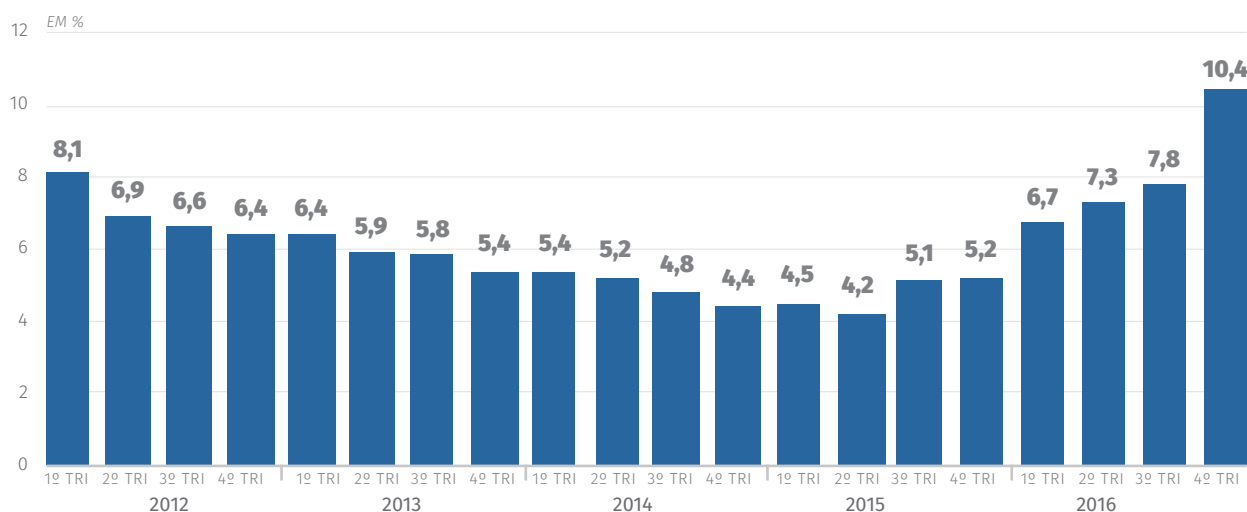
ERA A TAXA DE  
DESEMPREGO  
DO PAÍS NO FIM  
DE 2014

**10,4%**

FOI A TAXA DE  
DESOCUPAÇÃO  
REGISTRADA NO  
FIM DE 2016

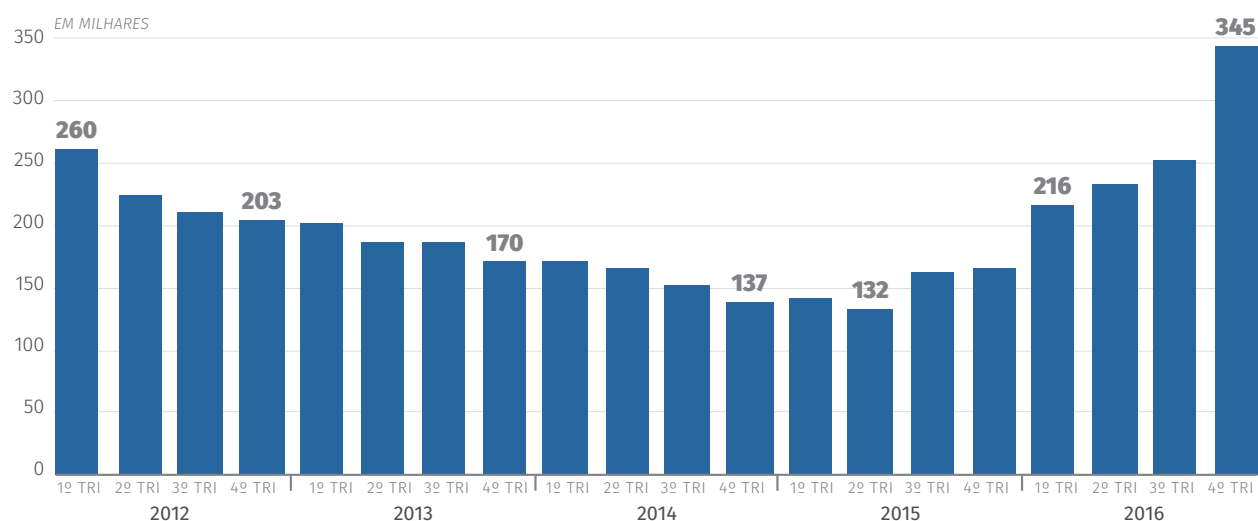
Há três anos, o desemprego no município era em torno de 4% da população economicamente ativa, situação típica de mercado de trabalho em pleno emprego. Já no fim de 2016, a situação era completamente diferente, com mais de 10% de população desocupada. É a maior taxa de desemprego que o IBGE levantou para o município, desde que passou a ser divulgada por nova metodologia de pesquisa, em 2012. Em um período de tempo muito curto, o desemprego mais do que dobrou, com tendência, inclusive, de aumento nos primeiros meses deste ano, depois das festas de final de ano, do término do fluxo de turismo devido às férias de verão e ao carnaval.

FIGURA 1 | TAXA DE DESEMPREGO POR TRIMESTRE, EM %  
Município do Rio de Janeiro (2012 a 2016)



De 2015 para cá, portanto, o número de desempregados aumentou em 213 mil pessoas, tendo passado de 132 mil pessoas no segundo trimestre de 2015 para 345 mil no último trimestre de 2016. A julgar pelas tendências recentes de agravamento do desemprego no país, divulgadas pelo IBGE para começo de 2017, somadas à evolução sazonal do emprego, é possível que **a população desempregada da cidade chegue a meio milhão até meados deste ano.**

FIGURA 2 | **POPULAÇÃO DESEMPREGADA, EM MIL PESSOAS**  
**Município do Rio de Janeiro (2012 a 2016)**



Fonte: IBGE, PNAD-Contínua

O aumento do desemprego foi acompanhado ainda pela redução da massa salarial dos empregados, que chegou ao final de 2016 ao patamar de quatro anos atrás. Outras estatísticas do mercado de trabalho ainda serão divulgadas para o município, mas pelo que se pode depreender da evolução de indicadores mais gerais para o país, o ritmo e a intensidade do aumento do desemprego e da redução da massa salarial no município apontam para forte diminuição de empregos mais qualificados – aqueles com carteira assinada, vinculados a setores mais modernos e dinâmicos, e de que a economia fluminense passou a dispor nos anos 2000.

**132 MIL**

ERA O NÚMERO DE  
DESEMPREGADOS  
NO 2º TRIMESTRE  
DE 2015

**345 MIL**

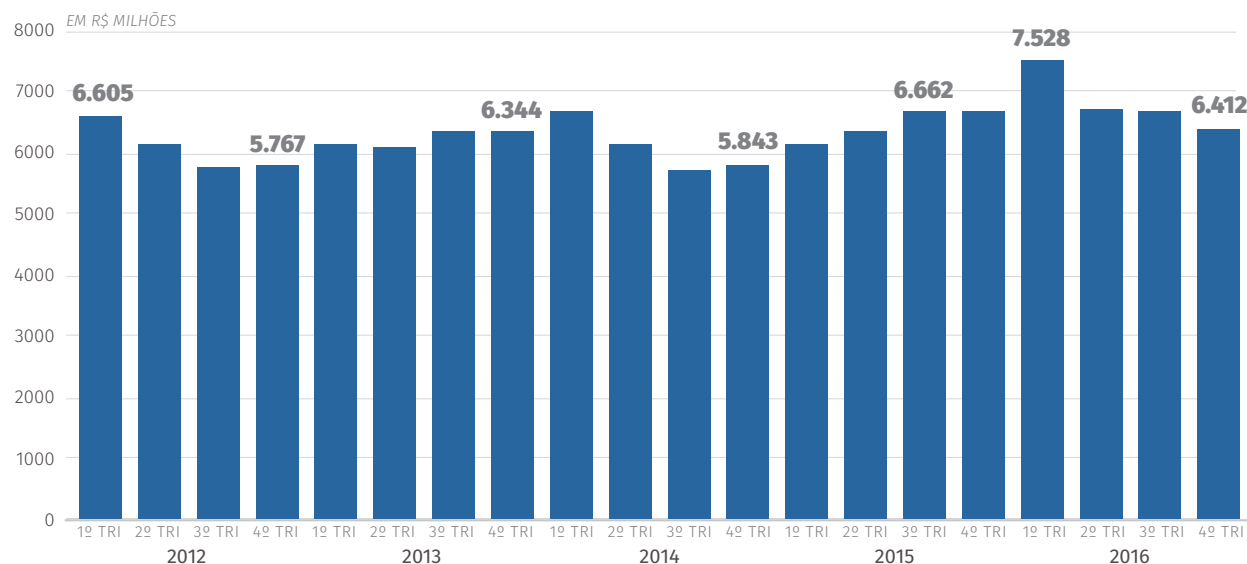
ERA ESSE NÚMERO  
NO ÚLTIMO  
TRIMESTRE DE 2016



A conjuntura do mercado na Região Metropolitana e estado do Rio é ainda pior, vale observar. **Diferentemente do ocorrido no município, em que os efeitos dos investimentos e preparativos para a Rio 2016 arrefeceram os efeitos da perda de dinamismo da economia nacional e fluminense, no estado o desemprego vem aumentando mais rapidamente e há mais tempo, atingindo 13% da população ativa no final de 2016.**

A situação do mercado de trabalho é uma indicação de agravamento de vários outros aspectos da realidade social no município. Embora as transferências governamentais – como as aposentadorias, pensões e o programa Bolsa Família – representem parcela significativa da renda domiciliar para segmentos mais vulneráveis das famílias cariocas, é a renda do trabalho que constitui o efetivo seguro contra a pobreza, a insegurança alimentar e a fome. Afinal, os rendimentos provenientes do trabalho representam mais de dois terços da renda domiciliar disponível.

FIGURA 3 | **MASSA SALARIAL DOS EMPREGADOS<sup>1</sup>, EM R\$ MILHÕES**  
**Município do Rio de Janeiro (2012 a 2016)**



Fonte: IBGE, PNAD-Contínua

<sup>1</sup> Massa de rendimento real efetivamente recebido por empregados. Na metodologia do IBGE, o rendimento está deflacionado para o mês do meio do último trimestre de coleta divulgado, no caso, novembro de 2016.

Diante desse quadro, não surpreende que a população em situação de rua tenha aumentado, ainda mais considerando o desemprego elevado nas cidades do entorno metropolitano. Além disso, com o aumento do desemprego e da contração da massa salarial nos últimos dois anos, há certamente uma pressão de demanda adicional por serviços públicos, à medida que parte da população deixa de ter acesso a planos de saúde e a escola particular para os filhos.

Segundo dados da ANS (Agência Nacional de Saúde), por exemplo, cerca de 224 mil pessoas deixaram de ter acesso a planos privados de saúde desde 2014 – no estado, esse número passa de meio milhão. Embora não seja possível afirmar que essa população toda tenha migrado para o sistema público, essa é, sem dúvida, uma tendência, que aumenta a demanda sobre a rede municipal de postos de saúde, ambulatórios e hospitais. A fila para exames e consultas é outro exemplo. Só o número de solicitações de agendamento aumentou em cerca de 23 mil ao se comparar a fila de janeiro de 2016 com janeiro de 2017. Na educação, há indicações de que, nas principais capitais do país, as matrículas em escolas particulares têm diminuído em detrimento do aumento em escolas públicas.

Desse modo, **ainda que o retrato completo das condições de vida só venha a ser revelado mais à frente pelas estatísticas oficiais, o fato é que é grave o quadro social no município do Rio de Janeiro.**

## 224 MIL PESSOAS

DEIXARAM DE TER  
PLANO DE SAÚDE  
DE 2014 A 2016



## 2.2

## DESAFIOS ECONÔMICO-FINANCEIROS

**O ano de 2017 já começou, para a município do Rio de Janeiro, com uma série de desafios fiscais: contas pendentes de pagamento, menos dinheiro em caixa, previsão de menor arrecadação e maior necessidade de gastos.**

A queda acentuada e sistemática da produção econômica do país e do estado do Rio de Janeiro, somada às tendências apontadas para o mercado de trabalho local, sinalizam para uma brusca desaceleração na dinâmica econômica do município. Esse contexto traz desafios adicionais à nova gestão e ao futuro da cidade.

### 2.2.1 Olhando para trás: a herança fiscal

As contas do município foram abertas em 2017 com um saldo negativo no caixa do tesouro de cerca de R\$ 320 milhões<sup>1</sup>. Esse déficit consiste numa diferença entre as obrigações financeiras de anos anteriores e a disponibilidade de recursos deixada para honrar esses pagamentos. Tais obrigações incluem os **restos a pagar** (compromissos assumidos em anos anteriores, porém sem efetivo pagamento), além de uma inédita série de **cancelamentos de empenho** de serviços públicos e outras despesas ocorrida em dezembro de 2016, que afeta as mais diversas áreas da administração municipal.

É comum haver pagamentos inscritos como restos a pagar de um ano para o outro na administração pública. No entanto, a particularidade da situação encontrada no fechamento do exercício de 2016 foi o cancelamento, ao final do ano, da reserva de recursos para pagamento de serviços, muitos deles em andamento ou concluídos. Ao serem suspensas, as despesas com essas atividades foram transferidas para o ano seguinte, sem que houvesse disponibilidade financeira em caixa suficiente para tal.

