



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL
Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP
Conselho Estratégico de Informações da Cidade

CONSELHO ESTRATÉGICO DE INFORMAÇÕES DA CIDADE

Ata da reunião de 16 de janeiro de 2019

Nesta data, reuniu-se por convocação da presidência do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), o Conselho Estratégico de Informações da Cidade (CEIC), órgão colegiado da estrutura do IPP, de acordo com a Lei 2.689, de 01 de dezembro de 1998, com a seguinte pauta:

Política e Produção de Estatísticas

O presidente do Instituto Pereira Passos deu início à reunião e realizou as seguintes observações:

- O conselho de hoje reúne o pessoal da universidade, da sociedade civil, instituições de pesquisa e da própria prefeitura.

- O IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) do Rio melhorou muito de 1991 para 2010: saímos de 477 municípios com IDH muito baixo para apenas 32. Saímos também de 0 municípios com IDH alto para 1.889. Os três indicadores melhoraram: a renda, a educação e a longevidade. Nosso maior problema no Brasil e, principalmente, no Rio de Janeiro é o ensino médio. Saiu a nova versão do IPS (Índice de Progresso Social) e os números mostram que pioramos. Precisamos trabalhar como um país de renda média que somos. A França tem uma receita pública por habitante de quase 18 mil dólares. No Brasil essa receita é de 3.100 dólares, mas é impressionante que mesmo com pouco dinheiro nós conseguimos avançar.

- O professor Paulo Januzzi vai mostrar como a carga tributária em todos os países aumenta porque as demandas sociais aumentam e políticas públicas são caras, principalmente saúde e educação. O serviço público não é máquina, é gente. E precisa de gente.

- Nos primeiros resultados do programa Territórios Sociais nós fomos em 180 setores censitários com Índice de Desenvolvimento Social (IDS) mais baixo e, em um ano, os municípios assistidos pelo programa tiveram a taxa de mortalidade infantil reduzida de 8% para 3%. 70% das pessoas não tinham filtro de água em casa e hoje quase todas têm. Colocamos as crianças na escola, fizemos acompanhamento. Algumas pessoas não tinham nem mesmo documentos e as que não recebiam Bolsa Família passaram a receber o benefício. Sou a favor de políticas universais, mas também de políticas focadas. Agora queremos ampliar o programa para os grandes complexos de favelas.

Em seguida, foi dada a palavra a Paulo de Martino Jannuzzi, Prof. Dr. do Programa de Pós Graduação em População, Território e Estatísticas Públicas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE/IBGE. Os tópicos apresentados por ele foram os seguintes:

- Agradeço o convite do Mauro, estou honrado de estar aqui neste conselho. Vou apresentar dados sobre a relação entre Estado, política e as estatísticas públicas. São reflexões que a

gente deveria fazer sobre um plano de trabalho para essas instituições de planejamentos estratégicos.

- Em 2010, participei de uma atividade de planejamento estratégico e construímos um mapa cognitivo que expressa essa reflexão do paradoxo existencial das instituições estatísticas de um modo geral. Desde o final dos anos 90 até 2010, vivíamos um momento de fortalecimento da visão de uma política orientada por evidências. Tivemos uma tecnificação crescente por conta dos instrumentos existentes e disponíveis de informação, da validade da informação e, portanto, um momento de demanda crescente de informação de políticas públicas. No IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), durante os anos 90/2000, havia um esforço muito grande para um aprimoramento da gestão dos governos. O PT (Partido dos Trabalhadores) fortaleceu essas instituições, o que é muito importante para a sociedade. Mas havia uma série de fragilidades e ameaças. Essas instituições tinham 20/30 anos e tinham acumulado uma experiência importante, mas sofriam com o problema de reestruturação e problemas de deficiência dos cargos técnicos. O fato de não se ter pessoal para fazer a transmissão do conhecimento, que acaba não sendo documentado, acentua o problema de formação de técnicos. A experiência técnica acumulada está se perdendo. No caso do IBGE, isso é consequência, também, das diferenças na cultura institucional.

- A agenda 2030 fortalece a legitimação da política pública, a produção da informação estatística e a produção de avaliações políticas. Passamos de um contexto de política orientada por evidência para política orientada por aparência, em que pesquisa de opinião, *tweets* e visualizações ditam mais a opinião política do que no passado.

