

Cidades brasileiras

A agenda que entrará no
radar dos eleitores



Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

As cidades são parte das pessoas para além do gentílico. Cidades definem oportunidades. Muitas vezes, são novos planos de estudo ou trabalho que fazem pessoas mudar de CEP. Também são as cidades que alimentam nosso medo diuturno de assalto, nosso cansaço no trânsito, nosso anseio por bem-estar.

Esse caldeirão de sentimentos alimenta o radar dos candidatos a prefeito, que os processam e transformam em promessas em geral de curto prazo, nem sempre compatíveis com melhoras sustentáveis em serviços públicos como mobilidade, segurança, saúde e educação, como mostram os especialistas ouvidos pela *Conjuntura*

Econômica, neste pontapé inicial para o debate em torno das eleições municipais de 2024.

Além de políticas públicas de qualidade, formatadas com base em evidências, o sucesso das gestões municipais também dependerá de como os prefeitos conseguirão navegar sob um quadro fiscal que, de acordo ao atu-



al cenário, aponta a um alto nível de volatilidade. “Em linhas gerais, 2023 marcou uma piora significativa no déficit primário dos governos municipais, e parte desse resultado decorre de questões que não estão à mão dos municípios resolverem”, diz Vilma Pinto, diretora da Instituição Fiscal Independente do Senado (IFI).

Comparativamente às eleições anteriores, “ensanduichadas” entre um duro processo de recuperação econômica depois da recessão 2014-2016 e o início da pandemia de Covid-19, o panorama, aos olhos do eleitor, é claramente melhor. “Graças a uma conjunção positiva de fatores, os atuais prefeitos iniciaram seu mandato sem problema de caixa, e puderam realizar investimentos que já no segundo ano de mandato foram em nível muito superior ao observado na gestão anterior”, afirma a economista Tânia Mara Cursino Villela, sócia-diretora da consultoria Aequus. “Desse contexto econômico mais favorável também faz parte o atual cenário macroeconômico nacional, com taxas de desemprego menor, inflação cedendo, o que tende a refletir na percepção do eleitor sobre as gestões atuais”, completa Vilma. Um dado não menor é o levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM) que mostra que mais de 3.510 prefeitos podem se candidatar à reeleição em 2024, representando 63% dos gestores atuais.

Essa onda benigna se deu por fatos positivos tanto do lado da receita quanto da despesa. Do lado da receita, além do socorro extraordinário federal para o enfrentamento da pandemia – “principalmente o da Lei Complementar 173, de 2020”, destaca Tânia – houve

também um aumento de receitas. Em 2021, a cota-parte do ICMS registrou uma taxa real de crescimento de 17,1%, ressalta Tânia, graças ao aumento do preço da energia e combustíveis. A disparada da inflação também colaborou para engordar a arrecadação de impostos. Levantamento dos pesquisadores Ursula Peres e Fábio Pereira dos Santos publicado pelo Centro de Estudos da Metrópole da USP mostra que em cidades com mais de 50 mil habitantes, por exemplo, somente a arrecadação de ISS registrou um salto de 28% entre 2018 e 2022 – ambos os exercícios representam o segundo ano de mandato de prefeitos. Do lado das despesas, por sua vez, o período de isolamento impôs uma redução de gastos em atividades como manutenção de escolas abertas e a promoção de eventos culturais, impossibilitados pelo isolamento, além do congelamento de salários e novas contratações no funcionalismo até dezembro de 2021, contrapartida exigida pelo governo federal em troca do apoio financeiro para mitigar os efeitos da pandemia. Essa combinação de fatores possibilitou, aponta o levantamento da USP, um aumento dos investimentos em 94% na média dos municípios em 2022 comparativamente a 2018. “No caso de cidades com 50 mil a 100 mil habitantes, o crescimento foi ainda maior, de 134%, com destaques para obras de urbanismo e transporte”, aponta a nota técnica da USP.

Como estavam apoiados em eventos não recorrentes, entretanto, esses resultados começaram a se dissipar. “No pós-Covid, se houve algo novo foi na direção contrária, para minar a sustentabilidade dos municípios”,

afirma o especialista em contas públicas José Roberto Afonso. “São vários atos e fatos, mas destacaria a recorrente aprovação, em Brasília, de medidas que reduzem receitas – quando se desonera o ICMS de combustíveis, por exemplo, um quarto da conta é pago pela cota municipal – e que aumentam despesas, caso emblemático da fixação do piso de enfermagem, sem compensação financeira adequada e suficiente”, enumera.

De acordo à Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em 2023 esses entes conseguiram frear um impacto fiscal de R\$ 30 bilhões contratados de fora. Desse montante, R\$ 12,8 bilhões se referem a gastos com o novo piso da enfermagem – aprovado em 2022, para o qual em maio o governo aprovou crédito especial compensatório no orçamento do Fundo Nacional de Saúde – e R\$ 4,2 bilhões de recomposição do Fundo de Participação dos

Municípios (FPM), impactado pela aprovação de mudanças no ICMS de combustíveis e energia elétrica em 2022 – nesse ano, a quota-parte municipal encolheu 3,3% em relação a 2021 – com nova alteração na cobrança do ICMS de combustíveis e gás de cozinha em junho de 2023 que mitigou esse impacto. Ainda assim, levantamento da CNM aponta um aumento do número de prefeituras com as contas no vermelho no mês de dezembro: em 2022, 87% de 3.531 municípios consultados afirmaram capacidade para fechar as contas; em 2023, esse número caiu para 58,8%.

“Em períodos anteriores, pré-pandemia, o que se observava era certa estabilidade das receitas, em valor e trajetória, sempre em torno de 6% do PIB. Agora, mesmo estando um pouco acima desse nível, as mudanças são mais acentuadas. Como fazer um planejamento de gestão fiscal

num contexto de receitas voláteis em que não se tem tanta gerência sobre elas?”, questiona Vilma.

Na avaliação de Afonso, sem um ordenamento dessa dinâmica de decisões, “poderemos ver interrompida uma tendência histórica de expansão dos governos municipais, que teve início não só com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas pós-Constituição, desde quando esse nível de governo foi o que mais cresceu na Federação brasileira, em termos fiscais e até políticos”, afirma. “Eles reduziram drasticamente suas dívidas, passaram a gerar poupança própria, profissionalizaram gestão. Um retrocesso dessa tendência, paradoxalmente, pressionaria as finanças dos outros níveis de governo, porque talvez as prefeituras não poderão continuar a expandir seus investimentos para suprir dificuldades estaduais em campos como da saúde e da segurança”, diz, o que implicaria mais pressão de gastos para o governo federal. “Espero que a inovação e o dinamismo das gestões locais possam conter os danos externos.”

Na lista desses possíveis desestímulos, Afonso também inclui a ampliação do orçamento das emendas parlamentares, “que implicam destinação de dotações orçamentárias federais para obras locais sem uma lógica setorial ou nacional, e mais que funcionam como um concorrente da gestão local”. Na nota técnica da USP, os pesquisadores destacam que “os recursos transferidos por meio de emendas federais podem ser destinados a despesas correntes ou de capital, mas chama a atenção o aumento nas receitas de transferência de capital dos municípios, que passaram de cerca de R\$ 14 bilhões em 2018,

Composição (%) dos municípios conforme a (in)suficiência financeira

	Suficiência		Insuficiência
2015	47		53
2016	59,4		40,6
2017	52,4		47,6
2018	52		48
2019	53,8		46,2
2020	64,6		35,4
2021	75,6		24,4
2022	70,8		29,2



Fonte: Aequus Consultoria Econômica, com dados do BCB.

para R\$ 22,4 bilhões em 2022. Boa parte desses recursos aumentou em função de emendas parlamentares”, dizem, o que permite aumento de investimentos locais, mas com características mais pontuais e pulverizadas, alocados segundo critérios desconhecidos.