**-R\$ 320 MI**

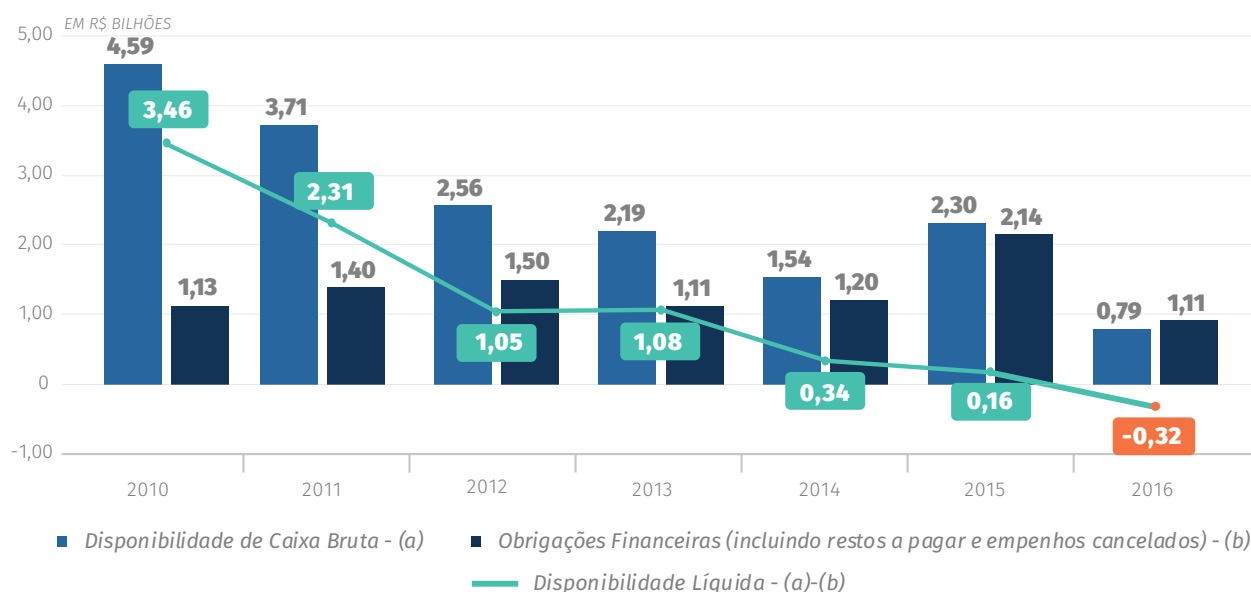
É A DIFERENÇA  
ENCONTRADA EM  
2017 ENTRE A  
DISPONIBILIDADE  
DE CAIXA E AS  
OBRIGAÇÕES  
FINANCEIRAS  
ORIUNDAS DE ANOS  
ANTERIORES

<sup>1</sup> Relatório de Gestão Fiscal (RGF) consolidado de 2016, anexo V, publicado pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6822388/4186725/RGFanexo5Republicacao.pdf>



Uma análise histórica desde 2010<sup>2</sup> mostra que, em 2016, pela primeira vez, a administração municipal fechou com um saldo negativo: tem disponibilidade de caixa bruta menor do que suas obrigações financeiras. É possível notar ainda que, ao longo dos anos, o valor disponível em caixa foi diminuindo gradativamente, até atingir um valor negativo no último ano da gestão anterior. Este fato está associado ao cancelamento de empenhos que compôs as obrigações financeiras em 2016 e nunca tinha acontecido antes nessa série histórica.

**FIGURA 4 | DISPONIBILIDADE DE CAIXA E OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS AO FINAL DE CADA ANO, EM R\$ BILHÕES**  
Município do Rio de Janeiro (2010 a 2016)



Fonte: Controladoria Geral do Município

Nota: Os valores foram ajustados pela inflação de acordo com o IPCA, tendo 2016 por ano-base

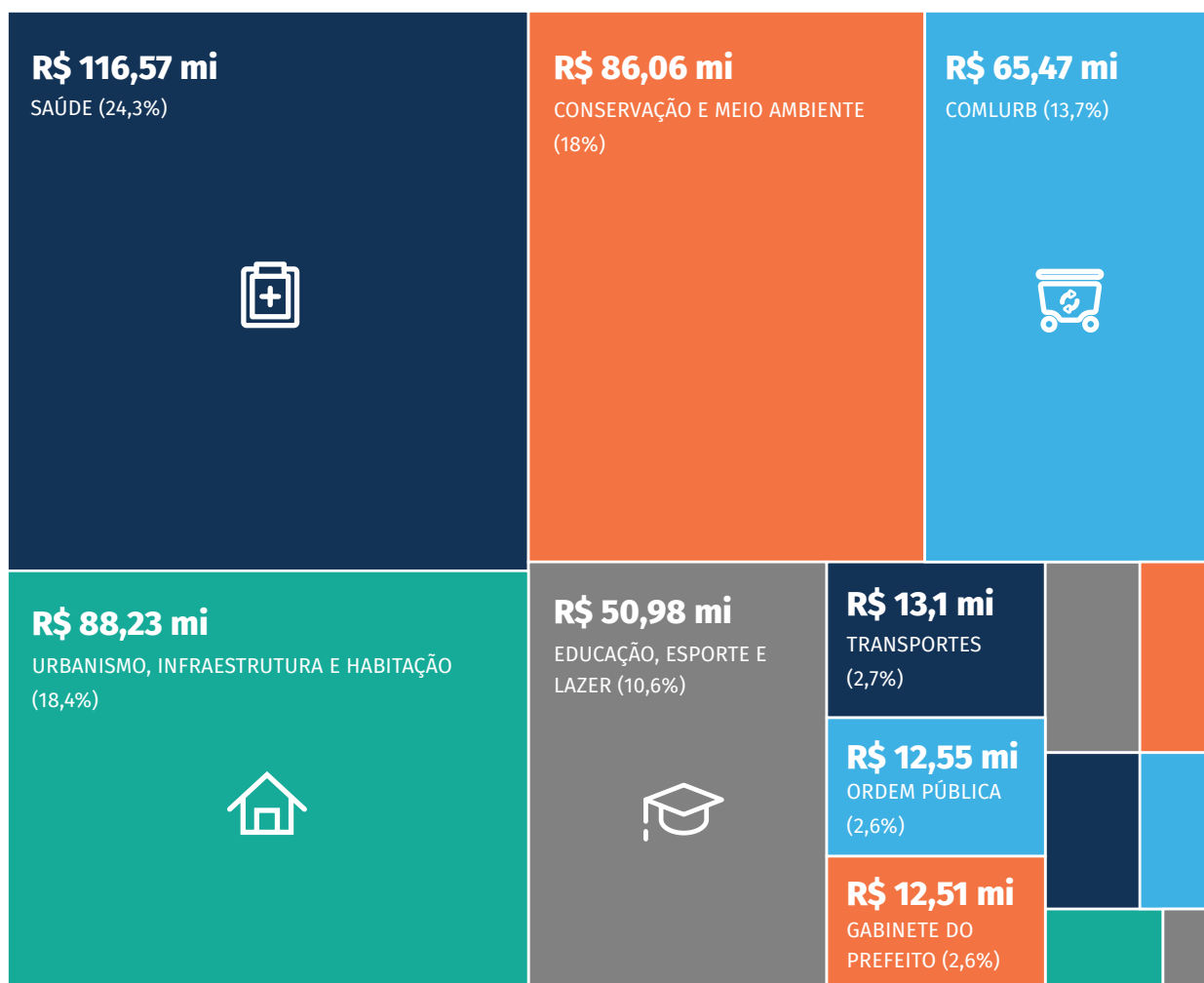
<sup>2</sup> A partir de 2010, os relatórios de gestão fiscal (RGF) disponibilizados pela CGM (Controladoria Geral do Município) passaram a apresentar os valores de disponibilidade de caixa e de obrigações financeiras separados por recursos vinculados e não vinculados. Antes disso, todas as fontes de recurso eram apresentadas de forma desagregada. Em decorrência disso, para manter a coerência com a conta realizada para o ano de 2016, feita com base nos recursos não vinculados, foram utilizados apenas os relatórios a partir de 2010.

## R\$ 479 MILHÕES

EM EMPENHOS  
SOMEM NO FIM  
DE 2016

Os empenhos cancelados totalizaram R\$ 479 milhões<sup>1</sup>, e atingiram diversos órgãos da administração municipal. Cerca de 50% dos empenhos cancelados referem-se a atividades e serviços das Secretarias de Saúde, de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação (que inclui a antiga pasta de Obras), e a de Conservação e Meio Ambiente. Há, ainda, empenhos cancelados na Secretaria de Educação, Esporte e Lazer e dos serviços prestados para Comlurb (Companhia Municipal de Limpeza Urbana), que foi a unidade com o maior montante de empenhos cancelados: R\$ 65 milhões.

FIGURA 5 | **EMPENHOS CANCELADOS EM DEZ.2016 POR ÓRGÃO NA NOVA ESTRUTURA DA PREFEITURA, EM R\$ MILHÕES**  
Município do Rio de Janeiro



Fonte: Controladoria Geral do Município

<sup>1</sup> Considerando tanto os recursos não vinculados (tesouro municipal) quanto os recursos vinculados para gastos em áreas específicas.



## **SAÚDE** **- R\$ 116,57 MILHÕES**

### **Hospitais afetados:**

- Hospital Miguel Couto teve o maior volume de cancelamentos: R\$ 9,7 milhões em aberto, representando 5,3% da sua verba disponível para 2017
- Hospital Municipal da Piedade teve o maior comprometimento relativo: cancelamentos representam 14,5% (R\$ 5 milhões) da sua verba disponível para 2017

### **Serviços afetados**

- Atrasos em repasses para Organizações Sociais, afetando indiretamente o pagamento de salários
- Problemas junto a fornecedores do serviço de ambulância
- Problemas na entrega de medicamentos
- Dificuldades na renegociação de contratos com fornecedores



## **EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER** **- R\$ 50,98 MI**

### **Serviços afetados:**

- Transporte escolar (incluindo vans para alunos especiais)
- Fornecimento de energia elétrica
- Serviços de telefonia
- Serviços de limpeza e cozinha
- Transporte de materiais



## **COMLURB** **- R\$ 65,47 MILHÕES**

### **Serviços de coleta de lixo e limpeza urbana afetados:**

- Principal unidade orçamentária afetada, com suspensões de R\$ 65 milhões
- Cancelamento de empenho da Secretaria de Saúde para pagamento de serviços de limpeza, conservação e higiene, no valor de R\$ 3,8 milhões
- Os cancelamentos afetaram pagamento de aluguel de caminhões, geraram dificuldades para o serviço de coleta de lixo e o funcionamento do aterro sanitário



## **URBANISMO, INFRAESTRUTURA E HABITAÇÃO** **- R\$ 88,23 MILHÕES**

### **Obras afetadas:**

- Centro de Tênis do Parque Olímpico
- Centro de referência da pessoa com deficiência em Jacarepaguá
- Conjunto Maravilha em Irajá, Cachambi, Água Santa, Piedade, Coelho Neto e Honório Gurgel



**No que se refere à retomada dos pagamentos dos serviços essenciais, as consequências do cancelamento de empenhos serão exemplificadas abaixo e ao longo deste documento.**

Entre os casos mais emblemáticos está o da Comlurb que, como dito anteriormente, foi a principal unidade orçamentária afetada pelos empenhos cancelados. Os cancelamentos na Comlurb afetaram não só os serviços da companhia, mas também outros órgãos da administração municipal. Um exemplo é um empenho no valor de R\$ 3,8 milhões da Secretaria da Saúde, que deveria ser usado para pagar serviços de limpeza, conservação, higiene e copa.

Ainda na Secretaria de Saúde, os R\$ 116 milhões de empenhos cancelados significaram atrasos em repasses para Organizações Sociais, o que indiretamente afetou o pagamento de salários, gerando também problemas junto a fornecedores do serviço de ambulância, bem como problemas na entrega de medicamentos. Como consequência, a suspensão de pagamentos trouxe ainda dificuldades na negociação de contratos com fornecedores.

Já na Secretaria de Educação, entre os fornecedores que ficaram com contas em aberto estavam transporte escolar, incluindo vans para alunos especiais, as companhias de energia elétrica, telefone, de limpeza e ainda de cozinha.

Os empenhos cancelados também significaram atrasos em obras, afetando o pagamento de serviços relacionados ao Centro de Tênis do Parque Olímpico e ao Centro de Referência da Pessoa com Deficiência em Jacarepaguá. Obras do Conjunto Maravilha em Irajá, Cachambi, Água Santa, Piedade, Coelho Neto e Honório Gurgel também atrasaram por conta dos cancelamentos. Outros casos serão relatados ao longo deste documento, dentro de cada área afetada.

O cronograma de andamento de outras obras também pode vir a ser afetado, já que o não pagamento das despesas no final do ano passado compromete, para esse ano, 44,4% do orçamento da Secretaria de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Considerou-se o orçamento atualizado após os contingenciamentos realizados sobre os valores previstos pela Lei Orçamentária Anual de 2017.

## 2.2.2. Olhando para hoje: O cobertor curto

Além das despesas herdadas de anos anteriores, a conjuntura fiscal atual traz uma série de outros desafios. Há, primeiramente, um **descompasso entre o orçamento previsto e o que estará disponível** para o município do Rio de Janeiro neste ano. **Segundo as previsões realizadas em 2016, a prefeitura contaria com uma receita de R\$ 29,5 bilhões no ano de 2017. No entanto, estimativas realizadas em março deste ano mostram que esse valor será bem menor, de R\$ 26,3 bilhões. A diferença é, pois, de R\$ 3,2 bilhões, ou ainda, 11% a menos do que o previsto.**

**A desaceleração da economia do município e a consequente queda na arrecadação são os principais motivos de as previsões mostrarem números bem abaixo do valor inicialmente previsto.** Quando o orçamento foi aprovado, por exemplo, a estimativa de arrecadação do ISS (Imposto Sobre Serviços) era R\$ 594 milhões maior que a atual, conforme informações da Secretaria Municipal de Fazenda. Por outro lado, fatores conjunturais e decisões tomadas no passado contribuíram para o arrocho orçamentário de 2017, como as amortizações do empréstimo do BNDES. Os desembolsos para pagamento do montante, tomado junto ao BNDES a partir de 2010, mais do que dobraram este ano, comprimindo o orçamento de 2017.

A realidade conjuntural também se reflete nas transferências intergovernamentais, que diminuíram, prejudicando o orçamento municipal. A cota municipal do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), arrecadado pelo governo estadual, deve ser R\$ 428 milhões menor que o previsto.

Já o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que é uma transferência do governo federal, deve ser cerca de R\$ 170 milhões menor, segundo a Secretaria de Fazenda. As receitas patrimoniais seguem a mesma tendência e também devem fechar em queda, com cerca de R\$ 477 milhões a menos.

