

RELATÓRIO FINAL

GTT CADASTRAMENTO NO PROGRAMA AMBULANTE LEGAL

1. Introdução

No ano de 2018 o Rio de Janeiro foi o segundo Estado brasileiro com maior número de desempregados. Segundo pesquisa do IBGE, o Estado do Rio somou 1,2 milhão de pessoas sem atividade formal de trabalho, possuindo a maior taxa de desemprego da Região Sudeste: 15%¹.

Dessa sorte, o Município do Rio de Janeiro vive o maior índice de desemprego dos últimos tempos, o que provavelmente motivou o aumento do comércio ambulante. De acordo com as informações da Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização da Secretaria Municipal de Fazenda, em diversas reuniões sobre o tema, estima-se que atualmente existam 50 mil ambulantes na Cidade do Rio de Janeiro.

Soma-se ao fato a perceptível presença de imigrantes e/ou refugiados nos bairros da cidade oriundos de diferentes nações. Na busca de uma maneira de subsistir muitos se lançam à informalidade ocupando as ruas da cidade, contribuindo assim para um cenário de ocupação desordenada nos logradouros públicos.

A desordem tem afetado a população tanto no que se refere à mobilidade nas vias e passeios públicos quanto no quesito percepção de segurança e presença do Estado. Os impactos são negativos em vários aspectos, especialmente, para o comércio formal local, pois a ocupação irregular das calçadas prejudica a visibilidade das vitrines e o acesso dos consumidores às lojas.

Com um atividade econômica reduzida e baseada na informalidade, a arrecadação de impostos diminui e a economia municipal se extenua, podendo ensejar a geração de mais desemprego, numa ciranda perversa sem fim.

¹ Fonte:

<https://oglobo.globo.com/economia/desemprego-sobe-no-rj-e-maior-do-sudeste-22690295>

<https://www.brasildefato.com.br/2018/03/21/rio-de-janeiro-e-o-segundo-estado-com-maior-numero-de-desempregados/>

O planejamento econômico da cidade apontava para uma grande expectativa de aquecimento da economia no final de 2018. Por essa razão, era de fundamental importância que a Prefeitura do Rio de Janeiro intervisse no controle urbano para restabelecer o ordenamento das vias e, conseqüentemente, ajudar no fortalecimento do comércio formal, sem, contudo, deixar de assistir aos interesses da população que, desempregada, se lançou ao comércio ambulante para prover o seu sustento.

O Excelentíssimo Senhor Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro convocou no dia 15 de outubro de 2018 reunião com os Líderes Cariocas para propositura de ações que pudessem tratar a demanda sob o enfoque humano preconizado pelo atual governo.

A questão envolvia a necessidade de atualização cadastral dos ambulantes, o mapeamento de espaços para sua realocação e a construção de alternativas para saída da informalidade através da profissionalização e/ou reinserção no mercado de trabalho.

Após uma análise de prioridades foram elencadas pelo Prefeito como áreas prioritárias os bairros de Santa Cruz, Campo Grande, Largo do Machado e Copacabana.

2. Legislação aplicável

O Decreto Municipal 29.881/2008 lança luz, em seu Artigo 9º, sobre o que seria comércio ambulante, definindo-o como atividade profissional temporária exercida por pessoa física em logradouro público e esclarece que comerciante ambulante ou camelô é a pessoa física que exerce essa atividade profissional por sua conta e risco, sem vínculo empregatício com o fornecedor da mercadoria comercializada.

O aludido Decreto, de forma taxativa, em seu Art. 22, elucida quem pode ser habilitado para tal atividade e o prazo para sua exploração, como segue:

“Art. 22 - São considerados habilitados para o comércio ambulante:

I - as pessoas portadoras de necessidades especiais;

II - os carentes, aí entendidos as pessoas físicas com idade superior a quarenta e cinco anos, os desempregados por tempo ininterrupto superior a um ano e os egressos do sistema penitenciário, condicionado o exercício da atividade ao não envolvimento em nova prática delituosa.

Parágrafo Único - Os desempregados e os egressos do sistema penitenciário poderão exercer as atividades de comércio ambulante, pelo prazo de dois anos. “.

A atividade está isenta de recolhimento do ISS (Art. 11, I, Decreto 42.838/2017), mas há necessidade do pagamento da Taxa de Utilização de Área Pública (Art. 278, Decreto 42.838/2017).

O recadastramento obrigatório foi estabelecido por meio do Decreto nº 44.838 de 03 de agosto de 2018 – DO Rio 06/08/18, folha 03.

3. Diagnóstico

De acordo com informações da Secretaria Municipal de Fazenda, existem 14 (catorze) mil ambulantes cadastrados na Prefeitura, porém, até a data da reunião com Prefeito (15/10/2018) apenas 6 (seis) mil haviam aderido ao recadastramento, sendo que a maioria que respondeu tem ensino médio completo e alguns possuem nível superior.

O prazo para recadastramento estabelecido pelo Decreto nº 44.838 de 03 de agosto de 2018, com alterações promovidas pelos Decretos nºs 45.102/2018 e 45.242/2018, bem como pelas Resoluções SMF nºs 3005, 3017 e 3020, venceu no dia 26/10/2018, sendo o prazo do censo estendido até 31/12/2018. Concomitantemente ao recadastramento foi implementado o Censo para novos ambulantes não cadastrados.