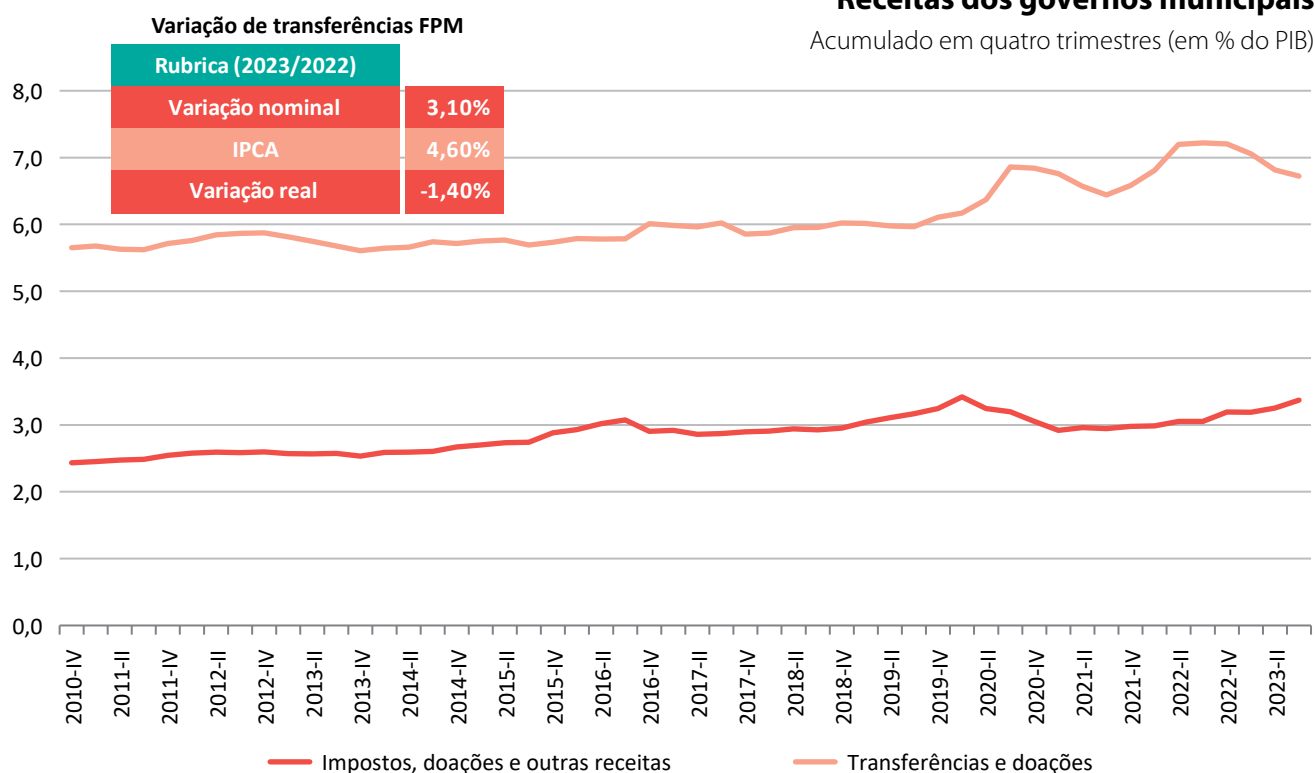
Um contraponto que pode colaborar para o aumento da previsibilidade da gestão fiscal dos municípios é o da instalação, em outubro de 2023, do Conselho da Federação. “Esse órgão objetiva ser uma importante instituição de concertação em pautas de políticas públicas de interesse comum dos entes federados”, diz Afonso, citando como exemplo os debates em torno da desoneração da folha de pagamentos dos municípios (PL 334/2023). Nesse projeto, que trata da manutenção de tratamento diferenciado para 17 seto-

res da economia – ao invés de contribuição de 20% para o INSS, os setores podem contribuir sobre a receita bruta, com alíquotas que variam de 1% a 4,5%, a depender do setor – previu-se também a redução de 20% para 8% da alíquota previdenciária de municípios com população abaixo de 156 mil habitantes vinculados ao RGPS. O presidente vetou o projeto e apresentou proposta alternativa, em debate.

“Ainda que com atraso de 30 anos, a chegada desse Conselho legitimará uma arena de discussão em que podemos processar tanto a agenda passada – os contenciosos federativos que foram para o Judiciário – quanto as políticas a serem definidas daqui adiante”, afirma Gilberto Perre, secretário executivo da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), listando uma série de temas que já estão

listados. “Veja o caso da mobilidade urbana. Como enfrentar essa agenda sem União, estados e municípios sentados à mesa?”, afirma, defendendo um modelo correlato ao SUS para o transporte público coletivo municipal.

“De fato, se há algo de novo no ambiente para os prefeitos novos ou reeleitos este ano, será essa necessidade de uma participação coletiva nas decisões políticas que ocorrem em Brasília. Pois, para resolver os problemas locais, cada vez mais é preciso olhar uma solução para fora de seu território”, afirma, indicando o imperativo de políticas desenvolvidas em âmbito metropolitano ou regional, como especialistas defendem para os casos da mobilidade e da saúde, por exemplo (ver págs. 69 e 63). “É como ter um olho na sardinha assando e outro no gato: será



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: Vilma Pinto.

preciso incentivar a comunidade local para tomadas de decisão, e ao mesmo tempo dedicar tempo e energia para a pactuação de políticas mais amplas, incluindo no nível nacional, que venham possibilitar a execução de suas metas locais lá na ponta.”

Reforma tributária – a missão

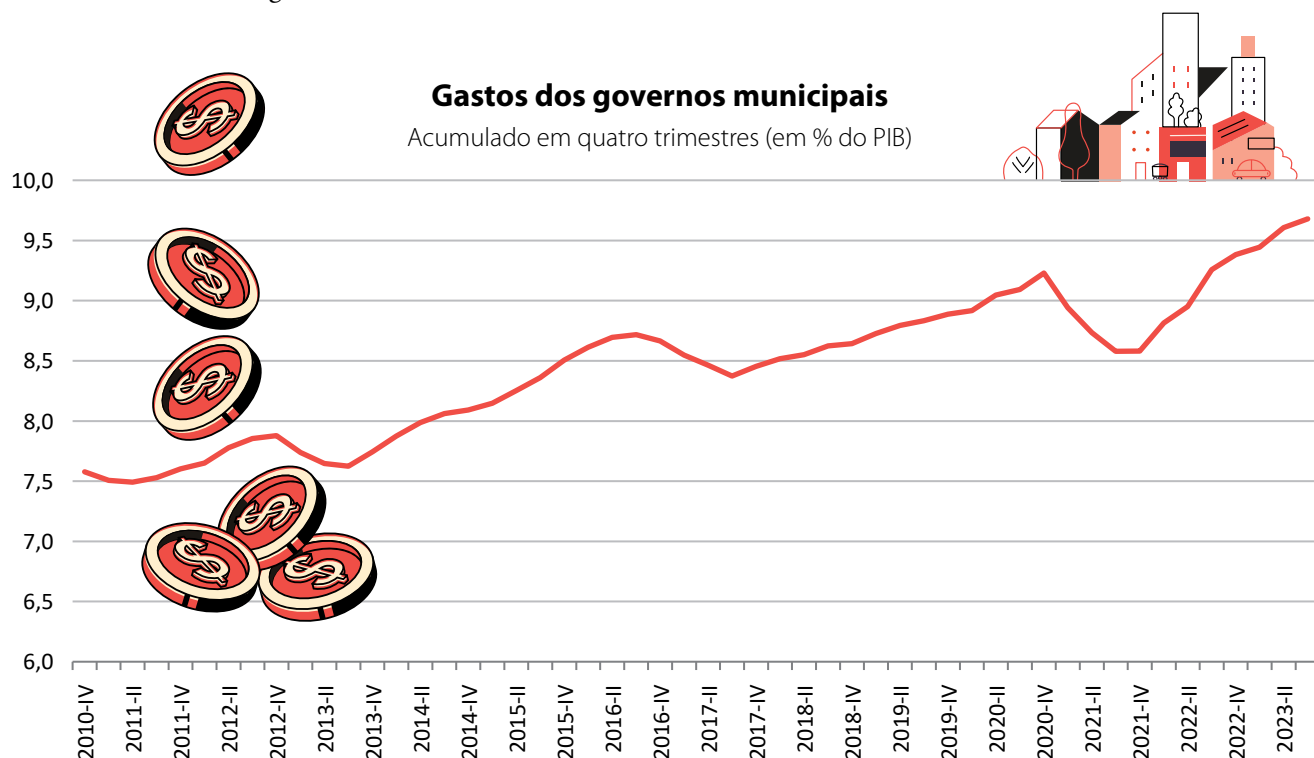
Uma das fontes de maior preocupação tanto na FNP quanto na CNM, entretanto, é quanto ao processo de regulamentação da reforma tributária dos impostos indiretos. Ainda que, como destaca Vilma Pinto, a reforma aprovada tenha preservado a autonomia de estados e municípios para definir suas alíquotas de IVA, a mudança do sistema ainda gera muita insegurança para esses entes. “Sabemos que o botão do ISS – principal fonte de receita das médias e grandes cida-