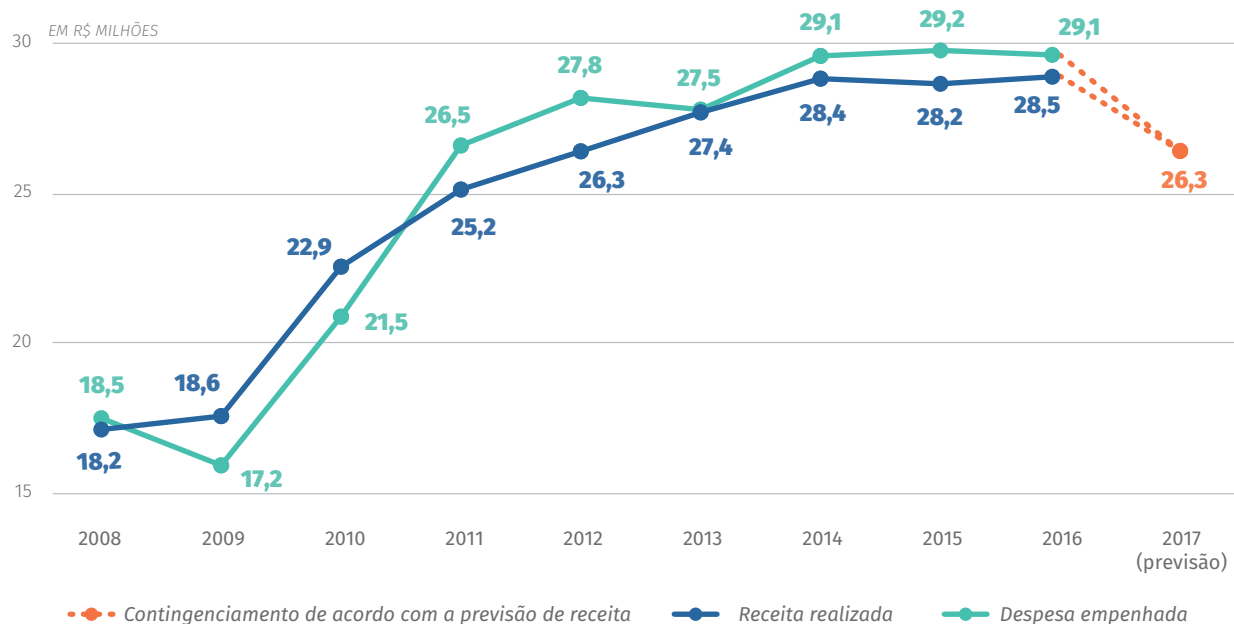
Embora já houvesse indicações de um cenário menos otimista para a economia brasileira e fluminense desde 2014, o município do Rio assumiu compromissos que, agora, pesam mais do que em anos anteriores. **Como se pode notar pela figura, a receita esperada para este ano voltou ao patamar verificado em 2012.**



**R\$ 26,3 BI**  
É A PREVISÃO DE  
RECEITA PARA 2017,  
VALOR 11% MENOR  
QUE O ESPERADO

FIGURA 6 | RECEITA REALIZADA, DESPESA EMPENHADA E CONTINGENCIAMENTO DE 2017, DE ACORDO COM A PREVISÃO DE RECEITA, EM R\$ MILHÕES<sup>1</sup>

Município do Rio de Janeiro (2008 a 2017)



Fonte: Controladoria Geral do Município e Secretaria de Fazenda

## R\$ 647 MI

É O DESEMBOLSO QUE A PREFEITURA DEVERÁ REALIZAR SÓ EM 2017 AO BNDES PARA PAGAMENTO DE EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS NA GESTÃO ANTERIOR PARA REALIZAR OBRAS DO BRT

Assim, outro fator que pressiona o momento atual é o fato de que o fluxo da dívida, contraída para pagamento de obras relativas à Olimpíada, começa a pesar mais a partir deste ano, comprometendo o orçamento da cidade. Isso se explica, em parte, pelos empréstimos tomados com o BNDES para obras do BRT nos anos anteriores.

Enquanto, em 2016, o valor total do orçamento comprometido com o pagamento da dívida interna e externa da administração direta era de R\$ 837 milhões, em 2017, o valor passa a ser R\$ 1,16 bilhão, quase 40% maior. Desse montante, aproximadamente 56% correspondem a contratos firmados entre a Prefeitura e o BNDES, principalmente para construção das várias linhas de BRTs, um montante de **R\$ 647 milhões**.

<sup>1</sup> Foi utilizado o critério padrão da contabilidade pública brasileira, que apura a execução da despesa a partir do empenho (critério de competência) e a receita a partir da arrecadação realizada (critério de caixa). A receita de 2017 foi apurada a partir da estimativa da Secretaria Municipal de Fazenda, enquanto que a despesa foi apurada a partir do poder de gasto após contingenciamentos.



Comparando-se o ritmo de pagamentos apenas para o BNDES, nota-se que há uma sobrecarga para o período atual, que terá de arcar com R\$ 3,3 bilhões no espaço de 4 anos, enquanto que, de 2011 até 2016, o município pagou R\$ 868 milhões.

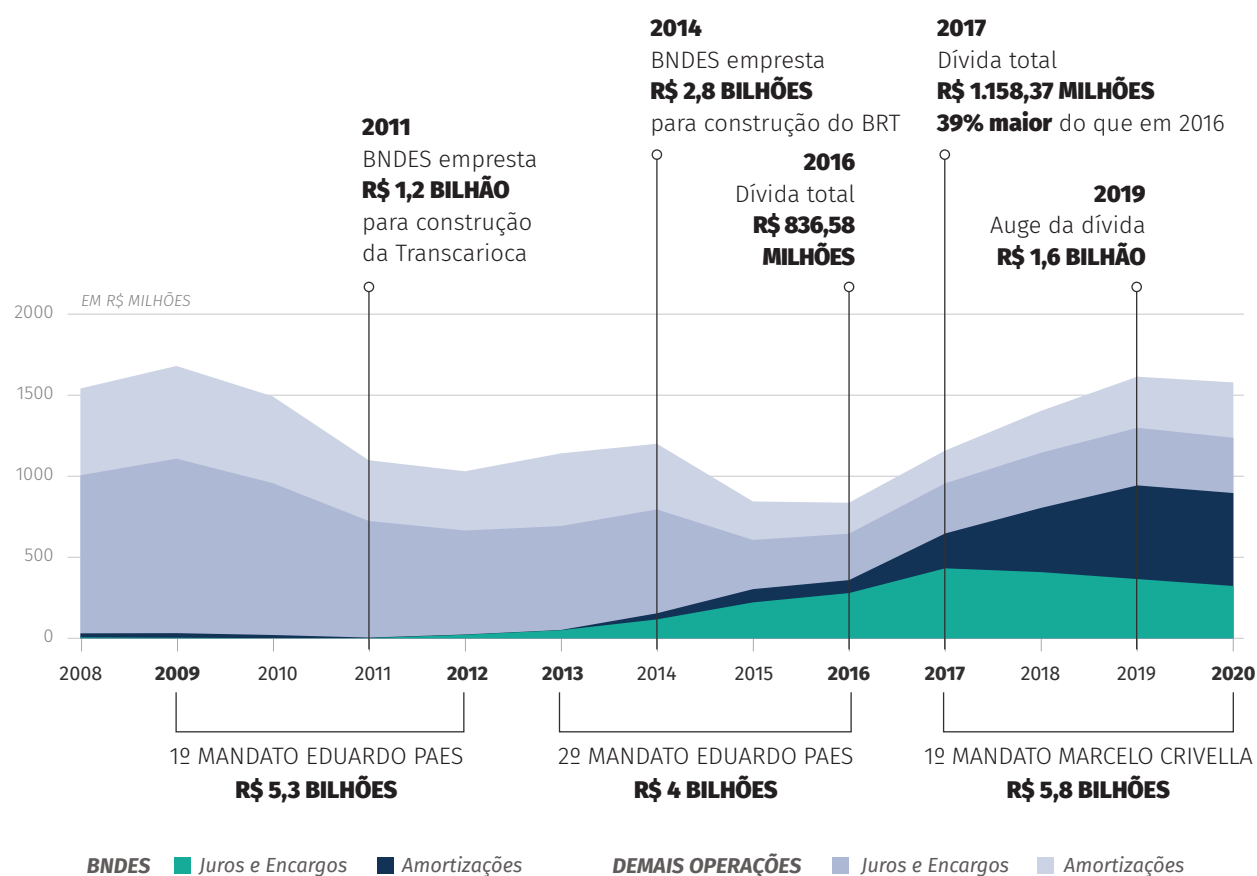
A figura a seguir mostra que até 2019 o pagamento do serviço de dívida contraída anteriormente aumentará ainda mais, chegando a R\$ 1,6 bilhão. Apesar de o município apresentar um endividamento dentro dos níveis aceitáveis (a relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida é menor que 120%, em conformidade, portanto, com a resolução n. 40 de 2001 do Senado Federal), **esse aumento anual sistemático, em valores tão expressivos, tira espaço para que o município aloque recursos para provisão de serviços públicos.**

FIGURA 7 | **SERVIÇO REALIZADO E PREVISTO DA DÍVIDA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, EM R\$ MILHÕES**

**Município do Rio de Janeiro (2008 a 2020)**

## 56% da dívida paga em 2017

é fruto das obras do BRT em empréstimos contraídos com o BNDES



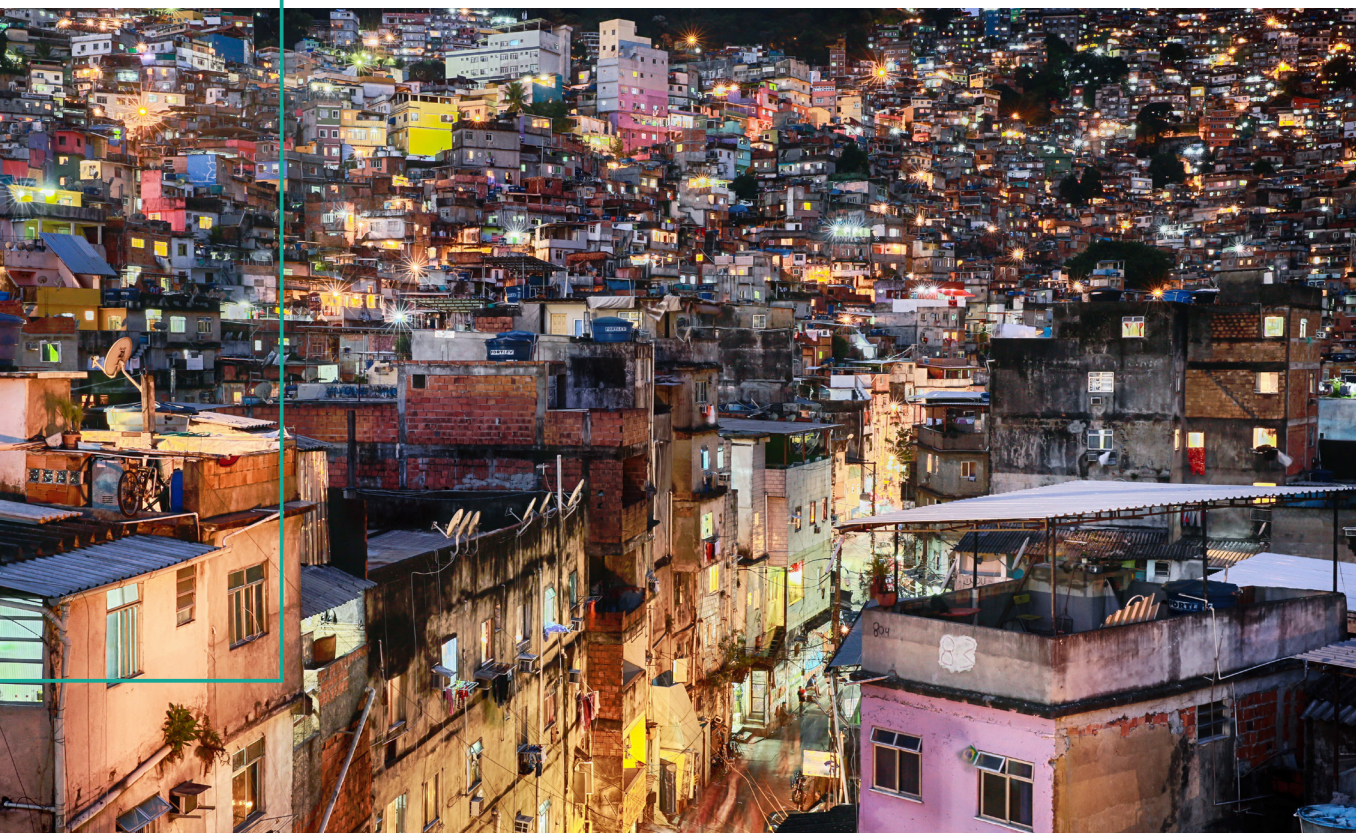
Fonte: Secretaria de Fazenda

## 2.3

## DESAFIOS NOS SERVIÇOS MUNICIPAIS

A situação de deterioração da economia do município tem impacto direto sobre a vida dos cariocas. O aumento do desemprego e a redução da massa salarial implicam em uma renda média menor da população. A tendência é que, uma vez com renda menor, as pessoas comecem a utilizar mais os serviços públicos. Desta forma, a população pode passar a depender mais da rede de serviços e de proteção social do município. Por exemplo, cidadãos que até então possuíam planos de saúde e cujos filhos estudavam em escolas particulares podem passar a procurar atendimento médico municipal, assistência social e escolas públicas.

**Uma demanda maior dos serviços significaria um aumento das despesas do governo.** A situação fiscal deste ano, porém, é mais difícil que a dos anos passados, como foi mostrado na seção anterior. Nesse contexto, são apresentados a seguir alguns desafios para o município.



### 2.3.1. Assistência social

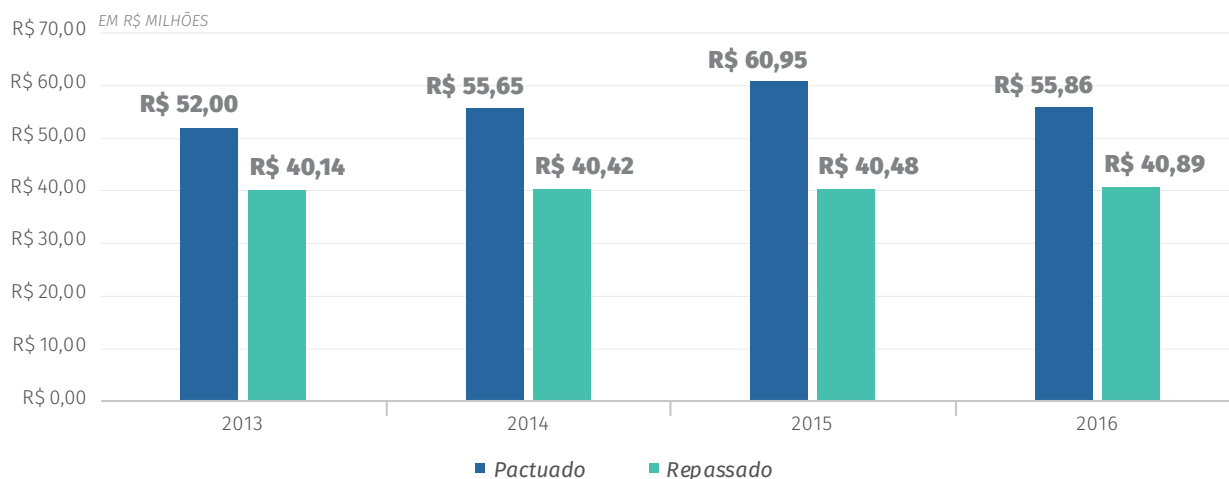
Com o desemprego atingindo o patamar recorde de mais de 10% e com os cortes no atendimento prestado em equipamentos públicos financiados pelo estado do Rio de Janeiro, há um aumento da demanda por serviços públicos que recaem sobre o município. Para citar um exemplo, em 2016, a população em situação de rua na cidade (14.279 pessoas) estava muito acima da capacidade instalada de abrigos no município (19% desse total), segundo informações da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH).

Além disso, de acordo com informações da SMASDH, há uma diferença entre os valores pactuados e efetivamente repassados pelos fundos nacional e estadual de Assistência Social (FNAS e FEAS) ao município. A preços de 2016, o acumulado dessa diferença, entre 2013 e 2016, é de R\$ 62,5 milhões a menos para o município, como mostra a figura a seguir.

