

O sentido histórico da formação econômica fluminense e desdobramentos para a crise de suas finanças públicas estaduais: desafios estruturais diante da estrutura produtiva oca

Bruno Leonardo Barth Sobral

Faculdade de Ciências Econômica / UERJ

“A política acaba submetendo-se à aritmética” (PEZÃO, 2017)

1- Introdução

A problemática da crise financeira do governo estadual não é simplesmente o ajuste das contas públicas, mas sim como fazer isso dentro de um processo de recuperação econômica sustentado. No presente artigo, defende-se que o ajuste fiscal não é um pressuposto. A preocupação principal deve ser garantir a recuperação da economia, logo, evitar que o ajuste das contas públicas prejudique esse processo de retomada. Diante disso, um grande desafio é superar o apelo moral aos programas de austeridade (BLYTH, 2017) e evitar que a máquina pública seja ainda mais desestruturada. Em particular, é preciso investigar as raízes de um problema estrutural de arrecadação tributária que se associa à debilidade de sua base econômica. Dito em outras palavras, apesar de continuar a ser uma das maiores economias estaduais do país, a economia fluminense tem uma tendência à “estrutura produtiva oca” (SOBRAL, 2013) e isso se liga a explicitação de vulnerabilidades históricas.

Além dessa introdução e da conclusão, o trabalho tem mais três seções. segunda, discute o sentido histórico da formação econômica fluminense e se busca destacar os determinantes de suas problemáticas específicas. Na terceira seção, discute-se o conceito de “estrutura produtiva oca” e os desdobramentos de sua explicitação no período recente. Na quarta seção, busca-se uma reinterpretação da atual crise fluminense à luz dos desafios econômicos estruturais.

2- Especificidades históricas do Rio de Janeiro como formação econômica regional

Na atualidade, acentua-se o caráter contraditório da urbanização capitalista, tornando-se um fator potencializador de crises socioeconômicas ao internalizar práticas parasitárias/espoliativas, conseqüentemente improdutivas. Enquanto questão financeira, a problemática fundiária não se resume à discussão ricardiana de custo de produção. Afinal, ela não é simplesmente uma restrição à “eficiência marginal do capital” diante de condições diferenciadas de produção em cada terreno e barreiras à entrada que impedem a perfeita mobilidade do capital. Inversamente, a especulação

urbana é o resultado necessário de um padrão de acumulação sob o comando de capitais mercantis urbanos que articulam proprietários de terra, incorporadores imobiliários, construtoras/empreiteiras, agências financiadoras e órgãos governamentais.

Isso é mais presente em economias como a brasileira, cujas forças de atrasos foram capazes de resistir nas fases de modernização nacional e mantiveram o controle sobre parcelas destacadas de grandes economias urbanas. Com o processo de desindustrialização, as condições para essas forças manifestarem seu poder se explicitam.

Para a melhor compreensão disso, é necessário ter claro duas hipóteses sobre o processo histórico de urbanização brasileira levantadas por Lessa (1985): 1) grande parte das cidades pôde crescer sem ser um polo, e, logo, seu dinamismo não foi derivado necessariamente da produção de regiões tributárias; 2) apesar da importância da industrialização para compreender as bases do desenvolvimento nacional, não é a industrialização que também explica os processos de expansão e valorização urbanas na maioria das regiões. Chama atenção que ambas as hipóteses se confirmam ao longo da história do Rio de Janeiro, o que revela como seu território se tornou um campo de disputas importantes para combinar o atraso com o moderno no desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Antes que uma ocupação produtiva regional, o que despontou inicialmente na formação econômica fluminense foi a formação de um núcleo urbano carioca importante por suas articulações internacionais: eixo de rotas ultramarinas de comércio. A estrutura portuária era a razão de ser do núcleo urbano. O padrão de acumulação mercantil tinha como base principal o desenvolvimento do mercado de escravos. A relação desse padrão mercantil com o negócio da escravidão era fundamental também para sustentar o pacto de dominação das classes proprietárias, travando a formação de mercados fundadores das relações sociais de produção capitalista, como o mercado de terras e o mercado de trabalho.