des – não será desligado imediatamente, mas é preciso muita atenção nesse processo de transição, de ajustamento de alíquotas, lembrando que todo prefeito, ao tomar posse, tem como obrigação equilibrar receitas e despesas”, diz Perre. “Sob um contexto em que vemos uma redução da governabilidade no campo das despesas, e no caso das transferências, cujas regras estão dadas, depende-se, entre outros, do comportamento favorável da economia, é preciso cuidado em saber o que esperar quando de fato o ISS não existir mais”, afirma. Perre afirma que a FNP possui cerca de 250 representantes – entre formais e assessores técnicos – que estão dedicados exclusivamente a acompanhar o processo de escrita e tramitação das leis complementares, descolados da corrida eleitoral. “Se de fato a simplificação do sistema se tornar um indutor de crescimento eco-

nômico, isso deverá superar eventuais dificuldades com a governança dos tributos próprios ou perdas. Mas tudo ainda é muito novo.”

Em nota técnica publicada em 2023, os economistas Sergio Gobetti e Priscila Kaizer Monteiro apresentaram simulações indicando que a PEC 45 aprovada então na Câmara dos Deputados beneficiaria ao menos 60% dos estados e 82% dos municípios, “percentuais estes que se ampliam quando considerados os impactos positivos sobre o PIB e, indiretamente, sobre o bolo de receitas tributárias”. Mas reconhecem que cerca de 21% das receitas municipais deveriam trocar de mãos, “beneficiando 82% das cidades brasileiras, onde vivem 67% da população”, especialmente entes que hoje possuem menos capacidade fiscal.

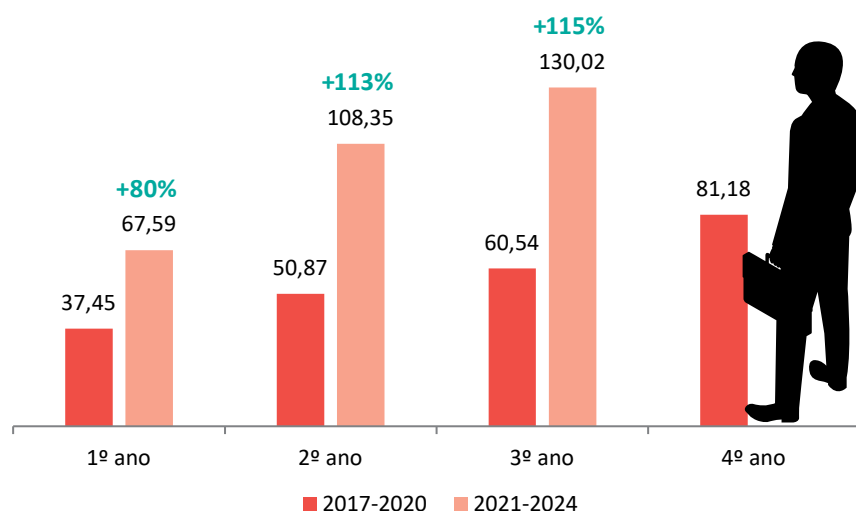
Em artigo desta edição (pág. 34) o professor titular da FGV Marcos Cin-



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Investimentos municipais realizados por ano de mandato

Em R\$ bilhões – corrigidos pelo IPCA



Fonte: STN. Elaborado por Aequis Consultoria. Inclui estimativas para 2023.

tra, ex-secretário da Receita Federal, aponta alguns riscos do novo modelo tributário, entre os quais, o de que a famigerada guerra fiscal construída em cima do ICMS, a qual se pretende eliminar com o novo modelo, seja transferida para os municípios, já que

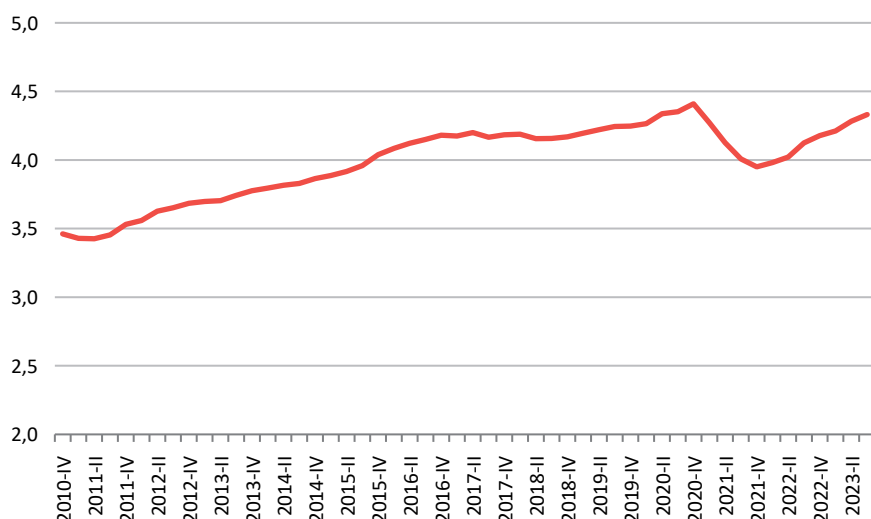
a carga tributária operada por cada um poderá influenciar “a escolha da localização e a combinação no uso de fatores de produção”. Para Vilma, esse é um risco possível. “Mas é uma questão menor se comparada a toda a complexidade do sistema que temos hoje, e

os ganhos que deverão chegar com a simplificação do novo modelo.”

Em Boletim da CNM, Paulo Ziulkoski, presidente da confederação, afirma que “nossa atuação e vigília serão constantes e focadas na construção dos textos definidos a partir de leis complementares, especialmente nas que devem regulamentar o IBS, que substituirá o ICMS estadual e o ISS municipal, a transição de créditos de ICMS e definições de destino e o papel do Comitê Gestor do IBS”. Ele destaca que a agremiação defendia um critério de cota-parte para distribuição do IBS de 60% pela população, 35% por lei estadual, assegurando 10% para o desenvolvimento da educação e 5% de forma fixa, que não passou na lei promulgada. “Essa medida diminuiria as distorções e permitiria que os estados definissem de acordo com sua capacidade vocativa”, diz. Para Afonso, que considera que a atual reforma pode punir o sucesso da autonomia tributária local e estimular mais conflitos entre os municípios, agora é momento de buscar convergências entre os entes. “Antes de tudo, prefeitos devem agir em bloco e evitar a clara intenção de colocar uns contra outros, grandes contra pequenas cidades. A regulamentação será extensa e complexa, e certamente serão essenciais o regimento interno do comitê de administração do IBS (regras de representação, competências etc.) e a garantia de aplicação da imunidade recíproca nas compras públicas”, diz, destacando ainda o tratamento diferenciado ao setor de transporte coletivo como outro aspecto que pode contribuir para o sucesso das prefeituras na operação desse serviço.

Remuneração de empregados – governos municipais

Acumulado em quatro trimestres (em % do PIB)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.