## 14.279

É O NÚMERO DE  
MORADORES  
DE RUA NO RIO  
CONTABILIZADOS  
PELA SMASDH

FIGURA 8 | **VALORES PACTUADOS E EFETIVAMENTE REPASSADOS PELOS FUNDOS NACIONAL E ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA A PREFEITURA, EM R\$ MILHÕES**  
**Município do Rio de Janeiro 2013-2016**



Fonte: Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos



### 2.3.2. Saúde

A Saúde foi a área mais afetada, em termos absolutos, pelo cancelamento de empenhos relatado anteriormente. **Vários hospitais municipais foram afetados. Em termos absolutos, o mais afetado foi o Miguel Couto, na Gávea, com R\$ 9,7 milhões de custeio em aberto. Em termos relativos ao orçamento de cada hospital, o que mais sofre com a situação é o Hospital Municipal da Piedade, cujos empenhos cancelados acumulam R\$ 5 milhões – 14,5% do seu poder de gasto atual no orçamento 2017.**

O ano de 2016 foi caracterizado pela municipalização de dois hospitais – Albert Schweitzer, em Realengo, e Rocha Faria, em Campo Grande – e pela construção de 36 novas clínicas da família, junto da criação de 288 novas equipes de saúde da família. Todas essas ações significam também ampliação do volume de gastos da saúde em 2016.

No entanto, grande parte desses custos adicionais não foram plenamente incorporados na lei orçamentária de 2017. Segundo a Secretaria Municipal de Saúde, há uma necessidade orçamentária adicional não prevista na LOA 2017 de R\$ 741 milhões, dos quais R\$ 422 milhões estão associados às despesas das novas clínicas da família e equipes de saúde da família. Além disso, existe um volume de R\$ 266 milhões em despesas a pagar advindas de exercícios anteriores<sup>1</sup>, o que totaliza um saldo negativo de mais de R\$ 1 bilhão para a Saúde.

## R\$ 422 MI

É O VALOR  
ADICIONAL NÃO  
PREVISTO NO  
ORÇAMENTO  
DE 2017 PARA  
CUSTEAR  
36 CLÍNICAS DA  
FAMÍLIA E 288  
EQUIPES DE  
SAÚDE DA FAMÍLIA  
CRIADAS NO ANO  
PASSADO

Ademais, a situação da capacidade de atendimento dos hospitais precisa de atenção. De acordo com publicação no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro<sup>2</sup>, pelos parâmetros normativos do SUS (Sistema Único de Saúde), uma cidade do tamanho do Rio de Janeiro precisaria de 10.473 leitos para atender sua população. Somando-se os leitos disponíveis nas unidades de saúde municipais, estaduais e federais, o município conta com 11.477 leitos.

No entanto, a situação da Saúde no município sugere que a oferta de leitos é insuficiente. Primeiramente, o tempo médio de permanência nos hospitais do município é de 12,5 dias, superior à referência de 9,1 dias dada pelo SUS. Além disso, os leitos disponíveis não estão adaptados aos tipos de serviço oferecidos. As filas para procedimentos cirúrgicos são um

<sup>1</sup> Inclui DEA (Despesas de Exercícios Anteriores), restos a pagar e empenhos cancelados.

<sup>2</sup> Disponível em: [http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar\\_pdf.php?reload=ok&edi\\_id=00003374&page=41&search=leitos%20hospitales](http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?reload=ok&edi_id=00003374&page=41&search=leitos%20hospitales). Acesso em 30 mar. 2017.

exemplo. Uma das principais razões pelas quais a rede não oferece mais cirurgias é a falta de leitos. Só para catarata são quase 7.000 agendamentos na fila<sup>3</sup>. Um segundo exemplo é o que acontece nas UPAs (Unidades de Pronto Atendimento). Pelo menos 22% dos pacientes em estado grave ficam internados em UPAs por mais de 24 horas por falta de leitos em hospitais.

Esse diagnóstico sugere uma necessidade de qualificação dos leitos hospitalares na cidade do Rio de Janeiro. Não se trata, portanto, de uma questão de ampliar sua oferta apenas, mas de equipar os leitos existentes de forma mais adequada com material e pessoal capacitado.

### 2.3.3. Educação

A educação do município também apresenta suas demandas de expansão de capacidade de atendimento. 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. Por outro lado, as verbas disponíveis para a rede não aumentam na proporção necessária.

Essa tensão entre necessidade simultânea de expansão e contingenciamento pode ser verificada em várias situações. Em comparação com 2016, o orçamento total de 2017 da Secretaria de Educação, Esportes e Lazer sofreu uma redução de 9%, passando de R\$ 7 bilhões para R\$ 6,4 bilhões (em termos reais)<sup>4</sup>.

Adicionam-se a esse orçamento menor três outros desafios. O primeiro diz respeito à verba de custeio. No orçamento de 2017, não foi previsto o custeio de 91 unidades escolares de tempo integral inauguradas em 2016. São 51 creches e/ou pré-escolas e 40 unidades de ensino fundamental. A Secretaria de Educação, Esporte e Lazer estima que, para custear o funcionamento das novas instalações durante o ano letivo, a pasta precisa de R\$175 milhões adicionais. A estimativa considera a necessidade adicional de recursos (a diferença entre o planejado para todas as escolas – incluindo as novas – e a dotação da LOA 2017) para despesas correntes das escolas como luz, água, gás, telefonia, limpeza, transporte e merenda escolar.

---

**R\$ 175 MI**  
É O VALOR  
ADICIONAL NÃO  
PREVISTO NO  
ORÇAMENTO DE  
2017 PARA CUSTEIO  
DE 91 ESCOLAS  
INAUGURADAS NO  
ANO PASSADO

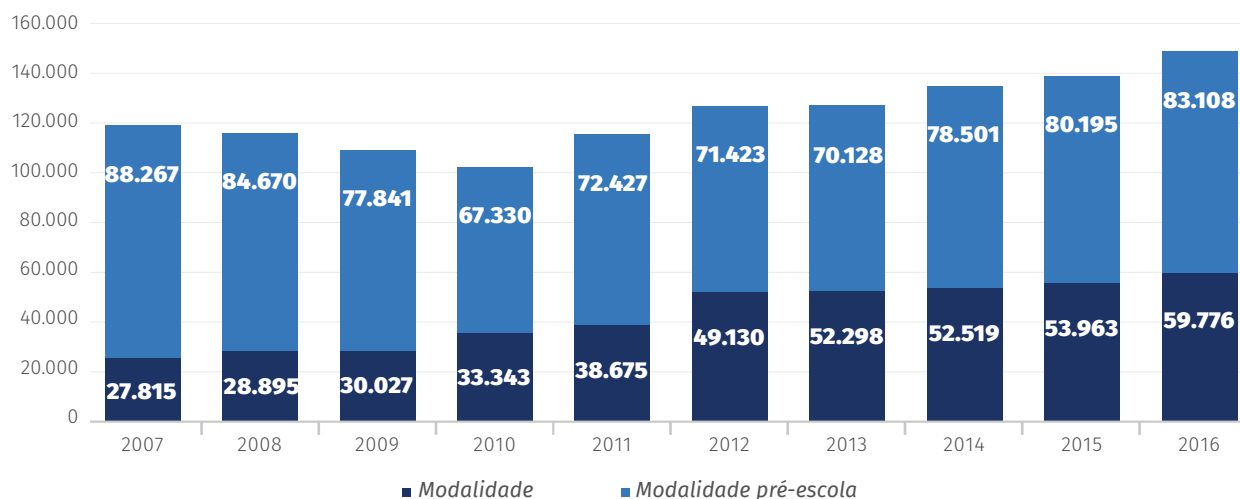
3 Dados da Secretaria Municipal de Saúde referentes a 6 de março de 2017.

4 Esses números se referem ao valor de “Orçamento Atualizado” no Rio Transparente. Para comparar valores de 2017 e 2016, foi necessário somar o orçamento da Secretaria de Educação com o da Secretaria de Esporte e Lazer, já que em 2017 as pastas foram agregadas.

A segunda questão diz respeito às obrigações financeiras herdadas de exercícios anteriores que somam R\$ 119 milhões, de acordo com informações da própria Secretaria. Parte dessas obrigações corresponde ao cancelamentos de empenhos, pagamentos referentes a despesas ocorridas em dezembro que deixaram de ser feitos, como relatado anteriormente. Várias escolas estão com contas em aberto do ano passado para pagar. Os três fornecedores com maior acúmulo de empenhos cancelados são, respectivamente, um prestador de serviço de transporte escolar, a companhia de energia elétrica e uma prestadora de serviços de telefonia.

A educação do município também tem um problema de necessidade de reestruturação. Existe uma demanda reprimida por vagas em creches e pré escolas públicas e um projeto de adesão ao sistema de educação integral. Dados da própria secretaria revelam uma demanda explícita de cerca de 32 mil crianças que ficaram sem matrícula em creches municipais no ano de 2017. A figura a seguir mostra que já existe um movimento para aumento de oferta de vagas em creches e pré-escolas.

**FIGURA 9 | EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL**  
**Município do Rio de Janeiro (2007 a 2016)**



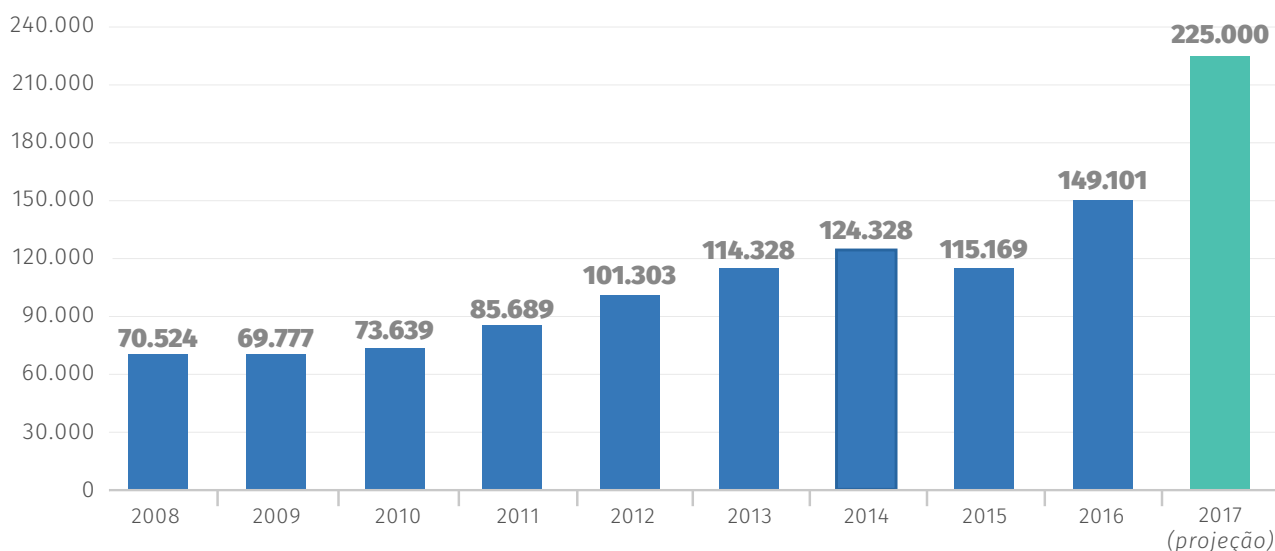
Fonte: Secretaria Municipal da Educação Esporte e Lazer



Por sua vez, a ampliação da oferta de escolas ocasiona também a necessidade de contratação de maior efetivo de professores. O quadro de contratos, todavia, continua estável desde 2011, na casa de 42 mil professores municipais. O quadro é agravado porque creches e pré-escolas, que concentram a demanda reprimida de vagas da rede, são também as etapas escolares em que exige-se mais professores. Quanto mais novos os alunos, menor é a turma. O Ministério da Educação<sup>1</sup> recomenda que um professor atenda a um grupo de até 8 alunos, se as crianças têm entre 0 e 2 anos; ou até 15 alunos, se as crianças têm 3 anos; ou até 20 estudantes, se as crianças têm entre 4 a 6 anos.

O ensino integral também apresenta uma pressão por mais professores. A lei municipal n. 5.225, de 2010, estabelece que até 2020 todos os alunos de ensino fundamental estejam matriculados em escolas de horário integral. A Secretaria de Educação, Esporte e Lazer afirma que, no ano de 2016, cerca de 25% das matrículas, ou 149 mil alunos, faziam parte da rede de atendimento em tempo integral. A previsão é de que em 2017 esse número passe a ser de 225 mil alunos, ou 37% da rede.

**FIGURA 10 | EVOLUÇÃO E PREVISÃO DAS MATRÍCULAS EM HORÁRIO INTEGRAL<sup>2</sup>**  
**Município do Rio de Janeiro (2008 a 2017)**



Fonte: Secretaria Municipal da Educação, Esporte e Lazer

1 Em <http://portal.mec.gov.br/dia-a-dia-do-seu-filho/educacao-infantil>

2 Leva em consideração as matrículas em educação infantil e ensino fundamental.

---

**83%**

FOI A  
DILAPIDAÇÃO DAS  
DISPONIBILIDADES  
FINANCEIRAS DO  
FUNPREVI ENTRE  
2011 (ANO EM QUE  
A LEI 5.300 ENTROU  
EM VIGOR) E 2016

### 2.3.4. Previdência

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. Estão na berlinda, então, tanto os **benefícios previdenciários**, como aposentadorias e pensões, quanto os **benefícios assistenciais**, como auxílio-educação, auxílio-moradia e auxílio-natalidade.

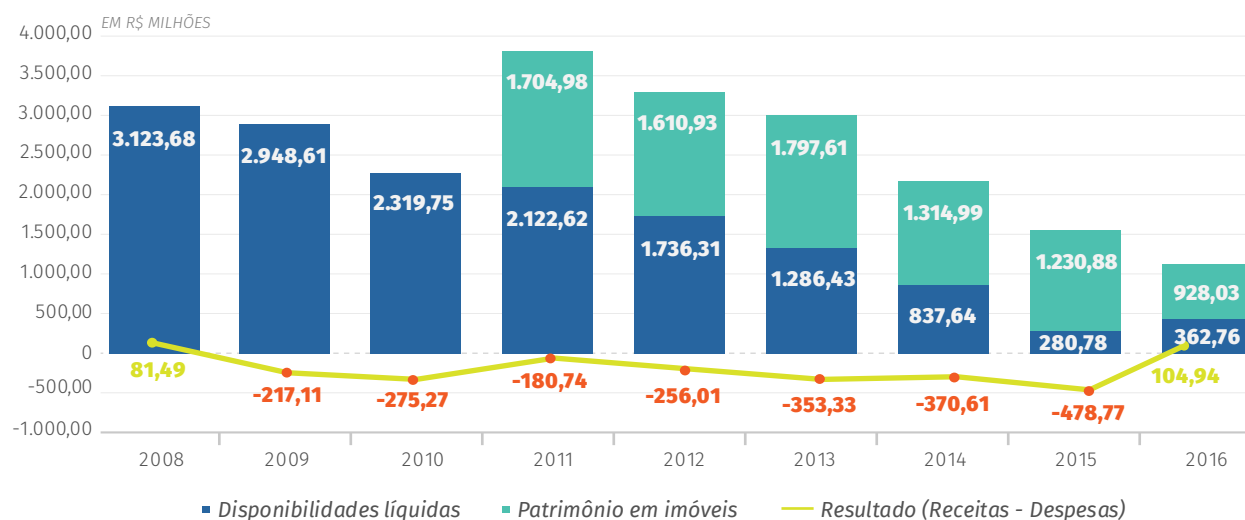
O Previ-rio administra o Fundo Especial de Previdência (Funprevi), que é utilizado para o pagamento dos benefícios previdenciários. O fundo é constituído por meio das contribuições dos servidores, de aplicações financeiras e de patrimônio imobiliário. De forma independente, o Previ-rio possui outras fontes que servem ao pagamento dos benefícios assistenciais.