O poder público ficava associado a uma ordem social autoritária, na qual os “cidadãos” eram os membros das famílias de grandes proprietários (exemplo: família Sá), do poder eclesiástico (em especial, o papel dos jesuítas), e os representantes da burocracia portuguesa. Destaca-se ainda a ausência de campesinato significativo para o modo de organização econômica dominante, e os poucos trabalhadores “livres” viraram geralmente “agregados” próximos a algum senhor de grande propriedade.

Ao se tornar importante base do poder público, houve a construção de uma centralidade carioca que não dependeu necessariamente de estruturar uma economia em escala regional, como apontou Lessa (2000). Por consequência, sua força era mais baseada em seu papel em escala nacional (e internacional). Em particular, isso se tornou efetivo a partir do ciclo da economia do ouro, com a transferência da capital para a cidade do Rio de Janeiro. Como consequências

imediatas, consolidaram-se a configuração de um grande suporte logístico de apoio à articulação inter-regional e o avanço mais efetivo de um ordenamento do espaço urbano associado ao aperfeiçoamento da “máquina fiscal” pública.

Após a vinda da corte portuguesa (1808), esse processo foi aprofundado, consolidando uma cidade com padrões de urbanidade, criação de diversas institucionalidades e complexidade da economia local superiores às necessidades do pacto colonial, o que então seria rompido em um curto espaço de tempo. Após a independência (1822), reforçou-se a centralidade carioca, e isso se refletiu na primazia econômica de sua elite local sobre o resto do país. A partir da concentração de riqueza, seus detentores buscaram formas de valorização sem romper com o padrão de acumulação de dominância mercantil e a ordem social autoritária, o que explica a opção pela monarquia (“império brasileiro”).

Apesar disso, houve a formação inédita de uma ocupação produtiva regional mais significativa, gerando um complexo cafeeiro. Como destacou Lessa (2000), tratou-se do esboço inicial de um processo de interiorização econômica, porém que se demonstrou incapaz de consolidar uma rede de cidades com economias urbanas significativas. Manteve-se como uma região produtiva tributária dos capitais mercantis cariocas que ficaram com grande parcela dos excedentes que permanecia no território, dado que a maior parte “vazava” para o exterior sob o controle dos atacadistas internacionais. Nesse sentido, cabe deixar claro que a razão de ser do negócio não era produtiva, e sim mercantil, em especial, valorizar o negócio fundamental: a escravidão, mercado que teve um *boom* ao longo do século XIX.

A sustentação da primazia econômica carioca junto ao negócio da escravidão era fundamental. Ou seja, a razão de ser da cafeicultura era valorizar o escravo enquanto mercadoria (correspondia à parcela significativa do valor do cafezal). Em grande medida isso explica os limites do complexo cafeeiro fluminense e a perda de primazia para São Paulo que avançou suas relações sociais de produção capitalista. Com o fim da escravidão, a opção monárquica perdeu sentido e avançou-se para uma república que não rompe com a ordem social autoritária. Ao contrário, ganhou evidência o domínio das oligarquias regionais que explicitaram seu pacto horizontal.

Da mesma forma, tornou-se impossível a sobrevivência do complexo cafeeiro fluminense sem seu ativo principal: a escravaria. O processo de interiorização foi abortado e esses implantes regionais entram em estagnação com um conjunto de cidade entorpecidas. Contraditoriamente, a cidade do Rio de Janeiro não passou por uma decadência econômica; ao contrário, floresceu, inclusive com o surgimento dos primeiros centros industriais do país dependentes de seu poder de dinamização, como observou Lobo (1978). Mais uma vez, o padrão de acumulação mercantil se renovou com o papel da cidade em escala nacional.

Ao se tornar a capital da república, desenvolveu-se uma ampla dinâmica de crescimento

associada à urbanização. Mesmo perdendo a primazia econômica para São Paulo que avança produtivamente em escala regional, Lessa (2000) ressaltou que a economia carioca não se limitou a um “gueto burocrático” do poder público e se modernizou em escala local. Após o término do negócio da escravidão, a produção urbana e o controle de seus serviços se transformaram na principal fonte de reprodução dos capitais mercantis. Portanto, quanto mais importante figura-se a centralidade carioca, novas formas de ocupação intersticiais de natureza mercantil foram criadas diante de interconexões visíveis com o estamento burocrático e de ordem pública.