Educação: valor da primeira infância

Desde a Constituição de 1988, o Brasil viveu um crescimento da participação dos municípios na educação pública que colaborou para um duplo processo de melhoria, na qualidade e no acesso. “Os municípios tiveram um papel importante tanto para o país perseguir a universalização do ensino fundamental (de nove anos, que na idade recomendada é feito entre 6 e 14 anos) quanto para avanços como os observados no quinto ano do ensino fundamental, com um percentual de alunos dessa série com aprendizagem adequada praticamente dobrando em 20 anos”, ilustra Ivan Gontijo, gerente de políticas educacionais do Todos pela Educação.

A pandemia, entretanto, interrompeu esse processo. A queda nos resultados de aprendizagem ocasionada pelo fechamento das escolas durante o isolamento foi maior entre as crianças em período de alfabetização. De acordo ao IBGE, o percentual de crianças consideradas alfabetizadas no segundo ano do ensino fundamental recuou de 60,3% em 2019 para 43,6% em 2021. “Isso implicou, para as atuais gestões, entrar em uma agenda forte de recomposição de aprendi-

zagem”, diz, ressaltando que essa foi a grande tarefa das redes municipais de educação nos últimos anos.

Para Gontijo, entre os desafios colocados para as próximas gestões municipais está a melhoria da qualidade, elevando o Ideb da rede municipal e reduzir as desigualdades entre escolas da rede e alunos da mesma escola. Outro ponto de destaque é a implementação da política nacional de alfabetização na idade certa. “Hoje, no Brasil, apenas 54% dos alunos conseguem ser alfabetizados em nível adequado até o final do segundo ano do fundamental”, destaca. Em junho do ano passado, o governo federal lançou o programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – que prevê investimento de R\$ 3 bilhões até 2026 para garantir a alfabetização de 100% das crianças ao fim do segundo ano do ensino fundamental –, destacado também pela secretária executiva do MEC, Izolda Cela, na entrevista deste mês (ver pág. 20). “No limite, são os municípios os grandes responsáveis por implementar essas ações”, afirma Gontijo, lembrando de cidades que já se destacam nessa agenda, como Sobral (CE), Cururipe (AL)

e Teresina (PI). “Se um aluno não é adequadamente alfabetizado, vai carregando isso ao longo da trajetória, vai ter dificuldades de aprender os outros componentes curriculares.”

Outro objetivo defendido pelo Todos pela Educação é o foco no cumprimento do que falta para a universalização do acesso à escola na primeira infância. Janaína Feijó, pesquisadora do FGV IBRE, lembra que o Plano Nacional de Educação de 2014-2024 previa como meta a universalização da pré-escola (crianças de 4 a 5 anos) e a atenção de no mínimo 50% das crianças de 0 a 3 anos nas creches até 2016. Essas metas, entretanto, ainda não foram alcançadas. No caso da cobertura de creches, mesmo que se exclua o grupo de crianças de 0 a 1 ano, faixa em que culturalmente há mais resistência dos pais em tirar seus filhos de casa, chega-se a 44,6% de cobertura em 2022. No caso das crianças em idade pré-escolar, o percentual que frequenta a escola ainda estava 8,5% aquém da universalização, somando 91,5%. Isso não significa que a política foi pouco eficaz, pondera a pesquisadora, diante dos avanços observados. Na pré-escola,

a cobertura em 2012 era de 55% do total de crianças entre 4 e 5 anos; nas creches, a média do país mal chegava aos 13%. “Há muita heterogeneidade regional por trás desse valor nacional, que precisa ser devidamente estudada para se atacar corretamente os gargalos, com políticas públicas adequadas”, defende. Nesse campo, Gontijo ainda aponta a diferença de cobertura por faixa de renda. “Entre os 25% mais ricos, o percentual de matrícula em creches já ultrapassa a meta, com 51%, enquanto entre os 25% mais pobres essa cobertura é de 29,2%.”

Janaína ressalta que já existem evidências suficientes de que a não matrícula das crianças nessas faixas de idade tende a ser negativa para ambos os envolvidos, mãe e filho. No caso das mães, por limitar seu desenvolvimento profissional e sua capacidade de gerar renda para a família. E, para os filhos, por correrem o risco de não terem seu desenvolvimento cognitivo adequadamente explorado nessa eta-

Levantamento mostra que a maior parcela das mães fora da força de trabalho tem seus filhos de 0 a 5 anos de idade fora da escola

pa da vida que é definidora de suas potencialidades quando adulto.

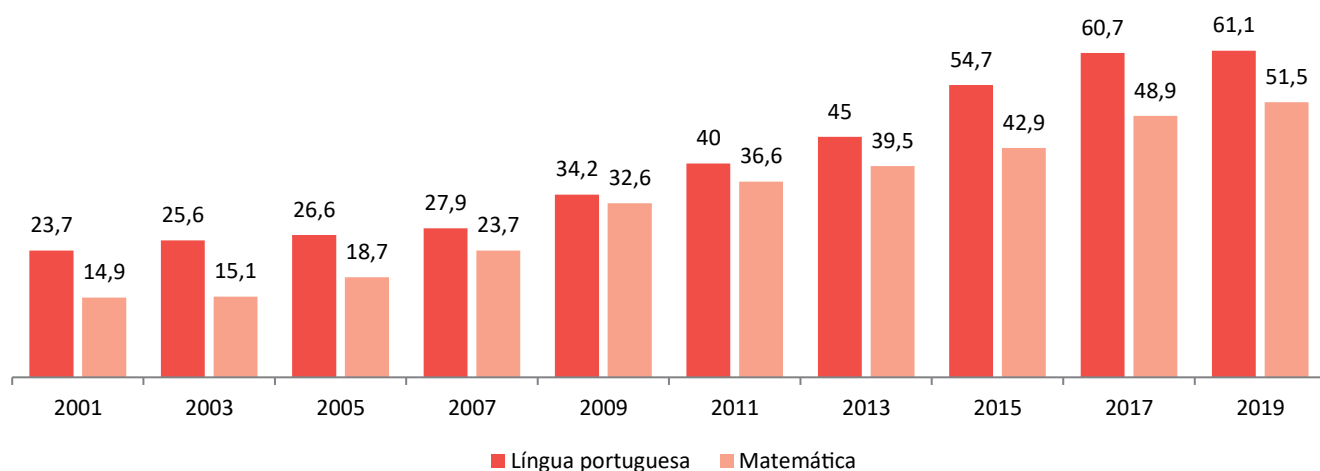
Levantamento feito pela pesquisadora – a partir de dados do Inep, do DataSUS, do Censo Demográfico e da PNAD Contínua – mostra que a maior parcela das mães fora da força de trabalho tem seus filhos de 0 a 5 anos de idade fora da escola. Daque-

las com filhos entre 0 e 1 ano que não frequentam creche, 53,8% estão fora da força de trabalho; e das que têm filhos entre 2 e 3 anos fora da creche, 50,7% não estão empregadas nem buscam emprego.

Janaína diz que é difícil cravar uma relação de causalidade entre filhos fora da escola e mães fora da força de trabalho, especialmente quando se trata de crianças durante o primeiro ano de vida. “Muitas mães consideram os bebês nessa faixa etária ainda muito dependentes, e preferem mantê-los aos seus próprios cuidados ou da família”, diz. Há, também, uma condicionalidade que pode ser dada pelo próprio mercado de trabalho local. “O menor dinamismo econômico em algumas regiões do Norte e Nordeste, por exemplo, onde as taxas de cobertura de creches e pré-escolas são menores, pode estar por trás de uma procura menor por parte das mães”, afirma.

Levando em conta os motivos que as famílias apontam como restritivos

Porcentagem de alunos do 5º ano do ensino fundamental com nível de aprendizado considerado adequado – rede total



Fontes: MEC/ Inep/ Saeb, elaborado por Todos pela Educação.