O Funprevi vem sofrendo com a diminuição de seus recursos financeiros ao longo do tempo, com uma perda que chegou a 83% entre 2011 e 2016. Em 2008, as disponibilidades líquidas do fundo, isto é, os valores investidos em aplicações financeiras somavam R\$ 3,1 bilhões a preços de 2016. Todos os anos, o Tesouro do Município precisava fazer aportes de capital para garantir que os valores investidos no fundo fossem preservados. **Mesmo assim, os repasses não vinham sendo suficientes e os recursos do fundo tiveram que ser utilizados para pagar os déficits anuais.**

Visando a reverter essa situação, em 2011, entrou em vigor a lei n. 5.300, que substituiu repasses diretos do Tesouro por uma contribuição suplementar, a ser paga pelo próprio Tesouro, no valor de 35% dos rendimentos dos servidores. Além disso, a lei passava ao Funprevi a propriedade de imóveis a preços de 2016.

A contribuição suplementar, no entanto, não foi suficiente para saldar as contas ano a ano, o que provocou um aumento progressivo dos saques ao fundo. **Com a sequência de quedas ocorridas entre 2011 a 2015, a disponibilidade financeira do fundo chegou a R\$ 281 milhões –ou seja, uma perda de 87% em relação ao ano de sanção da lei.** No ano seguinte, para atenuar o problema, imóveis pertencentes ao fundo foram vendidos, ampliando sua disponibilidade líquida para R\$ 363 milhões, tendo como consequência a dilapidação do patrimônio do fundo. Se a venda de imóveis deu algum fôlego no curto prazo, a diminuição do patrimônio vai novamente comprometer a disponibilidade de recursos do caixa nos próximos anos.

FIGURA 11 | **RESULTADO FINANCEIRO DO FUNPREVI (RECEITAS E DESPESAS), DISPONIBILIDADES LÍQUIDAS E PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DO FUNDO, EM R\$ MILHÕES, A PREÇOS DE 2016**  
**Funprevi 2008 a 2016**



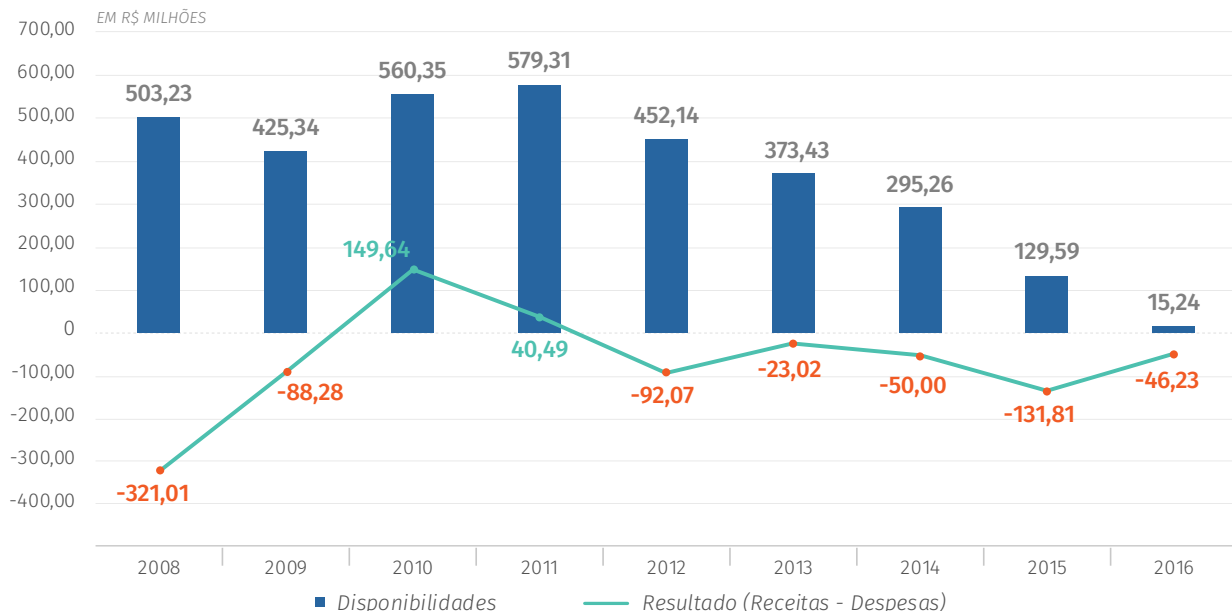
Fonte: Previ-rio

A situação descrita nos parágrafos acima mostra a ausência de sustentabilidade na previdência dos servidores municipais. Um agravante da situação é a expectativa de aumento da quantidade de inativos e pensionistas. Segundo dados do Previ-rio, o número de aposentados passou de 52.189, em janeiro de 2008, para 66.092, em dezembro de 2016, e a projeção é que chegue a 68 mil no final de 2017.

Os benefícios previdenciários, todavia, não são os únicos pagamentos com um futuro incerto. Os benefícios assistenciais também estão sob risco, pelas condições financeiras da Previ-rio. **Os déficits são sucessivos desde 2012, fato acompanhado de perto pela perda das disponibilidades, com base em aplicações financeiras.** Em 2011, tais disponibilidades representavam R\$ 579 milhões (a preços de 2016), passando, em 2016, a apenas R\$ 15 milhões, como mostra a figura a seguir.



**FIGURA 12 | RESULTADO FINANCEIRO DO PREVI-RIO (RECEITAS E DESPESAS) E DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS, EM R\$ MILHÕES, A PREÇOS DE 2016**  
**Previ-rio 2008 a 2016**



Fonte: Previ-rio

Todos valores acima citados foram atualizados, tendo em vista os preços de 2016.



### 2.3.5. Obras

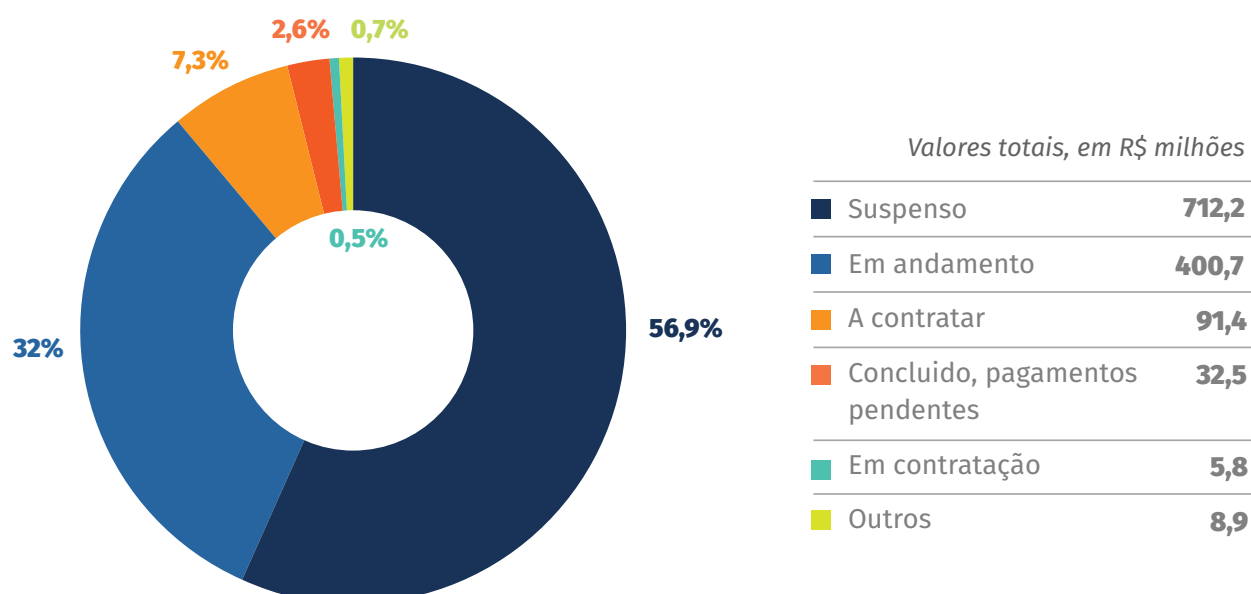
A Secretaria de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação, apresenta, em 2017, um plano de investimentos contendo um conjunto de 99 obras, das quais 52 estão suspensas por diversas razões.

Além disso, 14 outras obras, mesmo que concluídas, originaram despesas de exercícios anteriores (DEA), que foram inscritas para serem pagas no orçamento de 2017. O planejamento de pagamentos a serem realizados neste ano é apenas uma pequena fração do que foi estabelecido na Lei Orçamentária: são R\$ 35,1 milhões, contra R\$ 1,5 milhões, previstos na LOA 2017.

**Várias obras e projetos foram afetados também pelos empenhos cancelados. Foram R\$ 43 milhões em pagamentos suspensos. Entre as obras afetadas estão a conclusão da construção do Centro de Tênis dos jogos olímpicos, no Parque Olímpico, a implantação do centro de referência da pessoa com deficiência em Jacarepaguá, além de obras do Conjunto Maravilha, em Irajá, Cachambi, Água Santa, Piedade, Coelho Neto e Honório Gurgel.**

A figura abaixo mostra os valores necessários para a continuação das obras em 2017, de acordo com a sua situação atual, conforme informações da Secretaria de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação.

FIGURA 13 | VALORES PLANEJADOS PARA CONTINUAÇÃO DE OBRAS EM 2017 POR SITUAÇÃO DO INVESTIMENTO, EM % DO TOTAL E R\$ MILHÕES



Fonte: Secretaria de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação.

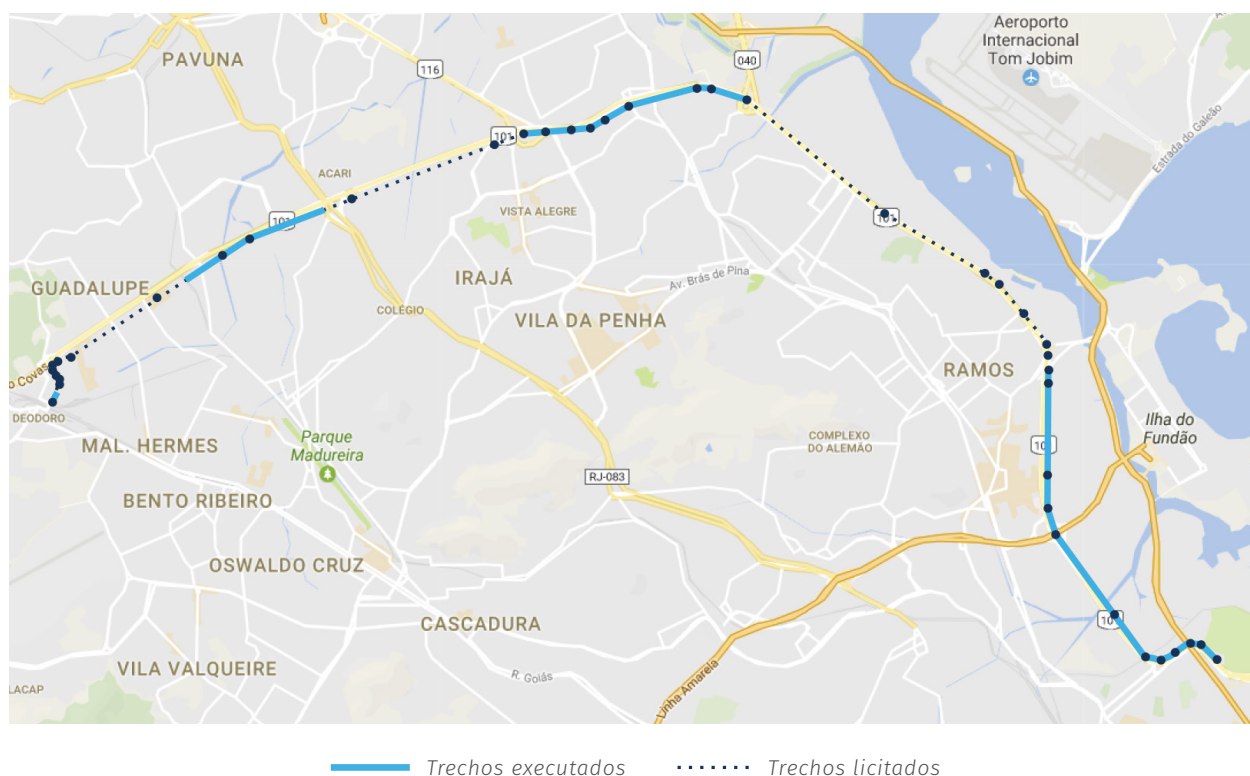
## 52 DAS 99

OBRAS PREVISTAS  
NO PLANO DE  
INVESTIMENTO  
FORAM SUSPENSAS  
POR FALTA DE VERBA

### 2.3.6. Transbrasil

A obra da Transbrasil, inicialmente orçada em cerca de R\$ 1,4 bilhão, liga o bairro de Deodoro até a passarela 2 da avenida Brasil, no Caju. No projeto e no trajeto licitado não constam interligações com outros modais, como a Supervia ou Metrô, não havendo, também, previsão de conexão com a Rodoviária Novo Rio. A figura a seguir mostra o projeto inicial e os trechos executados.

FIGURA 14 | PROJETO LICITADO E PROJETO EXECUTADO, BRT TRANSBRASIL



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação

A construção da Transbrasil foi iniciada em novembro de 2014 e paralisada em agosto de 2016 para a Rio 2016. A previsão era que as obras fossem reiniciadas logo após os jogos, em setembro, o que até agora não ocorreu. Para a obra ser retomada, a prefeitura precisa pagar um reajuste previsto em contrato da ordem de R\$ 115 milhões neste ano e pouco mais de R\$ 50 milhões estimados para 2018. Só o reajuste deste ano representa 57% do orçamento atualmente disponível da Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação.





