

# Rumo ao fim da Cidade Partida<sup>1</sup>

Eduarda La Rocque  
Presidente do Instituto Pereira Passos

---

Começo este artigo com um relato mais pessoal acerca da minha trajetória, que serve um pouco para explicar porque a Secretária de Fazenda do Município está presente num painel social. E inicio registrando uma coincidência. Foi justamente no dia que participei deste fórum, que o Prefeito Eduardo Paes me convidou para assumir o IPP (Instituto Pereira Passos), órgão de planejamento da Prefeitura, responsável também pelo Programa UPP Social. O atual presidente do IPP é o Ricardo Henriques, que estava presente também na mesa de debates e deve deixar registrado neste livro o excelente trabalho que executou a frente do IPP, especialmente no que diz respeito à UPP Social. Tive inclusive que sair mais cedo do fórum porque o Prefeito havia me chamado para conversar e fazer o convite. Para a surpresa dele, aceitei na hora. Acredito que esta mudança signifique mais um ponto de inflexão na minha vida.

Sempre quis trabalhar na área social. Quando aceitei o convite para ser secretária de Fazenda, estava em um processo de mudança, analisando possibilidades para vender minha participação na empresa de TI que fundei e estruturar uma ONG. Sou doutora em economia pela PUC, de linha mais “neoliberal”, fiz campos de “finanças” e “economia do setor público”, trabalhei 12 anos no mercado financeiro e espero trabalhar o resto da minha vida com finanças públicas. Finalmente encontrei a minha “função objetivo” na vida: trabalhar para ajudar a combater a desigualdade social, mais precisamente a **desigualdade de oportunidades**, que vigora no nosso país e que tanto me indigna.

Acredito que à frente da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF) – com o respaldo e participação ativa do Prefeito Eduardo Paes – eu já tenha contribuído significativamente. Em três anos de mandato, dobramos o orçamento municipal e também os dispêndios com educação, conseguimos um empréstimo de US\$ 1 bilhão com o Banco Mundial para reestruturar nossa dívida que já resultou numa economia de encargos de dívida de R\$ 600 milhões, multiplicamos por cinco a capacidade de investimento da prefeitura e conseguimos três “upgrades” das agências internacionais de classificação de risco. A cidade do Rio é hoje o único ente subnacional que tem o mesmo “rating” que a União. Atingimos nossa sustentabilidade fiscal, e, ano passado, investimos 17,9% do nosso orçamento total, o que é absolutamente fundamental para melhorar a qualidade de vida da nossa população: investir em infraestrutura urbana. Saneamos as finanças da Prefeitura para poder preparar essa cidade para o futuro. **Agora precisamos avançar na sustentabilidade econômica, social e ambiental da nossa cidade.**

Temos feito muito e ainda há muito que fazer. Para mim, é motivo de orgulho poder participar desse momento de transformação do Rio de Janeiro. Os motivos para esta “virada” são bem descritos em Giambiagi e Urani (2011)<sup>2</sup>, mas não tenho dúvidas de que a principal razão é que finalmente temos um alinhamento das três esferas de poder. A política do governador Sergio Cabral de “somar forças” e principalmente sua política de segurança pública foram o ponto de partida para essa virada histórica que estamos dando.

---

<sup>1</sup> Agradeço a colaboração de José Marcelo Boavista na elaboração deste texto.

<sup>2</sup> Para uma coletânea de artigos tratando da janela de oportunidade que o alinhamento político, a descoberta do pré-sal e a série de grandes eventos esportivos trouxe para uma virada do Rio de Janeiro ver: **Rio - a Hora da Virada**, de André Urani e Fábio Giambiagi. Editora: Elsevier – Campus, 2011.

A questão da segurança é a primeira grande condição necessária para o desenvolvimento sustentável. No entanto, como muito bem diz o nosso Secretário Beltrame, não basta colocar a polícia: o setor público tem que entrar com serviços. Neste sentido, o trabalho da UPP Social é o segundo grande passo: prover serviços públicos como forma de acabar com o que foi designado de *cidade partida*,<sup>3</sup> e integrar as favelas ao resto da cidade.