Avanços para a
implementação do ICMS
Educação podem ser um
incentivo para os futuros
prefeitos abraçarem
essa agenda de
melhoria do ensino

à ida de suas crianças para a escola, de acordo à PNAD Contínua, Janaína mostra que de fato há um amplo espaço para o poder público atuar na mitigação dessas diferenças. “Observando as respostas sobre motivos que levam à não matrícula dessas crianças, a falta de escolas ou creches ou a distância até elas, a falta de vaga nessas instituições e negativas de matrícula por parte dessas escolas devido a questões de idade, somados, chegam a totalizar 44% dos problemas apontados pelos pais”, diz. Esse conjunto de fatores só perde para o quesito “opção dos pais ou responsáveis” – outro elemento, defende Janaína, que também precisa ser mais bem-trabalhado. “Se estudos comprovam que crianças que frequentam a escola têm mais capacidade de atingir o seu potencial, não incentivar essa inserção é colaborar para retroalimentar uma desigualdade social”, diz, lembrando que, especialmente entre famílias de mais baixa renda, com menos referências,

informações e até condições para estimular seus filhos, estes tendem a acumular menos capital humano. “Isso reforça a transmissão intergeracional de desigualdade social”, afirma.

Gontijo ressalta que os avanços para a implementação do ICMS Educação – política de incentivo à melhoria da aprendizagem que prevê o uso de indicadores de desempenho entre os critérios para distribuição da cota-parte municipal do ICMS – podem ser um incentivo para os futuros prefeitos abraçarem essa agenda de melhoria do ensino. “Esse dispositivo consta do Novo Fundeb aprovado em 2020. Assim, se um município melhora seus resultados, recebe mais recursos do ICMS”, descreve. Dos estados brasileiros, apenas o Rio de Janeiro não concluiu a adequação da legislação para instituir o ICMS Educação. “Cada estado define suas regras, mas já vemos casos em que o percentual da cota-parte dependente de resultados no campo da educação chega ou supera 18%”, ilustra Gontijo. É o caso de Maranhão (20%), Acre (19%) e Mato Grosso, Amapá, Ceará, Pernambuco e Bahia, com 18%. Ele lembra que os recursos recebidos pelos municípios devido ao cumprimento de metas educacionais não precisam ser investidos nessa área, podendo, por exemplo, ir para obras de infraestrutura, asfaltamento de ruas, entre outras aplicações. “Cuidando bem da educação, o prefeito garantirá um caixa mais robusto. Esse é um importante incentivo para que ele seja criterioso na hora de escolher o secretário dessa pasta”, afirma. (S.M.)



Saúde: pensar regional



Os serviços de saúde pública são um dos mais fiéis espelhos das desigualdades presentes nos 5.570 municípios brasileiros. A heterogeneidade observada em tamanho da população, autonomia fiscal e financeira e capacidade administrativa de cada um dos municípios se reflete diretamente no provimento desse serviço, da atenção básica a procedimentos de alta complexidade. “É verdade que o empoderamento dos municípios nessa área, com o recebimento de recursos federais por transferências do Fundo Nacional de Saúde (FNS), contribuiu para melhorar o acesso a serviços básicos – cuja responsabilidade se concentra na esfera municipal. Ao mesmo tempo, entretanto, aumentou a inequidade nesse acesso, dado que nem todos os municípios tiveram a melhor combinação das transferências com sua capacidade própria de arrecadação ou tiveram a melhor capacidade técnica e administrativa para implementar as políticas de saúde”, afirma André Medici, especialista em economia da saúde. “Como corolário, existem áreas de excelência nessa cobertura

de saúde, bem como enormes vazios assistenciais”, descreve.

Medici destaca que, durante a pandemia, essa desigualdade assistencial ficou patente. Para ilustrar, ele cita estudo realizado pelo Instituto de Economia e Administração (IEA) da USP que demonstra que a expansão dos casos de Covid-19 não ocorreu uniformemente no estado de São Paulo. “Nos municípios com até 20 mil habitantes o aumento médio dos casos de Covid-19 foi de 503% no segundo semestre de 2020, e estes iniciaram o ano de 2021 com as maiores taxas de contaminação do país. Se considerarmos apenas a situação dos municípios com até 5 mil habitantes, o aumento foi de 850%”, descreve, o que sinaliza, diz, a baixa capacidade desses municípios para coordenar medidas que vão da comunicação social à detecção de casos e de saúde pública propriamente dita.

Para mitigar essas diferenças, Medici afirma que a chave é pensar o planejamento de saúde de forma regional. O repasse de recursos, tanto para custeio quanto investimento dos estados, deveria estar associado a projetos de investimento de cada

esfera, mas dentro de um processo de coordenação de redes de saúde ou regiões de saúde que demonstrem investimentos conjuntamente planejados nessas esferas. “Atualmente, estados e municípios recebem suas transferências em ‘silos’ e não discutem projetos coordenados de investimento e custeio de suas ações de saúde”, diz.

Essa defesa é compartilhada pelo médico sanitarista Gonzalo Vecina, professor da FGV e da USP. “O ideal é que implantássemos um modelo em que o dinheiro fosse programado conforme o tamanho da população, integrando as demandas de uma região, planejadas entre os municípios dessa mancha populacional”, diz. “Dessa forma, o município teria que discutir com os demais de sua área para definir em que ele agregará de oferta de serviços, ou o que ele vai pagar para ser atendido em outro município.” Um segundo momento desse planejamento, diz Vecina, é a integração entre municípios e o estado, que em geral é quem tem capacidade de prover a atenção secundária e terciária – onde entram as consultas



de especialidade, procedimentos de maior complexidade e o atendimento hospitalar. “O modelo que está em discussão agora no Ministério da Saúde é de que os municípios e o governo estadual têm que se entender para dizer como é o acesso a esses exames e internações de maior complexidade, pois isso está mal resolvido no Brasil inteiro. Esse talvez seja o maior desafio deste momento no SUS: criar redes de atenção à saúde cogerenciadas entre municípios e estados para garantir acesso à média-alta complexidade”, afirma. “Hoje temos um monte de pequenos hospitais e um monte de UPAs que deixam o município feliz por estar aplicando dinheiro em assistência à saúde, gerando empregos, mesmo sem conseguir oferecer ou financiar procedimentos mais importantes, como cirurgias cardíacas”, descreve. Para o especialista, com uma programação mais adequada às necessidades regionais – estudos apontam entre 300 e 400 no país – poderia-se ganhar em eficiência na alocação dos recursos federais, que em média representam metade do orçamento de saúde dos municípios.

Vecina afirma que isso também colaboraria para um incremento da qualidade da atenção primária hoje oferecida nos municípios que, em sua avaliação, subexplora o foco na saúde da família. “Mesmo São Paulo, que é uma cidade com importante arrecadação, onde a oferta de saúde municipal se estende a hospitais, isso não é feito adequadamente. A cobertura paulistana dessa atenção

sob a estratégia de saúde da família é de 45%, e deveríamos chegar ao menos a 65%”, diz. Nesse sentido, Vecina defende que a ampliação das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) foi um problema criado na tentativa de fazer a coisa certa. Na avaliação do professor da FGV EAESP, esse formato peca por ficar no meio do caminho entre uma atenção horizontal e a ambulatorial. “Se, por exemplo, um diabético que sente uma dor for a uma UPA, ele será atendido e medicado para esse sintoma, mas não terá a obrigação de voltar, fazer controle de glicemia, ou checar se tem algum problema cardíaco derivado da diabetes”, diz. “Tudo que se faz numa UPA, poderia ser feito na saúde da família, cuja estratégia é a de se ter um médico para cada 2,5 mil a 3 mil habitantes. Isso significa que esse médico tem que atender demanda, não só consulta agendada.” Por outro lado, se a UPA não chega a oferecer um atendimento horizontal, tampouco tem a atenção de um pronto-socorro, que é uma unidade com acesso a leitos, para atender pacientes de maior gravidade. “Ou seja, temos um modelo de manutenção cara, e ficamos sem recursos para a expansão da atenção de saúde da família ou do financiamento de procedimentos de mais alta complexidade.”