### 2.3.7. Saneamento

Nos últimos anos, o tratamento de esgoto na cidade vem piorando, de acordo com os dados do Trata Brasil, instituto que elabora um *ranking* anual do desempenho das cidades brasileiras na área do saneamento básico. Os dados, que foram obtidos junto ao Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) e vão até 2015, mostram que o índice de tratamento de esgoto na capital carioca, medido pela razão entre esgoto tratado e água consumida <sup>1</sup>, está em queda desde 2011, contrariando a tendência nacional de melhoria.

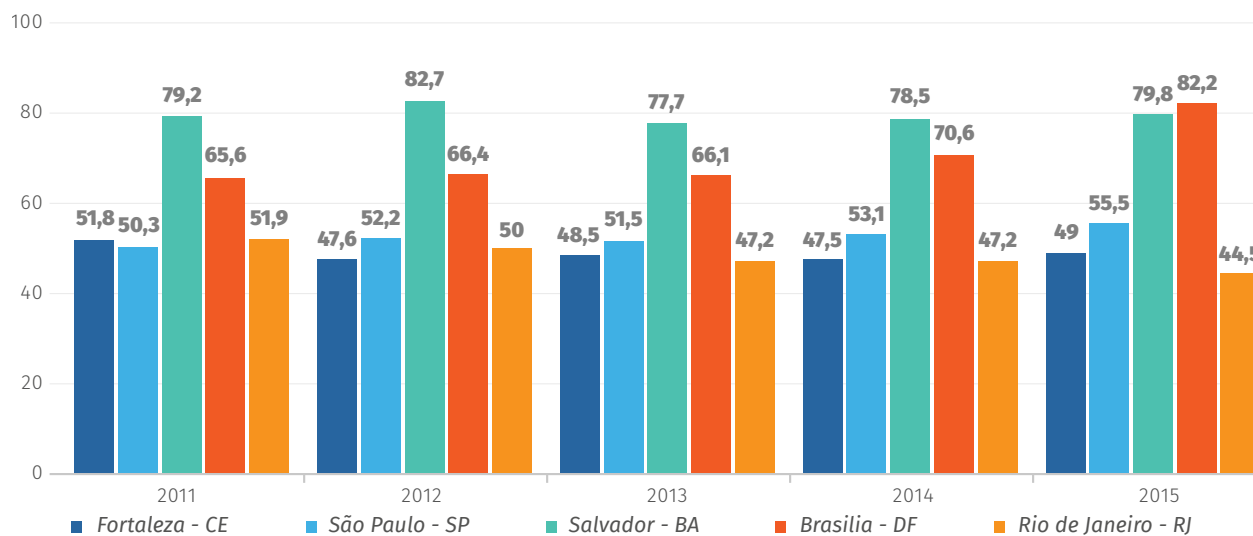
---

<sup>1</sup> Segundo o Instituto Trata Brasil, “o critério de tratamento é baseado no indicador do SNIS IN046, detalhado a seguir: (...) Volume de Esgoto Tratado / (Volume de Água Consumida - Volume Água Exportado). O SNIS define Volume de Esgoto Tratado como o volume anual de esgoto coletado na área de atuação do prestador de serviços e que foi submetido ao tratamento, medido ou estimado na(s) entrada(s) da(s) ETE(s); já Volume de Água Consumida é definido como o volume anual de água consumido por todos os usuários; por último, Volume de Água Exportado define-se como: volume anual de água potável, previamente tratada, transferido para outros agentes distribuidores. Esse indicador mostra, em relação à água consumida, qual porcentagem do esgoto é tratada. Quanto maior for essa porcentagem, melhor deve ser a colocação do município no Ranking, pois maior parte esgoto do município é tratada.

O Rio de Janeiro tratava, em 2011, 52% do esgoto coletado em relação à água consumida. Em 2015, tratava 44,5%, o que representa uma queda de 7,5 pontos percentuais: a segunda maior queda entre as capitais brasileiras no período, perdendo apenas para Manaus. A análise do indicador sugere que uma maior quantidade de esgoto produzido não foi acompanhada por investimentos suficientes para garantir seu tratamento.

Enquanto isso, a média nacional foi de melhora de 5,6 pontos percentuais. No Sudeste, todas as outras capitais melhoraram no período: São Paulo teve aumento de 5,2 pontos percentuais, Belo Horizonte teve 11,2 pp e Vitória, 12,2 pp. A figura a seguir compara o Rio de Janeiro com as outras quatro maiores cidades brasileiras, em relação ao índice de tratamento de esgoto, revelando não só a pior situação do Rio de Janeiro, em 2015, como também a queda ao longo do tempo.

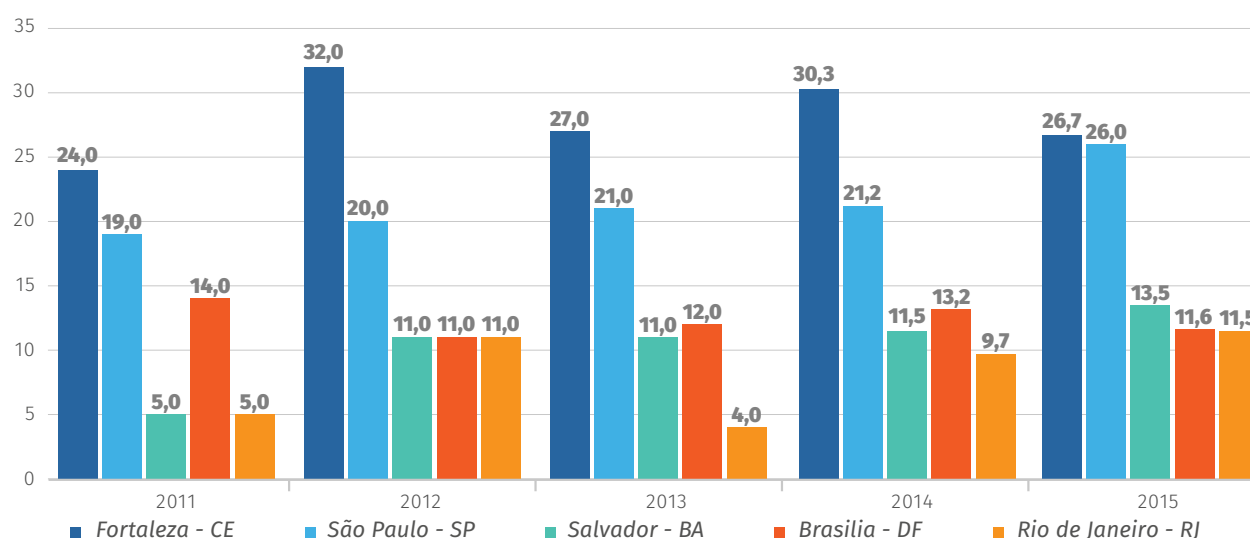
FIGURA 15 | INDICADOR DE TRATAMENTO DE ESGOTO DAS CINCO MAIORES CIDADES BRASILEIRAS (2011 A 2015)



Fonte: Instituto Trata Brasil

Usando outro indicador elaborado pelo Trata Brasil, comparando-se às demais capitais, nota-se que o Rio de Janeiro encontra-se com investimentos estagnados. O índice de investimentos sobre arrecadação<sup>1</sup> mostra que o Rio de Janeiro está entre as três piores capitais brasileiras em 2015 nesse quesito, com um índice de 11,5%. Detalhe: este é o maior valor registrado pela cidade na série histórica que começa em 2011.

**FIGURA 16 | INDICADOR DE INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO SOBRE ARRECADAÇÃO DAS CINCO MAIORES CIDADES BRASILEIRAS (2011 A 2015)**



Fonte: Instituto Trata Brasil

### 2.3.8. Criminalidade

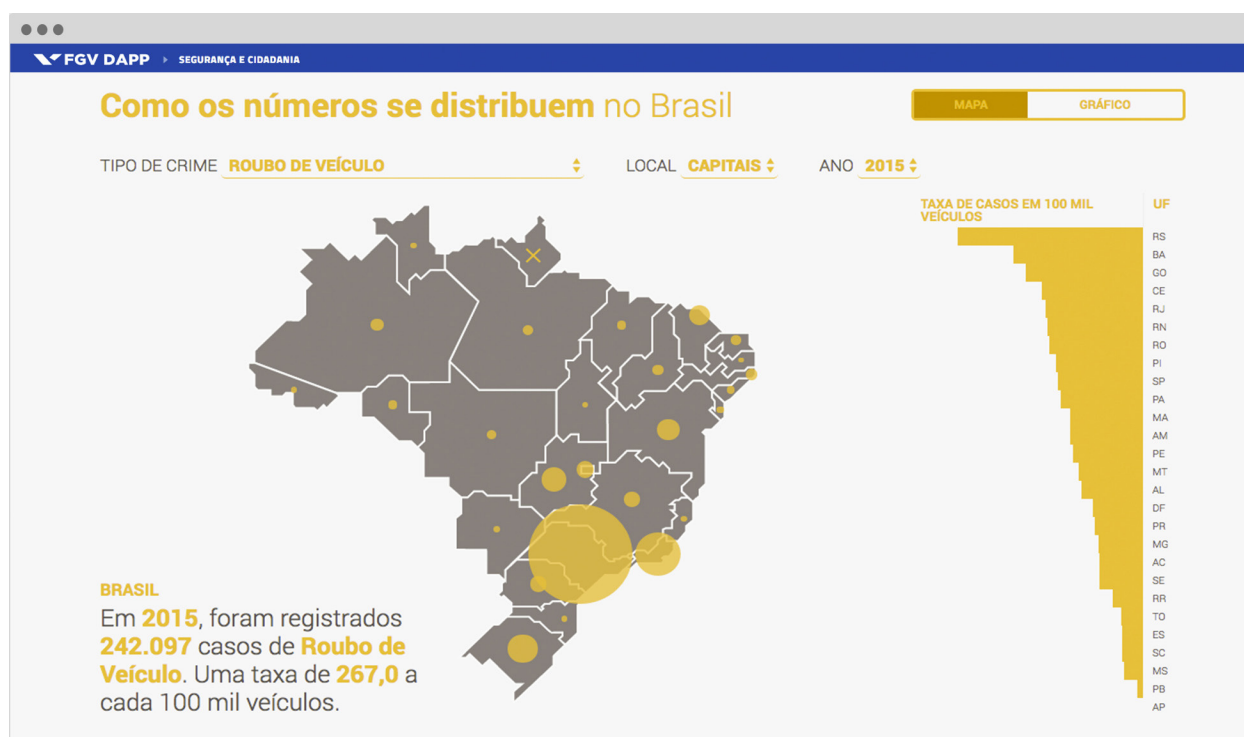
A cidade do Rio de Janeiro encontra-se na incômoda posição de estar entre as capitais do Brasil em que há maior número de roubos e furtos de carros. E não é só a quantidade desses crimes que é alta: a cidade tem visto este e outros índices relacionados à criminalidade crescerem desde 2012,

<sup>1</sup> O índice de investimentos sobre arrecadação, elaborado pelo instituto, considera os investimentos realizados pela prestadora, acrescidos de investimentos realizados pelo município e pelo estado. Quanto maior for a proporção (investimento/arrecadação), melhor será a sua posição comparativa.

de acordo com informações do DataCrime<sup>1</sup>, que reúne dados relacionados à segurança pública em todo o Brasil. A situação de insegurança é tão grave que tem, inclusive, prejudicado o funcionamento de escolas na cidade. Tiroteios frequentemente forçam a suspensão das atividades e, por vezes, chegam a vitimizar alunos.

Indicador comumente usado para avaliar a evolução da sensação de insegurança nas cidades, os roubos de veículos tem proporção alarmante quando comparados às outras capitais brasileiras. A cidade do Rio de Janeiro foi a segunda capital do país que teve mais registros de roubos e furtos de veículos em 2015, ficando atrás apenas de São Paulo. Embora ainda não seja possível fazer a comparação nacional para 2016, é provável que a alarmante situação tenha se mantido, considerando que de 2015 para 2016, houve um aumento de 25% nos registros de roubos de automóveis na cidade.

FIGURA 17 | **MAPA DE ROUBO DE VEÍCULOS NAS CAPITAIS BRASILEIRAS EM 2015**



Fonte: DataCrime - <http://dapp.fgv.br/seguranca-e-cidadania/datacrime/#crimes>

1 Plataforma mantida pela FGV/DAPP.

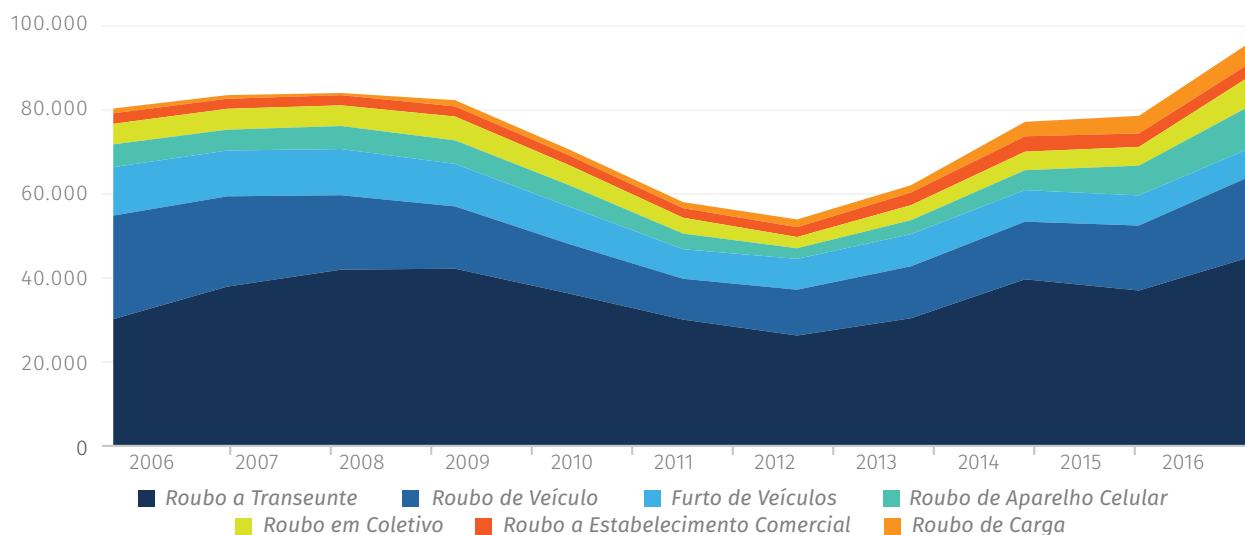




Os roubos e furtos de veículos não são os únicos crimes que afetam a sensação de segurança dos cariocas nas ruas. A partir de 2013 os cariocas têm testemunhado o aumento significativo dos chamados roubos de rua – roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de aparelho celular –, o que demonstra uma clara incapacidade das instituições de segurança de conter a criminalidade. Entre 2012 e 2016, o registro de roubos a transeuntes subiu 72%, o de roubo em coletivos teve aumento de 166% e o de roubo de aparelho celular subiu 302%, como mostra a figura a seguir.