- Até o final do século XIX, o Estado precisava de 10% do PIB para se financiar e ao longo do século XX ele se estabiliza em mais de 40%, isso nos países mais desenvolvidos socialmente. O Estado de Bem-Estar Social é uma invenção muito contemporânea. As estatísticas servem para ajudar na gestão do Estado. Até o século XIX, as estatísticas de mortalidade de população eram importantes (porque as pessoas morriam devido à falta de políticas públicas para exterminar as pestes e outras doenças). Já no século XX, as estatísticas do trabalho passam a ser mais importantes por conta do alto desemprego. Nos anos 60, temos uma organização maior das estatísticas nacionais para fins de gestão. Nos anos 90, surgem os indicadores sociais, que consolidam e medem o quanto o crescimento econômico se tornou desenvolvimento social e bem estar social. E nos anos 2000 temos as estatísticas identitárias, quando se passa a ter no Brasil um questionamento crescente dos segmentos da sociedade que percebem que estar contabilizado nas estatísticas é um elemento importante. Fazem parte desse segmento as pessoas de comunidades, os quilombolas, indígenas, o movimento negro, a população em situação de rua. Os mais fortes eram o movimento negro e os antropólogos que defenderam os indígenas a ponto de, em 2010, terem levantado o censo das línguas indígenas faladas no Brasil. Agora existe um movimento muito forte dos quilombolas de se verem representados nos novos censos.

-Tudo isso se explica com a estabilização do estado democrático. Com o aumento da carga fiscal, a consequência do tributo, o papel do estado foi mudando, pressionado por conta da extensão do voto universal. Toda a ciência política reforça muito isso. O voto feminino, o voto do analfabeto, do agricultor, mostra que quanto mais a população pode votar mais as suas demandas são ouvidas. O envelhecimento populacional pedia por uma previdência, as pessoas queriam educação, saúde e também surgiam os movimentos sindicais. A existência de Cuba e da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) aumentava a necessidade de um capitalismo responsável com as pessoas.

- A Segunda Guerra dizimou a Europa e ela precisava de um ambiente coletivo para recompor seus movimentos econômicos e sociais. Talvez a falta de solidariedade e a tolerância com a

desigualdade social no Brasil explique o fato de a classe média e a classe baixa não terem passado pelos mesmos momentos que passaram na Europa.

- Quero chamar atenção para a deslegitimação do Estado de Bem-Estar Social. Isso não acontece apenas no Brasil. Nos EUA eles interromperam o crescimento nos anos 70, quando os programas de combate à pobreza, à fome, à miséria têm os gastos congelados. Se a gente olhar a Espanha e Portugal, podemos observar que eles são retardatários do ponto de vista da implementação de um Estado de Bem-Estar Social, por conta da ditadura Franco e Salazar. O Brasil está cerca de 40 anos atrás dos outros países. No aumento da carga fiscal temos Argentina, Chile, México e Brasil. No caso do Brasil, nesses 30 anos de constituição, nós estamos vendo o retorno de políticas públicas, o que alguns chamam de universalismo com equidade, de políticas de proteção, de trabalho, de saúde, setoriais, de infraestrutura social e de políticas transversais. Mas tentamos fazer em 30 anos o que a Europa fez em muito mais tempo.

Aparte do conselheiro Mauro Osorio: Os dois mil domicílios visitados pelo programa Territórios Sociais, que estavam abaixo da linha da pobreza, tinham um nível de insegurança alimentar (não saber se terá o que comer até o fim do mês) de 90%. Em um ano, com o cadastramento desses domicílios no programa Bolsa Família, esse número caiu para pouco menos de 70%.

- Nos anos 90, houve uma queda da miséria no Brasil. O programa Bolsa Família, o aumento do salário mínimo e o acesso à previdência foram fundamentais para que isso acontecesse. O aumento da renda pode ser percebido em qualquer outro instituto de pesquisa, já o GINI (medida de desigualdade) não cai tanto, ele cai um pouco menos por conta do aumento do salário médio nos segmentos de menor renda.