Outro ponto positivo de uma maior articulação entre estado e agrupamentos de municípios, afirma, seria um melhor gerenciamento da demanda. “Temos que perseguir o modelo estabelecido para os trans-

plantes, com filas organizadas e únicas. Hoje, por exemplo, a cidade de São Paulo conta com filas para consultas, a do estado (CROSS) e a do município (Siga), e ambas ainda não conversam como deveriam. O resultado é um absenteísmo que alcança 40%", diz Vecina. "Com a rigidez do formato das transferências e a falta de uma coordenação prévia no planejamento das ações, acaba ocorrendo baixa eficiência, baixo retorno dos recursos transferidos e, muitas vezes, devolução de recursos", reforça Medici, lembrando, nesse campo, da importância da integração de sistemas de informação em saúde nos diferentes níveis de atenção e entre os entes federativos, e facilitar o compartilhamento de dados para uma gestão mais eficiente e integrada. "Adiciona-se a tudo isso o processo esquizofrênico de desviar cada vez mais recursos para emendas parlamentares, que acabam fazendo investimentos 'fora da caixa', muitas vezes de resultados duvidosos, já que estão mais alinhados com os interesses políticos dos parlamentares do que com as reais necessidades de suas regiões", afirma, defendendo o fortalecimento de processos de transparência e prestação de contas dos recursos transferidos.

Comunicação é chave

Paulo Almeida, diretor-executivo do Instituto Questão de Ciência (IQC), também defende a gestão municipal como o ambiente nativo para o desenvolvimento das chamadas *behavior insight units*, para o desenvolvi-

mento de ações que incentivem boas práticas nesse campo, colaborando para a efetividade de políticas públicas. "Além de mostrar a importância da estrutura e da capilaridade do SUS para fazer frente à pandemia, a experiência de Covid-19 também mostrou a importância de se articular lideranças locais para ampliar a abrangência de campanhas, além do uso de ferramentas de economia comportamental para o sucesso destas", diz, defendendo que essas iniciativas deveriam estar na agenda dos governos de forma permanente. "Por exemplo, vamos partir do pressuposto de que muitas vezes a falta de comparecimento ao posto de vacinação não é movida por um movimento antivacina, mas por fatores como horário de funcionamento incompatível com o horário de trabalho dos pais. Então, com pequenas intervenções comportamentais que custam pouco, é possível melhorar a efetividade de campanhas. Um teste de pré-agendamento de horários poderia sinalizar essas janelas de maior disponibilidade e ajudar a ampliar a cobertura vacinal", cita Almeida. "Ou, ainda, campanhas de comunicação por SMS com foco em pessoas que moram perto de determinado posto, sobre um assunto relativo ao seu perfil. Há muitos experimentos interessantes acontecendo, e excelentes cientistas prontos para desenvolver planos municipais", diz Almeida, lembrando que o objetivo de ações desse tipo não é interferir no poder de decisão das pessoas, mas incentivá-las a adotar bons comportamentos coletivos. (S.M.)





Segurança: contra o crime, evidências

Andar nas ruas em segurança é o desejo de todo habitante de uma grande ou média cidade brasileira. O medo, seja de ter um celular furtado – equipamento que se tornou instrumento de trabalho de muitas pessoas – ou de protagonizar um episódio mais grave envolvendo arma e risco de morte, é um ingrediente indigesto na rotina da população, para o qual a resposta imediata de boa parte das autoridades tem sido única: fortalecer o policiamento.

Isso acontece mesmo no âmbito do poder municipal. Os dois estudos mais recentes do IBGE sobre guardas municipais, de 2019 e 2014, mostram que nesse período o total de guardas que usam armas de fogo subiu de 15,6% para 22,4%. Outro exemplo sintomático dessa tendência é o PL 1.816, de 2023, que propõe um aumento de até 50% do efetivo das guardas municipais. A legislação atual define os seguintes limites: um efetivo correspondente a até 0,4% da população em cidades com 50 mil habitantes; até 0,3% para aquelas entre 50 mil e 500 mil; e máximo de 0,2% para as cidades acima de 500 mil habitantes.

“Nas eleições para prefeito de 2020, a discussão em torno da segurança pública se limitou sobre armar ou não a guarda. Isso é uma visão limitada do papel do município”, diz Joana Monteiro, coordenadora do Centro de Ciência Aplicada à Segurança Pública da FGV Ebape. “Gosto de fazer uma analogia com a saúde pública. Há quem pense que esta seja sinônimo da presença de médicos, quando na verdade há uma série de profissionais envolvidos nesse serviço, que vai além da estrutura para atendimento de eventos de média e alta complexidade, e que atuam especialmente na prevenção de doenças”, descreve, indicando que, no caso da segurança, o papel do poder municipal também é o de atuar na linha de prevenção do evento criminal, “para a qual, entretanto, ainda não estamos bem estruturados”, afirma.

A especialista, que foi diretora-presidente do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro no período 2015-2018, afirma que a atuação preventiva das prefeituras deve acontecer em dois eixos principais: o situacional, focado na redução de oportunidades para o crime de rua

a partir da requalificação do espaço urbano; e o social, “atuando sobre as pessoas, como no campo da educação e da assistência social, buscando evitar comportamentos violentos e envolvimento destas com o crime”.

O ingrediente para que essas políticas fora do âmbito da segurança surtam efeito na redução da criminalidade é o uso de dados. Há uma literatura estabelecida sobre segurança, diz Joana, que aponta que cerca de 25% do crime se concentra em uma fração menor que 2% dos segmentos de ruas de uma cidade, e 50% do crime acontece entre 4% e 6% dos segmentos de rua. Com essas regiões identificadas, e investindo em programas como melhoria da iluminação pública, limpeza de vias ou instalação de câmeras, os gestores podem inibir a ação de criminosos, reduzindo o número de ocorrências. “Ter essas informações é importante porque permite traçar um caminho por onde começar. É diferente dizer ‘preciso melhorar toda a iluminação’, pois certamente não haverá recursos para isso, do que saber que há, por exemplo, 100 segmentos de rua que, se priorizados, poderão registrar re-

dução de criminalidade”, comenta, emendando outro exemplo. “Em lugares identificados com alto índice de homicídio, a política adequada passa por garantir que os jovens dessas áreas estejam ocupados, em escolas de tempo integral, com uma rede de assistência.”

A estruturação de políticas de segurança com base em evidências ainda é artigo raro no Brasil, reconhece Joana. “Depende da vontade de se tomar uma decisão mais informada e não apenas a mais conveniente do ponto de vista político.” Gradualmente, entretanto, mais prefeituras têm buscado parcerias com universidades, institutos e instituições financeiras para construir seus projetos. Em 2021, Joana participou, junto com a Secretaria de Ordem Pública do Rio de Janeiro, da elaboração do Programa Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP) – Seu Rio, Sua Rua, visando contribuir para a redução de oportunidades para o crime de rua com base na requalificação do espaço urbano e em ações de prevenção da Guarda Municipal em pontos quentes de crimes. Para esse trabalho, os especialistas dividiram a cidade do Rio de Janeiro em 19.132 células urbanas de 200 metros x 200 metros, nas quais georreferenciaram os 64 mil roubos e furtos de rua ocorridos em 2019. Com isso, identificaram que 1,3% do território do município concentra 25% dos roubos e furtos de rua, e 5,3% do território aglutina 50% dos roubos e furtos de rua. Essas informações foram cruzadas com dados de infraestrutura urbana do IBGE, que