**302%**  
É O AUMENTO  
NO NÚMERO  
DE ROUBO DE  
CELULAR ENTRE  
2012 E 2016

**FIGURA 18 | SÉRIE HISTÓRICA DE ROUBOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2006 A 2016)**



Fonte: ISP (janeiro de 2006 a dezembro de 2016).

### 2.3.9. Porto Maravilha

Um dos maiores empreendimentos realizados na cidade do Rio de Janeiro nos últimos anos, o Porto Maravilha, apresenta uma série de dificuldades de financiamento. Os preços dos papéis que capitalizam a obra mais do que triplicou desde 2011, e os títulos passaram a não ter compradores interessados. Como consequência, o fundo está utilizando estes títulos que não possuem demanda como pagamento de garantia de contrapartida da Parceria Público-Privada (PPP) com a concessionária Porto Novo.

Isso se deve a uma engenharia financeira usada para transformar ativos financeiros em moeda corrente. A Cdurp, empresa pública que gerencia e operacionaliza a revitalização da área, capitaliza-se a partir da venda dos chamados Cepacs (Certificados do Potencial Adicional de Construção), títulos que dão o direito a construir mais do que o permitido por lei em determinadas áreas da cidade.

A Cdurp transferiu a administração desses ativos para o FIIPM (Fundo de Investimento Porto Maravilha) em 2011, por meio de um leilão. Conforme a Cdurp tivesse necessidade de recursos para as obras, o fundo venderia os títulos no mercado e repassaria a verba levantada para que a Cdurp pudesse operacionalizar os empreendimentos do Porto. A forma de reajuste do valor do Cepac não foi pré-fixada, cabendo ao fundo determinar esse preço.

Ano após ano, o valor dos Cepacs foi aumentando. Em 2011, uma unidade era vendida a R\$545; em 2016, o preço passou a ser R\$ 1.706. A título de comparação, se tivesse sido reajustado pelo IPCA<sup>1</sup>, o Cepac custaria R\$ 784 em 2016; se fosse atualizado pelo Fipezap<sup>2</sup>, custaria R\$ 874 (ver figura a seguir).

---

1 Índice de preços do consumidor amplo, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

2 O índice FIPEZAP é fruto de uma parceria entre a Fipe (Fundação Índice de Pesquisa Econômica) e o portal ZAP, de anúncio de imóveis, e faz um acompanhamento sistematizado da evolução dos preços do mercado imobiliário brasileiro.

## QUEM É QUEM NO FINANCIAMENTO DA REVITALIZAÇÃO DO PORTO DO RIO

### Engenharia financeira de capitalização

para realização de obras começou em 2011 e envolve diversos entes públicos e privados

#### CEPACS

##### São Certificados do Potencial

Adicional de Construção, títulos usados para financiar obras que recuperem áreas degradadas da cidade. Os Cepacs dão o direito de construção para além da limitação de zoneamento urbano de determinadas áreas. Não é preciso ser proprietário de imóveis ou terrenos para adquirir Cepacs

#### FIIPM

##### É o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, administrado pela Caixa Econômica Federal a partir de recursos do FGTS.

O FIIPM tem como ativos os Cepacs do Porto Maravilha e grande quantidade de imóveis na região. Todas as vezes que é acionado para enviar recurso para a execução das obras, vai a mercado e vende os Cepacs a valores que o próprio fundo determina.

### FALTA DE LIQUIDEZ

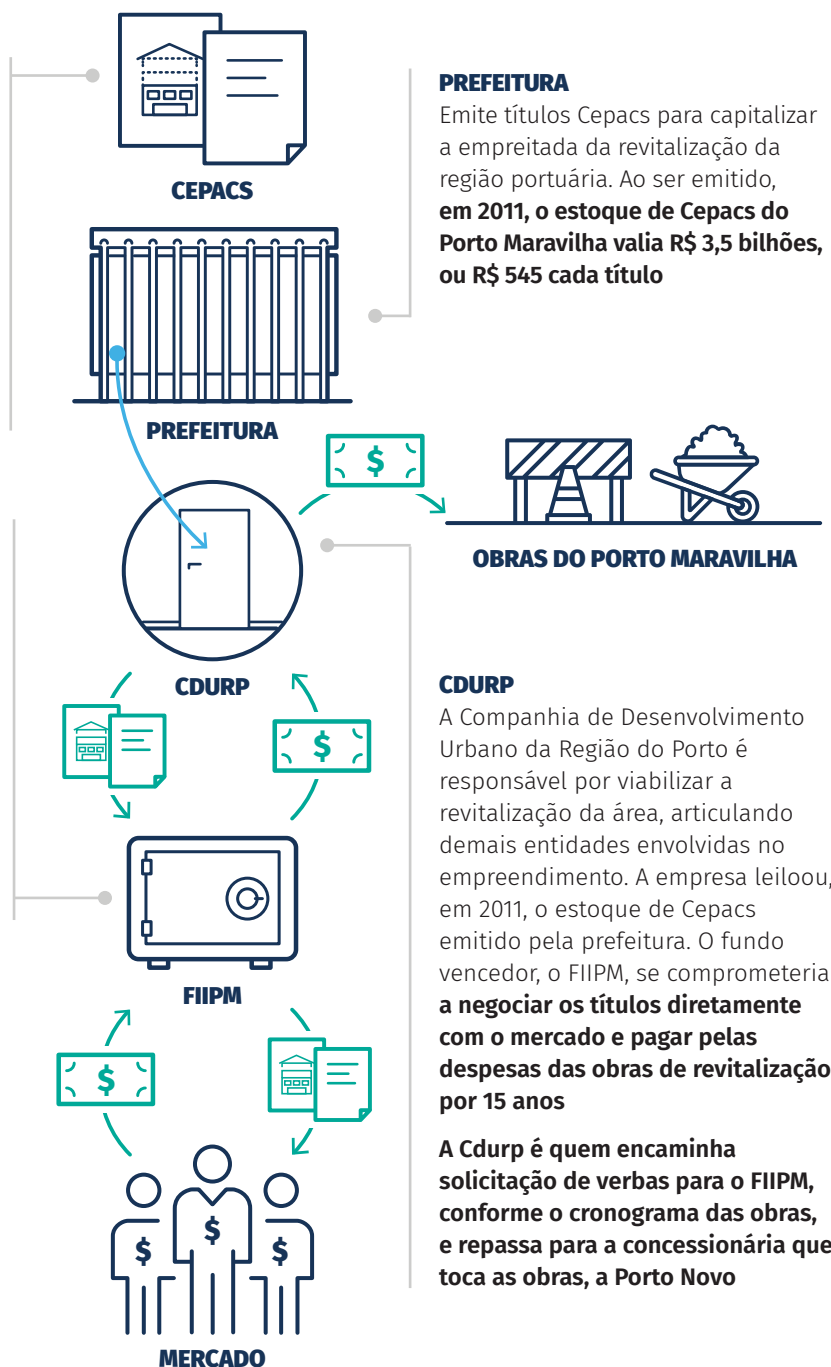
Ao ser acionado em 2016 para financiar nova fase de obras, o FIIPM ofereceu a unidade do Cepac a R\$ 1.706. O mercado não se interessou em comprar os títulos a esse valor. Sem compradores, o fundo se declara ilíquido

### CONSEQUÊNCIAS

CDURP RECOMPRA TÍTULOS DE CEPAC SEM LIQUIDEZ POR UM VALOR TRÊS VEZES MAIOR DO QUE O INICIALMENTE NEGOCIADO

TÍTULOS NÃO SÃO MOEDA CORRENTE E, PORTANTO, NÃO RESOLVEM O PROBLEMA DE FALTA DE CAPITALIZAÇÃO DE IMEDIATO

CRONOGRAMA DE OBRAS FICA AMEAÇADO



#### PREFEITURA

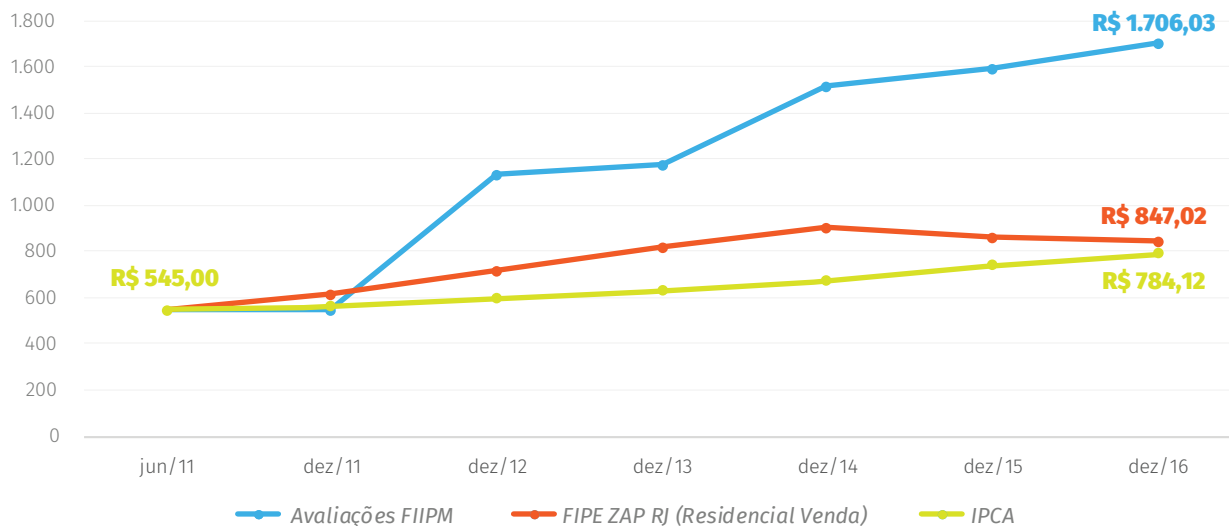
Emite títulos Cepacs para capitalizar a empreitada da revitalização da região portuária. Ao ser emitido, em 2011, o estoque de Cepacs do Porto Maravilha valia R\$ 3,5 bilhões, ou R\$ 545 cada título

#### CDURP

A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto é responsável por viabilizar a revitalização da área, articulando demais entidades envolvidas no empreendimento. A empresa leiloou, em 2011, o estoque de Cepacs emitido pela prefeitura. O fundo vencedor, o FIIPM, se comprometeria a negociar os títulos diretamente com o mercado e pagar pelas despesas das obras de revitalização por 15 anos

A Cdurp é quem encaminha solicitação de verbas para o FIIPM, conforme o cronograma das obras, e repassa para a concessionária que toca as obras, a Porto Novo

FIGURA 19 | VARIAÇÃO NO PREÇO DE CEPACS, VARIAÇÃO DA INFLAÇÃO E VARIAÇÃO DO ÍNDICE FIPEZAP (2011 A 2016)



Fonte: Cdurp

Ao oferecer títulos ao mercado em 2016, quando a Cdurp reivindicou cerca de R\$ 1,2 bilhão para mais uma fase de obras, o Fundo Porto Maravilha não encontrou compradores. Com papéis sem investidores interessados, o fundo se declarou ilíquido e não pôde repassar o montante à Prefeitura.

Ao longo dos anos, segundo dados da Cdurp, a quantidade de Cepacs que de fato foram realizadas em licenciamento de obras – sua função inicialmente estabelecida –, é bastante inferior ao que havia sido inicialmente planejado nos estudos de viabilidade. Assim, um instrumento idealizado para financiar a revitalização da região portuária vem sendo usado frequentemente para especulação financeira.

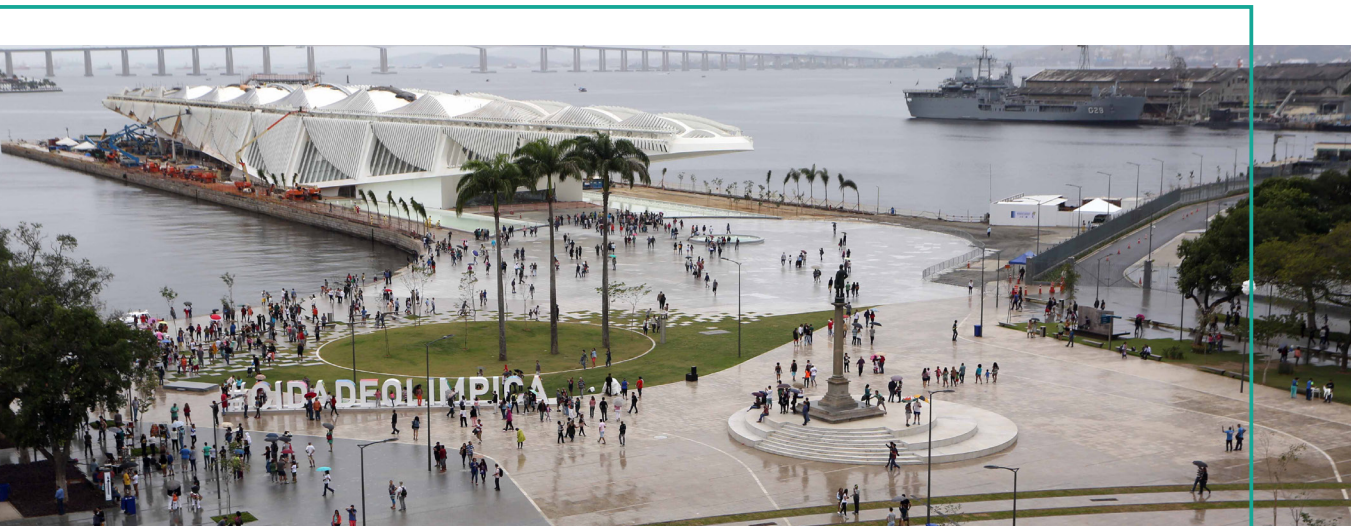
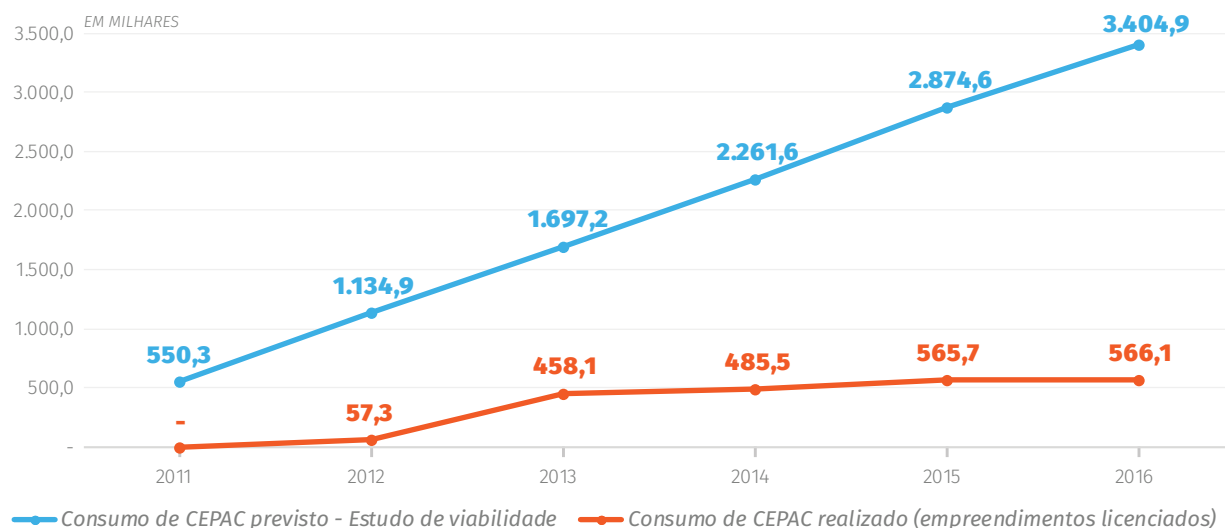




FIGURA 20 | QUANTIDADE DE CEPACS LICENCIADOS PARA OBRAS PROJETADOS X REALIZADOS (2011 A 2016)



Fonte: Cdurp, relatórios trimestrais

Com as obras de revitalização do Porto necessitando de financiamento, a Prefeitura, no ano passado, recorreu a estratégias emergenciais para dar continuidade aos investimentos, dentre as quais:

- A própria Cdurp, com recursos da Prefeitura, recomprou Cepacs do Fundo Porto Maravilha, no valor global de **R\$ 62,5 milhões**, gerando liquidez para o fundo e, portanto, recursos para as obras.
- O pagamento de **R\$ 3,7 milhões** em Cepacs do FIIPM para a CDURP, que será usado pela companhia para quitação de obrigações fiscais com a Prefeitura.
- Transferência de **R\$ 726 milhões** em Cepacs, constituindo uma nova garantia contrato de parceria, para a concessionária Porto Novo, responsável pela execução física das obras.
- Aporte de capital da própria Cdurp para as obras.