Há um terceiro passo necessário, que é a chegada da sociedade civil. Ela já está chegando, mas acho que há necessidade de coordenação para um resultado mais efetivo. E acredito que a única forma de avançarmos nesse tema de sustentabilidade – desenvolvimento econômico com inclusão social e sem desperdício de recursos naturais – é através do conceito que denomino “PPP3”, Parceria Público-Privada e com o Terceiro Setor. O conceito de PPP3 parte do princípio de que para potencializar o crescimento econômico com eficiência e justiça social, as condições necessárias são: igualdade de oportunidades, com liberdade de escolha; e setor público de tamanho adequado e preocupado com criar um sistema de incentivos para quem administra. A visão é a de que o governo deve desempenhar papel forte no planejamento, na determinação das regras que regem o mercado e na sua fiscalização, bem como no fornecimento da infraestrutura adequada para que a sociedade possa, da forma mais igualitária possível, exercer suas escolhas. Para mim, Estado forte é Estado eficiente.

É importante destacar que o sistema de incentivos referido acima é *latu sensu*, não se restringindo, portanto, a incentivos fiscais, mas ao conjunto de regras que condicionam a relação entre os agentes econômicos e entre eles e o poder público – regras que induzem comportamentos desejáveis e que são, portanto, fundamentais para que seus objetivos sejam alcançados.

Adicionalmente, quando se fala em *tamanho adequado* do setor público se pode vislumbrar de forma clara o papel do setor privado e do terceiro setor no arcabouço da PPP3. Eles entram ocupando espaços nos quais o setor público tem importante papel, mas não deve ser o protagonista – exatamente por não ter vantagens comparativas. Neste contexto, o setor privado tem a agilidade que o setor público não tem; e o terceiro setor, no caso específico da agenda social e ambiental, tem a penetração e a expertise que faltam ao setor público.

Acredito que sejam três fatores contribuem para reduzir a eficiência do setor público no Brasil: a lógica do direito público (que, ao contrário do direito privado, parte do princípio de que se algo não está expressamente permitido, então é proibido); o sistema de remuneração e incentivos dos funcionários públicos (a introdução de instrumentos de capacitação e meritocracia é fundamental para estimular a produtividade) e a Lei 8.666 (Lei de Licitações). A lógica, **correta**, de criação de barreiras ao uso inadequado de verbas governamentais culminou em regras que impedem que o bom gestor atue com agilidade e não impede que os maus gestores usufruam indevidamente dos recursos públicos).

Sob a perspectiva acima – de aumentar a eficiência do setor público – um exemplo talvez funcional de arcabouço institucional e tributário seria a criação de “certificados” que gerem “moedas de pagamento de impostos”. Mais precisamente, que o setor privado pudesse pagar impostos com “certificados” de serviços prestados – sejam eles, por exemplo, de obras ou de inscrições de alunos da rede pública no ensino médio de escolas privadas (já existe uma lei municipal neste sentido, excelente instrumento de combate à desigualdade de oportunidades). Ou seja, a proposta é que o setor privado realize certas atividades no lugar do setor público e compartilhe com ele os ganhos de eficiência via reduções de custos (tempo de execução inclusive)<sup>4</sup>, que é a lógica das parcerias público-privadas.

---

<sup>3</sup> **Cidade Partida**, de Zuenir Ventura, Editora Companhia das Letras, 1994.

<sup>4</sup> No que se refere exclusivamente à criação de certificados, o município do Rio de Janeiro já conta com esta possibilidade (ainda não efetivada) advinda da Lei no 2.923 de 11 de novembro de 1999. No entanto, os incentivos presentes ali presentes são algo distintos daqueles aqui mencionados.

Um exemplo onde o terceiro setor é fundamental é no desenvolvimento de lideranças comunitárias – com efeitos importantes sobre o capital social e, conseqüentemente, sobre a capacidade de superação da pobreza. Uma possibilidade interessante seria o setor privado fornecer recursos financeiros para capacitar ONGs, de modo que elas pudessem otimizar sua função catalisadora sobre as possibilidades das comunidades. Na área ambiental, temos como referência um excelente exemplo prático de implementação de PPP3, que é a Bolsa Verde do Rio, originada a partir de uma parceria da SMF, Secretaria do Meio-Ambiente do Estado e a BV Rio, associação sem fins lucrativos que tem por objetivo criar um mercado de ativos ambientais como meio de promover a economia verde no Brasil.