Como consequência desse processo, configurou-se padrão desigual de urbanização que acelera a periferização da força de trabalho ou sua ocupação em áreas irregulares à margem da cidade formal. Em particular, um processo de metropolização precoce ganhou evidência sem proporcional desenvolvimento institucional, no qual houve a manutenção do pacto de dominação que impediu o acesso mais democrático à apropriação do território.

O padrão de acumulação mercantil manteve sob seu controle uma série de atividades pouco indutoras, mas que se tornaram as atividades principais na maior parte do território e intensivas em mão de obra. A ordem social autoritária consolidou-se sob a lógica do clientelismo urbano, havendo o surgimento de “padrinhos” locais que abriam brechas na rígida hierarquia social e na dura repressão policial por meio da concessão de favores e proteção que viabilizava o rebaixamento do custo de reprodução dessa mão de obra.

Como destacou Osorio (2005), a força da centralidade carioca permitiu que, mesmo com esse quadro de subdesenvolvimento, a região se tornasse uma daquelas de maior modernização no país. Graças à centralidade carioca se desenvolveu um mercado de trabalho estruturado apoiado na concentração de um polo educacional e uma rede ampla de institutos de ciência e tecnologia. Portanto, junto dessa centralidade, o Estado brasileiro liderou uma fronteira moderna de acumulação associada a um terciário superior e a uma das principais bases do processo de industrialização brasileiro, logo, configurando uma estrutura econômica diversificada e com diversos setores essenciais para o desenvolvimento do país.

Segundo Oliveira (1993), se São Paulo gerou o grande centro dinâmico do ponto de vista econômico, Rio de Janeiro configurou a principal arena de articulação estratégica do projeto nacional. Todavia, manteve-se uma progressiva perda de participação relativa na economia nacional ao longo do tempo. Como mostrou Silva (2012), isso não significou um cenário de crise, dado que o Rio de Janeiro continuou apresentando dinamismo considerável. Isso sim significou os limites estruturais de seu desenvolvimento capitalista que não superaram sua dinâmica espacial concentrada e sua dominância mercantil apesar de institutos e unidades produtivas de valor estratégico.

Mesmo sendo inviabilizado um forte processo estadual de interiorização, vetores de modernização em escala nacional surgiram e requalificaram algumas parcelas do território

fluminense, inclusive a implantação de bases industriais em seu interior. Contudo, essas bases se mantiveram insulares sem gerar adensamento produtivo de forma efetiva e com graves carências de infraestrutura básica, logo, sendo incapaz de configurar novas centralidades e economias regionais significativas. Basicamente, o interior fluminense permaneceu à “sombra” da metrópole carioca, ou seja, com a multiplicação de cidades-dormitórios e de vazios produtivos ao se considerar extensões mais amplas do território.

Em especial, como destacou Osorio (2011) e Sobral (2015a), a periferia metropolitana vai se consolidando como o espaço regional de perfil socioeconômico mais problemático diante de uma região metropolitana de configuração macrocefálica. Isso revela o quanto a “máquina de crescimento urbano” carioca se mantém associada a uma “máquina de desigualdades” que rebate em sua hinterlândia imediata com mais ferocidade, funcionalizando a pobreza e privando as classes subordinadas de inclusão plena.

3- O nó do problema econômico na tendência recente à estrutura produtiva oca

Do ponto de vista industrial, a economia regional do Rio de Janeiro se tornou complementar à paulista. Nesse sentido, manteve-se concentrada na produção de bens de consumo não duráveis típicos da fase de “industrialização restringida” (CARDOSO DE MELLO, 1982), mas, ao passo que se prosseguiu para uma industrialização pesada em escala nacional, também despontou avanços na produção de bens intermediários e de alguns bens de capital (exemplo: construção naval). Todavia, nenhum dos complexos industriais possíveis foi consolidado, impedindo a capacidade endógena dos capitais industriais se autodeterminarem. Além disso, Sobral (2013) destacou que a perda de participação relativa nacional se acelerou na fase de industrialização pesada brasileira, o que demonstra os limites desse papel transformador diante do padrão de acumulação carioca e fluminense.