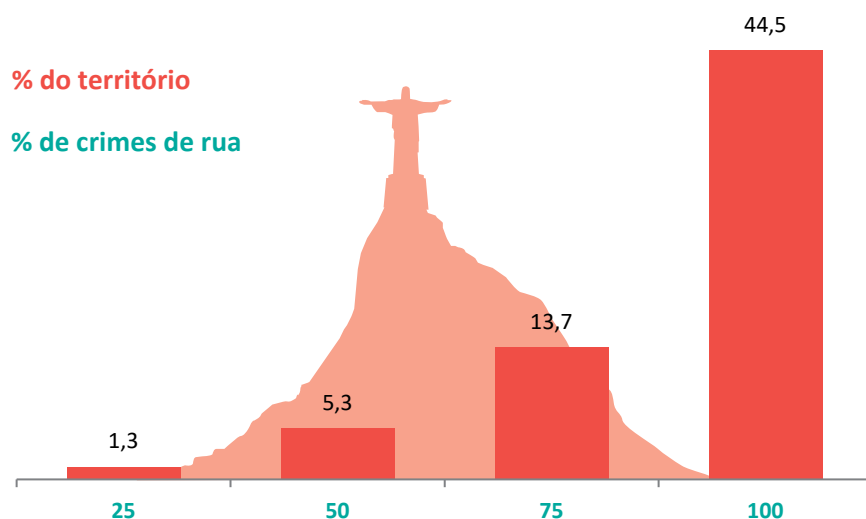
Cerca de 25% do crime
se concentra em uma
fração menor que 2% dos
segmentos de ruas de uma
cidade, e 50% do crime
acontece entre 4% e 6% dos
segmentos de rua

indicaram que 81,5% dessas células quentes possuem algum elemento da estrutura de transporte – ponto de ônibus, estação de metrô, trem ou BRT. A equipe do projeto também visitou esses *hotspots* para buscar outros elementos que poderiam facilitar a ocorrência de um crime de rua, identificando a presença frequente

de ambulantes, baixa visibilidade em pontos de alta incidência, postes de luz quebrados e espaços públicos de convivência deteriorados. Em um projeto-piloto no bairro do Méier, foi então coordenada uma série de ações que incluiu de instalação de câmeras de vigilância e conserto de postes de luz à formalização de ambulantes, revitalização de praça e visita e acolhimento de pessoas em situação de rua, além da capacitação de guardas voltada ao policiamento preventivo, orientado à resolução de problemas. O resultado da ação foi uma redução de 33% na ocorrência de roubos e furtos em relação ao período antes da intervenção.

Entre as experiências pioneiras no campo das políticas de segurança com base em evidências estão as que foram acompanhadas pelo Instituto Cidade Segura – que incluem o Pacto Pelotas pela Paz (RS – início em 2017), uma ação em Caruaru (PE – 2017) e o Pacto Niterói contra a Violência (RJ

Concentração de crimes de rua na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: CEP, com dados do ISP-RJ de 2019.

– 2018). Em Pelotas, por exemplo, o número de homicídios observado em 2022 foi 82% menor do que cinco anos antes, no início da implantação da política. Alberto Kopittke, diretor-executivo do instituto, autor do *Manual de segurança pública baseada em evidências* (EAB Editora – Selo Conhecer, 2023), destacou em entrevista o grande número de programas que Pelotas conseguiu alinhar para o avanço dessa política, bem como os vários resultados adicionais colhidos com ela, como uma evasão escolar 50% menor.

Eduardo de Rezende Francisco, chefe do departamento de Tecnologia e Ciência de Dados da FGV EAESP, avalia que um dos principais obstáculos na estruturação de um plano de segurança voltado à prevenção é a dificuldade, em determinados municípios, de se estabelecer a integração de dados de diferentes áreas. “É la-

Historicamente, do ponto de vista político, cada secretaria ou órgão é visto como detentor de uma informação privilegiada, e de uma estrutura de poder que dificilmente é compartilhada

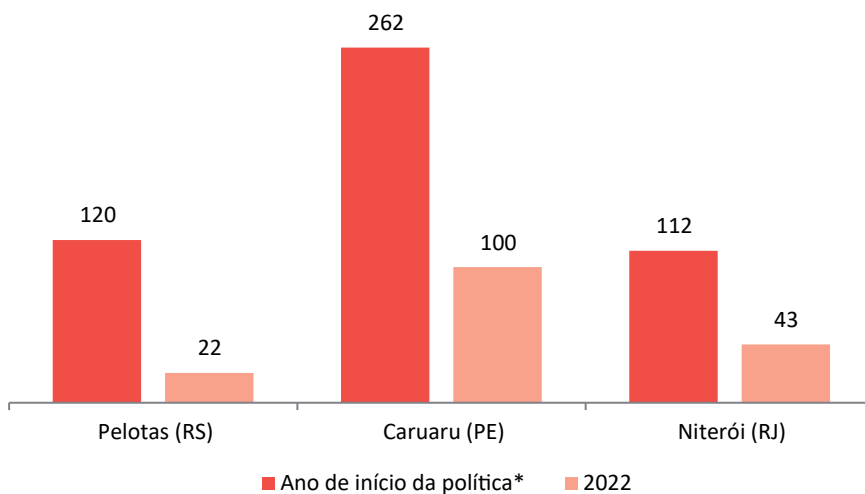
mentável que ainda não conseguimos obter essa visão sistêmica. Identificar, por exemplo, um contribuinte não só como indivíduo, mas também como marido, pai de um aluno matriculado no sistema de ensino, usuário do sistema público de saúde”, diz. “Tec-

nicamente, essa é uma tarefa fácil de ser resolvida. Mas historicamente, do ponto de vista político, cada secretaria ou órgão é visto como detentor de uma informação privilegiada, e de uma estrutura de poder que dificilmente é compartilhada.”

Na FGV, Francisco lidera o desenvolvimento de uma plataforma geoespacial de dados de São Paulo para servir a pesquisas em vários segmentos. “Hoje, na cidade, já existe uma plataforma chamada Geosampa, que reúne informações dos mais diversos processos ligados a políticas públicas da cidade; o estado tem um sistema praticamente equivalente, o Portal GEO Seade, da Fundação Seade, e todas essas informações também estão disponíveis no nosso sistema”, descreve, ilustrando as fontes que o projeto está reunindo para subsidiar os projetos de pesquisa. “No momento, estamos fazendo provas de conceito em algumas áreas da cidade, integrando informações – o que inclui o uso de técnicas de inteligência artificial para interpretação de imagens – testando a robustez de nossa ferramenta e as descobertas que conseguimos obter”, afirma, confiante no avanço do uso de evidências para o debate de políticas públicas. “No caso da criminalidade, por exemplo, sabemos que há muitas coisas que podem determiná-la, e para desenhar políticas bem-sucedidas é preciso olhar bem mais longe do que o horizonte de uma gestão, considerando toda a complexidade desse território – que é o que queremos fazer, com a gestão de processos por meio de informações.” (S.M.)

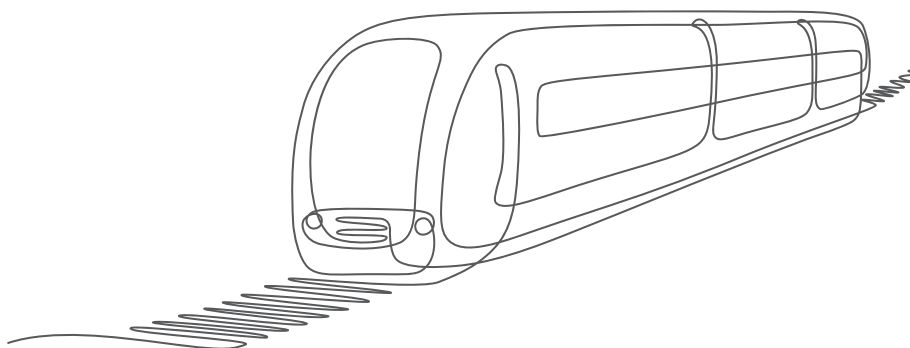
Municípios que adotam políticas preventivas com base em evidências registram redução de crimes

(número de homicídios)



Fonte: Instituto Cidade Segura com dados dos respectivos órgãos estaduais.

*Pelotas - 2017; Caruaru - 2017; Niterói - 2018



Mobilidade: mudança de comportamento

Uma das agendas mais complexas para os prefeitos de grandes cidades brasileiras é a do transporte público coletivo, que combina o imperativo por soluções menos poluentes, atendendo à agenda de combate às mudanças climáticas, com uma perda de passageiros que se agravou depois da pandemia e compromete o equilíbrio operacional do sistema. No caso dos ônibus, levantamento da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) em nove capitais brasileiras mostra, por exemplo, que em 2022 o volume de passageiros transportados por esse modal (calculado por um índice de passageiros equivalentes transportados por quilômetro) ainda estava 24,4% abaixo de 2019. Mesmo com sinais de lenta recuperação da demanda em 2023, as projeções são de um nível de passageiros transportados ainda abaixo do pré-pandemia. A frota também encolheu: na última década, encolheu 25%, atingindo o menor nível desde abril de 2013, ano marcado por movimentos sociais cujo estopim foram exatamente as reivindicações por redução de tarifas e melhorias no transporte público.