O problema da reaquisição de Cepacs pela Cdurp e Prefeitura, como forma de pagamento, é que a venda dos títulos será realizada por um preço superior ao preço que o mercado está disposto a pagar.

Em síntese, o Porto Maravilha tem, em sua engenharia financeira, apresentado indícios de problemas estruturais e, como um todo, deve passar por uma avaliação conjunta da atual administração, da Comissão de Valores Imobiliários e da Caixa Econômica Federal.





# 03

## Conclusão





**O presente estudo aponta que o modelo de formulação de políticas públicas baseado na organização de grandes eventos, adotado na cidade do Rio de Janeiro nos últimos anos, acabou por privilegiar parâmetros de gestão transplantados da área privada para o setor público.** Como resultado, decisões determinadas por uma visão reificada da cidade culminaram em políticas públicas de curto prazo, desconectadas de estratégias sustentadas e que deixaram em segundo plano as necessidades estruturais para o desenvolvimento da cidadania.

Essas escolhas públicas, no entanto, foram legítimas, na medida em que o gestor detinha mandato para tal. Ainda assim, foram também incompatíveis a um desenvolvimento estrutural sustentado. Alguns exemplos dentre os detalhados neste relatório sintetizam essa percepção.

Para financiar as obras da Rio 2016, por exemplo, **a Prefeitura aumentou seu comprometimento com o serviço da dívida:** o valor total do orçamento comprometido com o pagamento da dívida em 2017 é 40% maior que este percentual no ano anterior. Desse montante, 56% correspondem a contratos firmados com o BNDES, principalmente para a construção das várias linhas de BRT.

Além disso, **projetos em áreas específicas da cidade, como o Porto Maravilha, acabam por se transformar em ações inócuas** para boa parte dos cidadãos, uma vez que seus benefícios se circunscrevem à área em que a revitalização ocorre, sem, contudo, haver nexos densos com o resto do centro da cidade. A perspectiva de renovação da área, que em tese deveria estar em pleno curso, está hoje fortemente ameaçada pela falta de liquidez do instrumento criado para financiar as obras, os Cepacs.

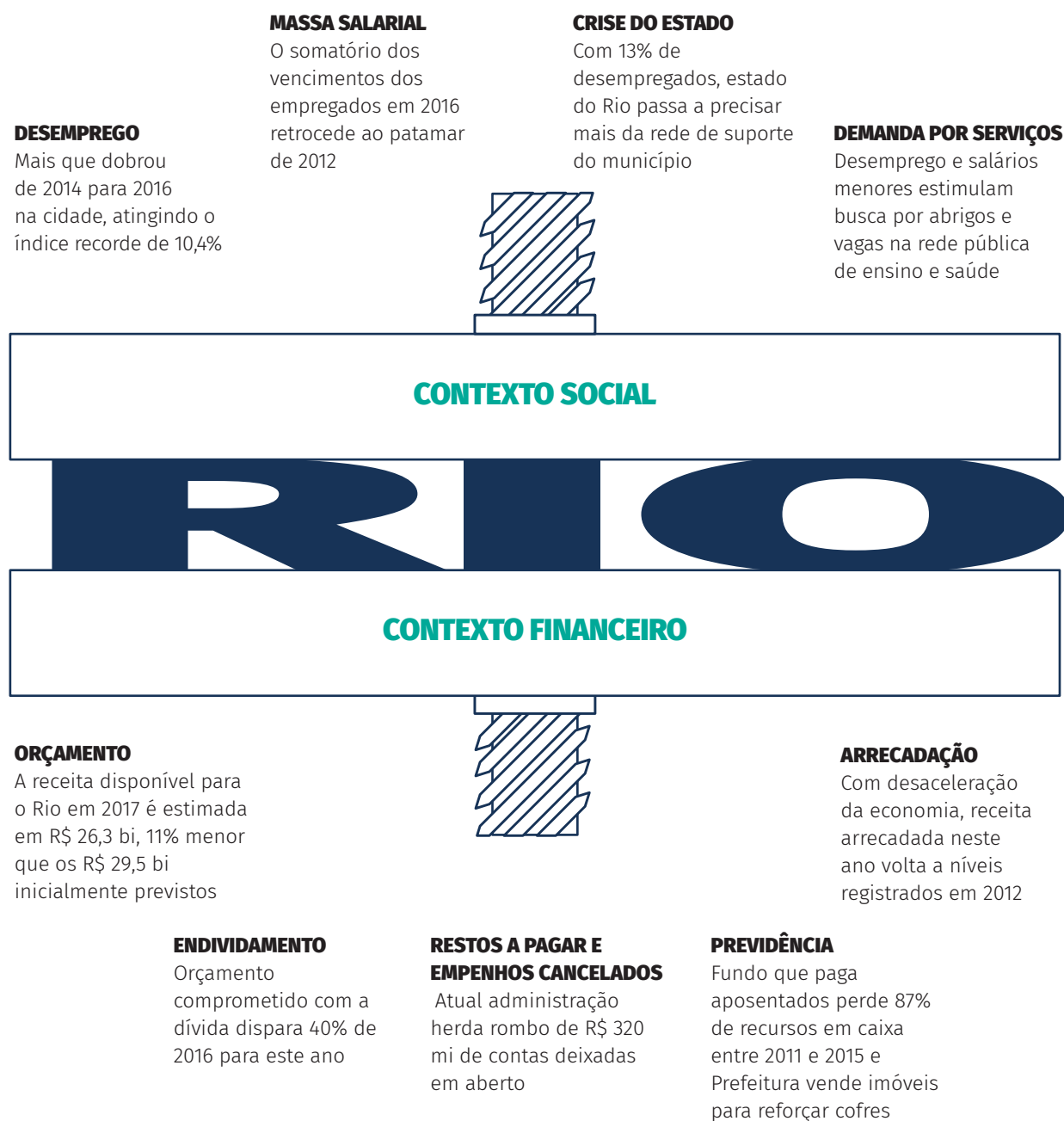
Por fim, **o cancelamento de R\$ 479 milhões em empenhos impacta diretamente a vida do carioca.** Hospitais tiveram sua verba de custeio cancelada, e até a conta de energia elétrica de escolas deixou de ser paga.

Ao optar por políticas urbanas não sustentáveis, **o Rio de Janeiro deixou de apoiar uma visão mais moderna de cidade e desperdiçou a janela de oportunidade que os investimentos para os grandes eventos trouxeram.** Modelos alternativos, no entanto, são possíveis, desde que adotem políticas públicas que tratem de forma integrada suas dimensões econômica, social e ambiental e, com isso, ampliem as oportunidades de desenvolvimento da cidade e dos cidadãos.



## A PRESSÃO SOBRE A ATUAL GESTÃO DO RIO

Crise econômica que assola o país atinge cariocas, que passam a demandar mais por serviços públicos num momento de restrição orçamentária da Prefeitura



The background is a teal-tinted photograph of a workspace. It features a laptop, a tablet displaying a document, a white mouse, and a hand writing on a piece of paper with a pen. A yellow rectangular frame highlights a portion of the workspace, including the tablet and the paper being written on.

# 04

## Sobre o Projeto





Para a realização do trabalho, a FGV/DAPP utilizou fontes públicas de dados ou informações fornecidas, direta e oficialmente, pela Prefeitura do Rio de Janeiro, a partir das quais foi desenvolvido um trabalho de análise técnica. A iniciativa atende ao princípio democrático e republicano da transparência dos órgãos públicos. Esse trabalho só foi possível devido ao empenho e à prestatividade do qualificado corpo técnico que compõe os quadros da Prefeitura do Rio de Janeiro, que forneceu informações e dirimiu dúvidas quando elas, porventura, aconteceram.

A análise realizada teve foco em explorar a situação do município do Rio de Janeiro no fechamento de 2016, tendo por base um diagnóstico factual. Por essa razão, 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.

**O trabalho realizado pela FGV/DAPP configura-se pela obtenção de informações das seguintes pastas e unidades:**

- Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB);
- Controladoria Geral do Município;
- Gabinete do Prefeito;
- Instituto Municipal de Previdência e Assistência (Previ-rio);
- Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos;
- Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente;
- Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer;
- Secretaria Municipal de Fazenda;
- Secretaria Municipal de Ordem Pública;
- Secretaria Municipal de Saúde;
- Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação.

**A avaliação da situação inicial da Prefeitura em 2017 está dividida em três fases:**

1. Levantamento de dados para o diagnóstico da situação atual;
2. Entrevistas semiestruturadas, a fim de levantar informações que auxiliassem no diagnóstico realizado;
3. Sistematização das informações e realização de análises pela FGV/DAPP que, com fontes de informações públicas, organizou e consolidou um diagnóstico da situação atual do município do Rio de Janeiro.



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 presentes –, considerando o efeito da mudança de valor da moeda.

O índice utilizado para cálculo do efeito da inflação foi o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), do IBGE. Para deflacionar as séries, baixou-se o IPCA (em formato zip), que se encontra disponível na página do IBGE<sup>1</sup>. Os dados utilizados podem ser acessados na planilha “Série Histórica IPCA”, na coluna “Número Índice (Dez 93 = 100)”. Para cada ano, entre 2001 e 2017, adotou-se o número de fechamento, ou seja, o valor do índice em dezembro.

Para melhor subsidiar as análises em questão, duas séries de deflatores foram utilizadas: a série com mês-base em dezembro de 2016 e outra com mês-base em fevereiro de 2017. A escolha entre um e outra realizou-se de acordo com a disponibilidade de dados. Se haviam dados de 2017, optou-se pela segunda série. Caso contrário, utilizou-se a primeira.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>NÚMERO ÍNDICE PARA 2016</b>	0,606	0,632	0,669	0,713	0,754	0,799	0,85	0,941	1	-
<b>NÚMERO ÍNDICE PARA 2017</b>	0,601	0,627	0,664	0,708	0,749	0,793	0,844	0,934	0,993	1

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

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

## 4.1. Conjuntura social

### Desemprego

- Todos os dados de população desempregada, taxa de desemprego e massa salarial foram obtidos no sistema Sidra do IBGE, buscando-se pela Pnad contínua trimestral.

<sup>1</sup> 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)

### Saúde

- Os dados da ANS foram obtidos por meio de solicitação direta por email;

## 4.2. Conjuntura fiscal

### Disponibilidade de caixa e restos a pagar

- Foram consultados os relatórios de gestão fiscal (RGF) trimestrais feitos pela Controladoria Geral do Município, mais especificamente, o anexo V do último bimestre ou o consolidado de cada ano. Encontra-se disponível no link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconte%C3%BAdo?id=4114191>
- A conta realizada para os anos de 2010 a 2015 é a mesma que é feita no de 2016, colocada numa nota abaixo do relatório e que consiste na diferença entre a disponibilidade de caixa bruta 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 receita realizada

- Foram consultados os relatórios resumidos de execução orçamentária (RREO) trimestrais, feitos pela Controladoria Geral do Município, mais especificamente, o anexo I do último bimestre de cada ano. Encontra-se disponível no link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconte%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).

### Dívida

- A resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, dispõe sobre limites da dívida para os entes da federação. Pode ser consultada aqui: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>

## 4.3. Desafios nos serviços municipais

### Saúde

- O Decreto n. 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 seguinte link: [http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar\\_pdf.php?edi\\_id=3314&page=1](http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?edi_id=3314&page=1).

- O Diário Oficial do Município, de 15 de Março de 2017, traz um relatório sobre a questão dos leitos no Rio de Janeiro. Está disponível no seguinte link: [http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar\\_pdf.php?reload=ok&edi\\_id=00003374&page=41&search=leitos%20hospitales](http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?reload=ok&edi_id=00003374&page=41&search=leitos%20hospitales).

### **Educação**

- As informações, quanto às recomendações do MEC para o número de alunos por turma de acordo com a idade, está disponível no seguinte link: <http://portal.mec.gov.br/dia-a-dia-do-seu-filho/educacao-infantil>.
- Dados orçamentários foram obtidos por meio do portal Rio Transparente, na rubrica “Orçamento Atualizado”. Está disponível no link: <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/>.

### **Previdência**

- Foram utilizados, para aferição do patrimônio do Funprevi, os relatórios mensais da Diretoria de Investimentos do Previ-rio (sempre os relatórios de dezembro de cada ano). Podem ser obtidos no seguinte link: <http://www.rio.rj.gov.br/web/previrio/exibeconteudo?article-id=1354125>.
- A Lei n. 5.300, que alterou o funcionamento do sistema previdenciário do município do Rio de Janeiro, pode ser visualizada em seu inteiro 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).

### **Saneamento**

- As informações do Instituto Trata Brasil foram obtidas no site <http://www.tratabrasil.org.br/>. Foram consultados os últimos cinco rankings de saneamento, em que o indicador de tratamento de esgoto estava disponível.

### **Segurança**

- Foram obtidas informações a partir da ferramenta DataCrime da FGV/DAPP, disponível no link: <http://dapp.fgv.br/seguranca-e-cidadania/datacrime/>.
- As informações que subsidiaram a série histórica de roubos na cidade do Rio de Janeiro, bem como as análises feitas a partir disso, foram obtidas por meio do site do Instituto de Segurança Pública (ISP) do estado do Rio de Janeiro, por meio do link: <http://www.isp.rj.gov.br/dadosoficiais.asp>.