Finalmente, uma outra ideia na linha de PPP3, mais audaciosa e que tenho começado a trabalhar para o futuro, é a de fazer o setor financeiro trabalhar por causas socioambientais. Usar a eficiência do mercado para promover a inclusão social e avanços ambientais. O elevado grau de sofisticação do mercado financeiro, junto a um adequado sistema de regulação estatal ao qual está circunscrito, o apresentam como candidato natural a dar mais eficiência e velocidade ao processo de erradicação da pobreza no Brasil. Assim, a ideia central seria incentivar a criação de um mercado de *fundos socioambientais*, com funções análogas às dos fundos de rentabilidade financeira da indústria de administração de recursos, mas com retorno socioambiental. Ou seja, replicar todo o sistema financeiro (consultores, gestores, certificadores, etc) para causas sociais e ambientais. Sei que o BNDES, reforçando o seu lado S, está trabalhando junto à CVM para lançar a ideia de regulação sobre este novo mercado. Se, por ocasião da Rio+20, o Brasil lançasse algo como a criação da “CVM+” (Comissão de valores mobiliários, sociais e ambientais) conseguiria o protagonismo da reunião, e o pioneirismo no tema que pode vir a ser a saída para a crise do modelo capitalista consumista e concentrador de renda em que vivemos nas últimas décadas. E ainda destacaria o que o Brasil tem de melhor: regulação do mercado (que nos protegeu significativamente nas últimas crises) e tecnologia para erradicação da pobreza.

Na mesma linha de raciocínio, já vinha trabalhando junto com o Ricardo Henriques para estruturar o Fundo Voluntário do Rio, que tem o objetivo de levantar recursos e coordenar esforços junto às ONGs e avançar com as Parcerias Público-Privadas e do Terceiro Setor. Esta ideia parte também de uma hipótese que tenho: acredito que haja recursos financeiros e humanos disponíveis para uma boa causa, particularmente, para a consolidação do processo de pacificação nas favelas – que é uma conquista da sociedade. Tenho viajado o mundo para passar a ideia de que as oportunidades estão aqui no Rio de Janeiro, mostrar essa grande virada que estamos fazendo. O interesse é enorme porque os nossos resultados são surpreendentemente bons, mas também porque o mundo inteiro torce pelo Rio, e principalmente, pelo sucesso da consolidação desse processo de pacificação e integração das favelas com o resto da cidade.

PPP3. Essa é a ideia para que consigamos efetivamente avançar a partir de agora. Usar a eficiência do mercado com o propósito de melhorar a qualidade de vida da população, através da criação desta nova indústria de fundos de retornos socioambientais. Minha primeira ação no IPP será criar o Fundo Voluntário do Rio. Favela como oportunidade (parabéns aos autores pelo trabalho e pelo título do livro).<sup>5</sup> Concordo com os autores que será dando oportunidades para as crianças e jovens destas favelas que poderemos avançar rumo ao crescimento sustentável. E a oportunidade não será dada só a eles. A Maria Elena Gerdau Johannpeter<sup>6</sup> me ensinou recentemente que a oportunidade será principalmente para os voluntários que irão subir as favelas. O capital social como alavanca para o capital econômico. E, aí sim, estaremos finalmente chegando ao fim da cidade partida. Temos um longo caminho pela frente.

---

<sup>5</sup> Este artigo baseou-se no meu discurso feito por ocasião do lançamento do livro Favela como Oportunidade, PLANO DE DESENVOLVIMENTO DE Favelas para a sua Inclusão Social e Econômica, de João Paulo dos Reis Velloso, Marília Pastuk e Vicente Pereira Junior.

<sup>6</sup> “O que é Capital Social?” Maria Helena Gerdau Johannpeter. Zero Hora, 29/05/2012.