Cabe aqui ressaltar que a utilização do termo ‘censo’ não nos pareceu o mais adequado pela própria acepção da palavra. Normalmente o termo “censo” é usado para pesquisas que já tenham uma periodicidade definida e institucionalizada e, também, a característica de serem aplicadas simultaneamente em toda área que for objeto de análise. Sendo assim, no projeto em questão os termos: “pesquisa”, “recadastramento” ou “levantamento” seriam mais adequados.

Uma das hipóteses levantadas para a baixa adesão ao recadastramento foi o erro na data limite para o preenchimento do formulário digital, no folder utilizado para divulgação da ação (conforme cópia em anexo). Outra hipótese é o próprio formulário em si, por ser autodeclaratório, gera insegurança para quem preenche, sobretudo, considerando que o público corresponde àqueles que estão na informalidade.

Não podemos deixar de mencionar que uma pesquisa que pretende estabelecer um panorama sócio-demográfico não pode ser aplicada sob uma ótica de Ordem Pública e Fiscal. A abordagem mais assertiva deveria preconizar um olhar mais humano sobre a questão.

Merece especial atenção, o erro na generalização do problema, que tende a dificultar a implementação de uma solução haja vista que não se pode tratar todos os espaços da cidade com uma única abordagem, dadas as características socioculturais de cada região.

Até hoje o universo dos ambulantes da cidade é desconhecido, é grande a probabilidade dos dados apresentados serem inconsistentes, tendo em vista que um número que varia entre 20 à 60 mil ambulantes não parece ser razoável pela ordem de grandeza diante do universo a ser pesquisado.

Por fim, destacamos que as informações do CUCA (Cadastro Único de Comércio Ambulante) estão desatualizadas e datam de 2009, época em que o último levantamento foi realizado.

4. Pesquisa de benchmarking

Refletindo sobre a estratégia de promover o recadastramento e censo a partir da adesão voluntária dos ambulantes, buscou-se identificar as boas práticas dentro das estruturas da Prefeitura que abarcassem esse mesmo entendimento.

O Projeto Táxi.Rio partiu do mesmo pressuposto: adesão voluntária dos taxistas ao serviço digital (aplicativo) desenvolvido pela IPLANRIO, com vistas a proporcionar melhor conexão com o passageiro através de transparência, segurança e confiabilidade nas viagens.

Avaliando a experiência do Táxi.Rio, depreendem-se como válidas para o cadastramento, as estratégias de disponibilização de pontos de atendimento, divulgação através de postagens em grupos de whatsapp e não ter qualquer tipo de cobrança.

5. Intervenção proposta

Para ampliar o cadastramento no Programa Ambulante Legal cogita-se a utilização de técnicas de busca ativa e/ou da metodologia da ciência comportamental *Nudge*. Como benefício espera-se garantir a formação de um cadastro com informações fidedignas sobre a realidade das ruas a fim de promover uma ocupação legal, ordenada e sustentável do logradouro público.

Ademais, espera-se também dotar a Prefeitura de informações completas e atualizadas sobre os ambulantes para assegurar maior assertividade na elaboração das políticas públicas.

O Termo de Abertura do Projeto previa como entregas parciais: (i) Relatório da metodologia e processos atuais; e (ii) Relatório de pesquisa de benchmarking.

Para entrega final foi prevista a Modelagem de uma Nova Estratégia de cadastramento, porém, este sendo realizado através da busca-ativa com o auxílio da Secretaria Municipal de Assistência Social, deixando de ser autodeclaratório.

Para possibilitar uma travessia da informalidade para a formalidade, é muito importante que os padrões de comportamento também sejam mapeados. Assim, um levantamento orientado à evidências deve ser pensado como etapa fundamental dessa nova estratégia.

Como resultado espera-se garantir que a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro possua em suas bases, um cadastro de ambulantes com informações fidedignas, completo e atualizado.

6. Lições aprendidas

Considerando a urgência da demanda, a maior dificuldade enfrentada para o desenvolvimento do Projeto foi a falta de acesso aos dados do cadastro (CUCA).

Ademais, o processo de entendimento do problema para propositura de soluções que já não tivessem sido pensadas e/ou testadas também ficou prejudicado pela indisponibilidade de participação de alguns *stakeholders* chave.

Resta claro que era preciso ter um patrocinador capaz de dar as diretrizes necessárias para garantir o prosseguimento do Projeto, especialmente, no que se referia à tempestividade das propostas formuladas pelo Grupo.

7. Conclusão

Estas são as considerações que nos competiam tecer a respeito do GTT Cadastramento ao Programa Ambulante Legal, uma vez que não foi possível dar prosseguimento ao Projeto pelas razões anteriormente aduzidas.

Não obstante, estamos à disposição para retomar os trabalhos e prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

É o Relatório.

Rio de Janeiro, 18 de fevereiro de 2019.

André Luiz Fontoura Cretton

Antonio Carlos Tavares da S Júnior

Felipe Machado Martins

Luciana de Souza Fernandes

Walner Romeu Mattoso