- Em 2002, só 440 mil negros tinham acesso às universidades, já em 2015 esse número passou para 1 milhão e 600 mil. Isso graças ao ProUni, FIES e, claro, ao sistema de cotas. Nessas transformações as estatísticas tiveram um papel fundamental. Em 2005, nós tínhamos oito milhões de emprego. Em 11 anos passamos a 20 milhões de emprego. O acesso ao ensino superior e o crescimento do emprego retomou as possibilidades de ascensão social, mobilidade de carreira. Na PNAD 1982 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), 52% das pessoas tinham ascendido em relação à primeira ocupação e isso havia caído nos últimos anos. Em 2014, volta a crescer. Isso tudo é para mostrar a importância das estatísticas para a avaliação de conjunturas de estruturas e para a discussão de políticas públicas. Para tentar mostrar que, para além da democratização, do boom das commodities e do pacto progressista que está na constituição, nós tivemos uma série de conjuntos de decisões econômicas importantes em favor do fortalecimento do mercado interno e de políticas universais. Se não tivéssemos essas estatísticas, o Brasil teria mudado? Como saberíamos que o programa Bolsa Família tinha algum impacto? Ou que o salário mínimo tinha impacto importante na diminuição da desigualdade além de balancear a previdência?

- O Brasil tem esse potencial importante. O Rio tem o IPP que produz esses indicadores. Isso dá um poder de articulação federativa e capacidade de ação muito superior a que se tem em vários países. É um ativo muito importante e há riscos de o Censo 2020 acabar não acontecendo da forma como deveria.

- A gente perdeu muita capacidade de gestão, muitas equipes foram desestruturadas e isso é um legado a ser reconstruído: montar uma equipe, treinar, formar, engajar todo mundo no projeto.

- Em 2017, regredimos cinco anos em relação aos índices de pobreza e 10 anos em relação aos de extrema pobreza. Coincidentemente ou não, o coeficiente de mortalidade infantil estava em decréscimo e voltou a crescer em 2015 e 2016.

- Os índices de mortalidade infantil e evasão escolar começam a regredir. A desagregação familiar e o desemprego aumentaram, além do trabalho infantil e da população em situação de rua. Para mim é muito claro que o Rio de Janeiro regrediu 20 anos.

Aparte do conselheiro Mauro Osorio: De fato, a crise aqui é muito mais grave. Perdemos mais de 300 mil empregos na cidade do Rio de Janeiro, mais que a cidade de São Paulo, que tem o dobro de empregos. O estado perdeu um pouco menos que o estado de São Paulo, que tem três vezes mais emprego. Curiosamente, o índice de trabalho infantil cai entre 2015 e 2018. No geral, o IDS melhorou um pouco, mas algumas coisas pioraram, como o ensino médio.

- O agravante é que, por trás de toda essa desestruturação, o cenário do teto fiscal aponta que, segundo projeções do FMI, a carga fiscal do Brasil tenha uma redução. Em 2023 estaríamos com uma carga fiscal de 29%.

Aparte do conselheiro Mauro Osorio: A receita tributária é procíclica. Quando a economia cresce, a receita tributária cresce mais que proporcionalmente e, quando cai, cai mais que proporcionalmente. Uma das primeiras coisas que as empresas param de pagar são os impostos. Outra discussão que acho muito importante, é que temos uma carga tributária parecida com a europeia, mas sob um PIB per capita bem menor.

- A capacidade do governo federal de arcar com as despesas públicas vai cair, já foi cerca de 19% e vai para abaixo de 13%, comprimindo os gastos, sobretudo, das demais despesas. Já estamos percebendo isso em vários ministérios. Os estados e os municípios vão ter que compensar de alguma forma essa queda de transferência.

Aparte do conselheiro Mauro Osorio: Estamos aqui no Rio, que tem sede de grandes empresas, mas onde o governo federal arrecadou 150 bilhões de reais e devolveu quatro bilhões. Em 1988, as prefeituras estavam numa posição privilegiada, aumentou muito a receita, mas ainda não tinham aumentado os gastos com políticas públicas e saúde. Todavia, progressivamente, as prefeituras foram assumindo novas responsabilidades na saúde e educação. Temos que discutir a questão da receita num país de renda média, não é uma discussão simples.

Aparte do conselheiro Sérgio Besserman: Esse é um quadro impossível de acontecer. Obrigatoriamente, a solução para nossos problemas passa por três coisas: de um lado, a reforma da previdência, focada nos privilégios de idosos com mais renda; de outro lado, um aumento de carga tributária; e por último, um aumento grande de eficiência das políticas públicas.

Aparte do conselheiro Mauro Osorio: Eu diria duas coisas: estamos em uma situação de inflação muito baixa, o pânico de inflação tende a cair. E a questão de gastos com juros pode, talvez, aumentar um pouco a parcela das prefeituras. Talvez a eficiência passe pela descentralização.