“Ainda não sabemos quanto dessa perda se deve ao aumento do trabalho e

estudo remotos. Mas também há uma parte da população que migrou para o transporte individual, especialmente o motorizado, que não voltou”, diz Ciro Biderman, diretor do FGV Cidades, que exerceu como chefe de gabinete da Companhia de Trânsito de São Paulo (SPTrans) de 2013 a 2015. Biderman aponta que esse quadro tornou o equilíbrio do sistema ainda mais complexo, com um aumento de municípios que passaram a subsidiar esse transporte de forma permanente. De acordo à NTU, de 2.703 municípios atendidos por serviços organizados de transporte público por ônibus em todo o país, em 2023 foram identificados 63 sistemas – que atendem 163 municípios, devido à abrangência metropolitana – que operam subsídios definitivos. Somente no ciclo 2021/2022, esse número havia saltado de 25 para 51 sistemas. Em todos os casos, a fonte de recursos são os orçamentos municipais ou estaduais. Diferentemente de outros países que contam com subsídios para transporte coletivo, a NTU ressalta que no Brasil não há a exploração de fontes extratarifárias para amortizar esse custo – como a exploração de estacionamentos rotativos, tipo de sub-

sídio cruzado via taxação da utilização do transporte individual motorizado. A NTU defende o avanço de um sistema de subsídio, e propostas de um novo marco legal para o setor preveem uma separação tarifária que abriria espaço para a adoção do mesmo de forma mais ampla. Há outros projetos que tratam do tema, como o da PEC 25/2023, que institui o Sistema Único de Mobilidade (SUM) e prevê gratuidade nos transportes públicos coletivos, que seriam financiados pela taxação sobre o uso do transporte individual motorizado.

Planejamento multimodal e metropolitano

“Subsídios podem até ser necessários, mas não trarão os passageiros de volta; isso quem faz é a oferta de um transporte de qualidade”, diz Biderman. Luiz Firmino Pereira e Rafael Souza, pesquisadores do Centro de Estudos e Regulação em Infraestrutura (FGV CERI), também destacam que a falta de um transporte que ofereça qualidade e confiabilidade estimula a fuga de passageiros. “O usuário quer saber se chegará ao destino em um



determinado tempo de deslocamento aceitável e com o mínimo de conforto”, dizem. Em análise publicada na *Conjuntura Econômica* de setembro de 2023 (<https://cutt.ly/5wCfDeOj>), que faz parte de uma série de artigos sobre a infraestrutura das metrópoles com base na experiência da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os pesquisadores destacam que muitos dos problemas hoje observados nas grandes cidades brasileiras partem da falta de um planejamento urbano de fato. Eles apontam que o resultado, no Rio de Janeiro, é uma “Supervia, que administra os trens urbanos, financeiramente quebrada – o sistema de trens da RMRJ chegou a transportar cerca de 1,2 milhão de passageiros por dia; hoje, transporta pouco mais de 300 mil –; um sistema metroviário muito aquém do esperado, seja em número de linhas ou em capacidade; barcas que atuam de forma deficitária e um sistema de ônibus que necessita de fortes subsídios para se manter como opção”.

Firmino e Souza indicam que, no caso dos trens – transporte de alta capacidade, com condições de transportar até 100 mil passageiros por hora – uma otimização do uso dependeria de uma maior alimentação de outros modais, que aproximassem o passageiro até ele. O que não ocorre no Rio pela falta de uma tarifa metropolitana, “que permita uma única cobrança para o uso de mais de um modal”; e a falta de articulação entre modais – o que, apontam os autores, resulta em uma concorrência predatória entre eles. O traçado do metrô, por sua vez, “por ser uma extensão linear de linhas diferentes”, impede um

número maior de conexões, resultando em viagens mais longas. E sua falta de expansão joga para as linhas de BRT – sistema que hoje é operado pela prefeitura – a tarefa de suprir essa falta.

“Apesar de o BRT ser uma solução relevante, que se multiplicou pelo país nos anos 2000, a forma como foi instaurado fez com que o resultado não fosse tão bom”, diz Biderman. Ele também reconhece que a tendência de buscar no BRT um substituto ao metrô – que envolve obras mais custosas – fez com que os BRTs perdessem em eficiência. “A função do BRT deveria ser aproximar o passageiro do metrô, não substituí-lo, o que muitas vezes levou seu resultado a quem do desejado, ainda que resulte em uma melhora inquestionável no tempo de deslocamento.”

Firmino e Souza lembram que o Novo PAC, que tem entre seus pilares a mobilidade urbana, deveria, “além da preocupação com projetos e engenharia”, também observar atentamente essas lições: “considerar as necessidades de integração entre entes federativos envolvidos, entre os diferentes modos de transporte, entre as formas de pagamento, com distribuição racional dos recursos entre os operadores”. Caso contrário, afirmam, resultará em recursos desperdiçados.

Pauta ambiental e tendências possíveis

Para Biderman, um planejamento adequado é importante até mesmo para as decisões relacionadas a outra demanda urgente dentro da mobilidade urbana: a ambiental. “Antes

mesmo de tratar, por exemplo, do incentivo aos carros elétricos, é preciso recuperar a participação do transporte coletivo”, defende.

Para ilustrar, Biderman destaca estudo da FGV Cidades (<https://cutt.ly/mwCfD5QE>) elaborado com dados de pesquisas sobre origem-destino de passageiros em São Paulo que compara as emissões diárias de dióxido de carbono equivalente (CO2e) de diferentes modais. Enquanto automóveis, táxis e motos, ou seja, o transporte individual motorizado (TPI) representavam 33,4% das viagens e 75,4% das emissões em carbono equivalente, os ônibus eram responsáveis por 23,7% das emissões e 27,1% das viagens. “Fazendo uma conta simplista podemos dizer que um aumento de 1% no total de passageiros no TPI gera um aumento de 2,26% nas emissões de gases do efeito estufa, enquanto um aumento de 1% no transporte por ônibus gera um aumento de 0,87% das emissões. Portanto, deslocar 1% de passageiros do TPI para o ônibus geraria uma redução líquida de 1,38% nas emissões”, compara o texto. “Nesse estudo, tratava-se de uma frota de ônibus movida a diesel – tampouco se tratava de diesel verde ou frota elétrica. Isso deixa claro que ampliar a adesão ao transporte coletivo produz um ganho muito maior do que o de eletrificar automóveis de passeio”, diz.

Arranjos possíveis

Para Biderman, uma tendência que também poderá ser explorada pelos municípios futuramente é a de inte-

grar o transporte por aplicativo ao sistema de transporte público. “É um arranjo que já começou a ser testado na Finlândia e está em estudo em Berlim, Alemanha. Consiste em trazer a lógica do aplicativo, não necessariamente as empresas de transporte por aplicativo, para o sistema público”, diz. “Dessa forma, uma pessoa que tomou um transporte por aplicativo como última milha e depois pegou um ônibus terá desconto na passagem, e ambos estarão integrados”, explica, indicando que isso implica, de partida, uma mudança no sistema de bilhetagem.

“Há um estudo sendo concluído para Porto Alegre (RS), com a alteração na bilhetagem – que contempla essa lógica de viagem integrada, com pagamento via celular –, mas que ainda não chegou ao segundo passo, de incluir o transporte por aplicativo”, diz Biderman, defendendo o potencial do sistema. “A mobilidade urbana mudou, e o serviço que precisamos oferecer hoje precisa de mais flexibilidade do que o que conseguimos oferecer”, diz, indicando que há experiências que incluem ônibus sob demanda – em que as paradas são mais flexíveis, com o passageiro indicando por celular sua localização, e o embarque acontecendo mais próximo de onde o passageiro está. “Ainda falta comprovar os limites desse modelo, mas considero que o futuro é nessa direção”, conclui. (S.M.)

A partir desta edição, a série “As distopias das infraestruturas de uma metrópole”, referida neste texto e que contou com sete artigos dos pesquisadores do FGV CERJ, será substituída por análises de abrangência nacional de temas relevantes para as eleições municipais.