Aparte do conselheiro Sérgio Besserman: Nós temos uma trajetória de dívida pública insolvente. O argumento de que existem países com uma dívida pública muito maior que a nossa é muito fraco. O que importa não é o tamanho, mas sua trajetória em um contexto cultural. Dívida pública do Japão é de 100%, a nossa ainda é menor, mas está crescendo numa velocidade grande. A própria reforma da previdência e a reforma trabalhista são rupturas de contrato. A nossa tradição cultural é de que os donos do poder rompem contratos ao seu

bem entender, o que inclui contratos de endividamento público. A atual trajetória de dívida pública nos levará, inevitavelmente, a uma alta inflação, a não ser que seja feito um ajuste.

Aparte do conselheiro Mauro Osorio: Nós temos uma estrutura tributária muito regressiva e a dívida líquida, salvo engano, é menor que a de 2002. Mesmo a dívida bruta, que uma parte foi capitalização de instituições e, também, por causa da recessão e a queda de receita, está hoje parecida com o que era em 2002, em relação ao PIB.

O Prof. Dr. do Programa de Pós Graduação em População, Território e Estatísticas Públicas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE/IBGE, Paulo de Martino Jannuzzi, retoma a palavra:

- O IBGE precisa de 3,5 bilhões e de autorização para contratação de pessoas. Se isso acontecer logo no primeiro semestre, o trâmite burocrático, e as pessoas começarem a ser contratadas, (ainda assim) não é só (uma questão de) dinheiro. Existe uma série de engenharias institucionais que podem criar problemas para a realização do Censo 2020.

- Outra questão muito importante é a midiática das políticas públicas. Há uma cobertura pouco profissional e cuidadosa das políticas públicas, da relevância e das dificuldades de implementação, influenciando sua legitimidade e sustentação política. Há também a oligopolização da opinião vinculada em várias mídias.

Aparte do conselheiro Sérgio Besserman: Vale notar que isso é recente. Antes, se você era da Globo News você não podia ser de outro telejornal. Se houvesse uma notícia na Globo News que o Jornal Nacional não tivesse, era proibido de dar, e vice-versa. O modelo atual tem uns cinco ou seis anos e tem a ver com uma estratégia de *phasing out*. Isso é minha opinião, nenhuma informação concreta.

- Não é normal que a legislação de países democráticos permitam que um único grupo possa estar em todas essas mídias. Nesse sentido, a Globo usufrui de um privilégio que existe em muitos poucos países do mundo, uns quatro ou cinco. Entretanto, esse não é um problema do futuro, é do passado. Esse modelo do passado acabou completamente no mundo inteiro, e na política brasileira na eleição passada. Por isso que os grupos de comunicação migram para outros modelos de negócios, que não estão dispostos a manter bilhões de dólares em ativos de um negócio que pode desaparecer da noite para o dia.

- O rebatimento disso para as estatísticas é muito grave. A disputa de narrativas, do produto, é muito difícil. As *fake news*, às vezes com conteúdos claramente falsos, correm e se consolidam muito mais rapidamente.

Aparte do conselheiro Mauro Osorio: Em 2015, a taxa de desemprego aumentou 30% até o terceiro trimestre sem queda nem da ocupação e nem da renda. Falava-se apenas do crescimento da taxa de desemprego como se fosse sinônimo da perda de ocupação.

Aparte do conselheiro Sérgio Besserman: Eu concordo totalmente com o Paulo. Acho que a causa inclui elementos que você expôs, mas tem um pano de fundo mais amplo. O que está acontecendo com as estatísticas ou com as *fake news* é global. O que não quer dizer que eu discordo do que você falou, eu concordo completamente. O noticiário internacional fala sobre o crescimento das democracias iliberais, que é um Estado que mantém estruturas democráticas, mas as corrói. Mas eu não acredito que isso seja uma tendência.

- O fato é que estamos vivendo um momento da judicialização das políticas públicas, e há uma aposta de que isso seja positivo, no sentido de haver uma incorporação dos juizes e do espírito emanado pela constituição de acesso a direitos. Mas isso tem problemas na desorganização da oferta de serviços.

- Em março de 2018, fizemos uma pesquisa junto com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, usando 18 assertivas utilizadas em questionários propostos pelo Adorno nos anos 50. Aplicamos isso e chegamos a uma escala de 0 a 10. O nível de autoritarismo no Brasil estaria em 8,1 e maior ainda entre as classes com maior poder aquisitivo.

Aparte do conselheiro Mauro Osorio: O jornal Valor Econômico fez uma pesquisa mostrando que em todos os municípios com uma taxa de homicídios maior do que 50 a cada 100 mil habitantes, o Haddad ficou na frente do Bolsonaro. Todos os municípios com uma taxa de 10 homicídios a cada 100 mil habitantes, que são as regiões mais ricas, o Bolsonaro ficou na frente do Haddad. Ou seja, nos municípios mais pobres, apesar da taxa de homicídio ser muito elevada, o Haddad ganhou a eleição.

- Outro dado muito importante para trazer aqui é que precisamos lançar luz para a proficiência educacional em outras dimensões além de português, matemática, história, geografia e ciências. Precisamos buscar proficiência em valores como justiça, solidariedade e respeito. O fato é que não somos maus só em português e matemática, mas estamos mal, também, em uma escala de proficiência de solidariedade. Isso levando em consideração uma amostra de pesquisas em escolas de São Paulo.

- 1500 municípios brasileiros têm sua própria Provinha Brasil, preparatório-para a Prova Brasil do INEP a cada dois anos. Nos Estados Unidos, George Bush fez uma coisa semelhante e essa pressão para a proficiência em português e matemática a todo custo gerou muito mais desarmonia e estigmatização dos bairros e escolas pobres. O risco é que a desigualdade no desempenho educacional entre as escolas aumente.

- A avaliação de políticas públicas tem que ser pensadas como algo que não é neutro, ela dialoga com valores públicos. Os três principais valores públicos, até então, são valores de eficiência, muito relacionados com economistas de perspectiva liberal, que acreditam que o mercado é o melhor alocador e produtor de justiça distributiva; o outro critério é o de eficácia, de conformidade administrativa, o importante é que a política pública respeite o direito administrativo; e, para quem advoga por políticas sociais, o importante na avaliação é tentar avaliar sua cobertura, critério de equidade, o quanto contribui para a coesão, qual a contribuição para a diversidade e sustentabilidade ambiental. É a justiça distributiva prevista no contrato social. A Constituição diz como o Estado deve se organizar e, portanto, como as políticas devem ser avaliadas. Se elas são desenhadas naquele modelo, inspiradas naqueles valores, por que não avaliá-las nessa perspectiva? Não estou dizendo que as outras duas não são importantes, mas se já pendemos muito para esse lado, agora nos últimos três anos estamos pendendo para o outro, com consequências muito graves.

- Em geral, se usa muito um modelo quase experimental. Ele é bonito no papel, mas na realidade as coisas são muito mais complicadas. Um programa novo, não necessariamente gera melhor resultado. Nos anos 1960 e 1970 nos Estados Unidos, a comunidade de avaliação americana usou e abusou dos modelos experimentais e quase experimentais e isso deslegitimou boa parte das políticas públicas dos Estados Unidos. Avaliava-se política sem que o tratamento estivesse consolidado, sem que a política tivesse sido institucionalizada. Tanto que nos anos 80 foi escrito um livro, clássico nos Estados Unidos, que mostrava a importância da avaliação de implementação. Porque os problemas estão na implementação em um estado federativo complexo como o americano e como é, também, o nosso caso. Existe uma publicação feita pela FGV, avaliação do Água Para Todos, que é uma tentativa de se contrapor a esse modelo de desempenho educacional ou do eficientismo econômico, que leva em consideração pelo menos quatro fatores: relevância, eficácia, adaptabilidade e eficiência. O Água Para Todos é fundamental no Brasil porque é direito humano, é alimentação. Ter um programa de acesso à água é relevante. Se não temos alternativa, ele tem que existir.

- Posto de saúde tem que ter médico da família em todo município brasileiro. É um direito básico de acesso à saúde. Se ele faz o bem ou é o malvado, se ele não trabalha ou não, isso é outra questão. Tem que ter corpo de bombeiro, tem que ter delegacia, tem que ter algum profissional, assistente social para dar vazão às necessidades.

- Avançamos nesses 30 anos de forma muito poderosa. Quando analisamos indicadores, é possível observar que chegamos ao limite da fragmentação. Há uma disputa pelas burocracias municipais. A gente precisa tentar resolver isso, precisa rearticular e fazer outro tipo de arranjo de implementação.