Fica clara a dependência do projeto nacional para o maior avanço do desenvolvimento capitalista na região. Isso porque oferecia um contraponto modernizador à lógica fragmentária e ao caráter conservador do domínio dos capitais mercantis locais (ainda que também permitisse novas funções a eles). Com a perda da capital federal para Brasília (1960), o enfraquecimento parcial de sua centralidade nacional levou a um cenário próprio de crise que seria sentida no médio prazo como reflexo da deterioração do marco de poder local, como ressaltou Osorio (2005). Diante da interrupção do projeto nacional e o início da desindustrialização brasileira ao longo da década de 1980, o esvaziamento econômico explicitou-se, indicando uma regressão estrutural (ou seja, em termos reais ou absolutos).

Ao longo das décadas seguintes, o *boom* da economia do petróleo permitiu o início de um

processo de recuperação econômica, ainda que não confirmasse uma “inflexão econômica positiva”, como defendida por Natal (2005). Ao contrário, a região passou por um processo de especialização, concentrando seu dinamismo produtivo em atividades produtoras de *commodities*. Isso também ocorreu em escala nacional; porém, no Rio de Janeiro esse movimento foi mais intenso, como mostrou Sobral (2013). Portanto, a região não sofreu apenas os rebatimentos de uma problemática nacional e, sim, se tornou um dos epicentros dessa problemática nacional.

No período recente, a economia fluminense buscava consolidar seu processo de recuperação. Contudo, isso se deu em um cenário que a desindustrialização do país é aprofundada e que o Estado brasileiro ainda não se demonstrava capaz de retomar plenamente um projeto nacional. Como defendeu Sobral (2013), isso indicou que as bases de dinamização se alicerçavam muito mais em uma forma de “fuga para frente”, ou seja, sem estarem associadas ao enfrentamento das questões mais estruturais, ao contrário, inclusive agravando-as. Afinal, quando as questões urbana e regional eram abordadas no processo decisório, resumiam-se a estimativas otimistas sobre o mercado de trabalho e à cobrança de medidas compensatórias diante de impactos socioambientais e da falta de ordenamento urbano satisfatório. Contudo, o desenvolvimento não estava “contratado”, como se apostava, e o cerne da problemática ainda continuou econômico. Em especial, a tendência de “estrutura oca” é reafirmada diante de um perfil socioeconômico regional descolado das novas âncoras, ou seja, em grande medida, não ativado produtivamente.

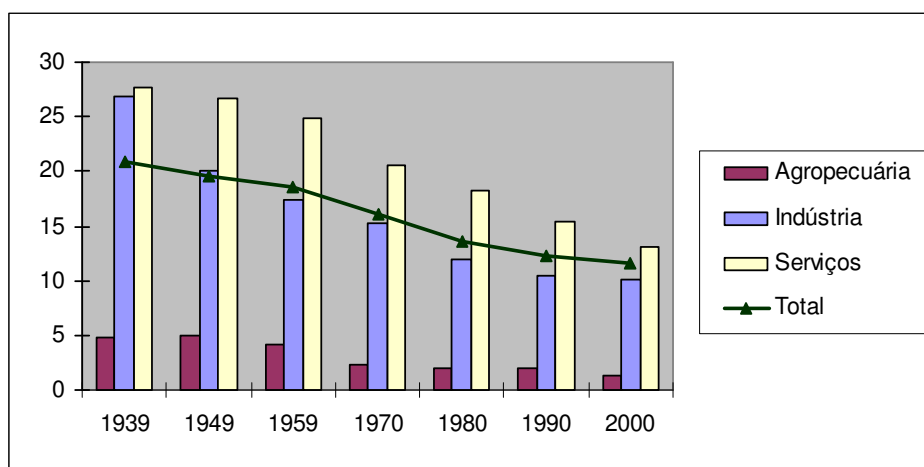
Entende-se esse último fenômeno como um processo de desadensamento de importantes cadeias de produção levando ao agravamento das condições que impedem a indústria de transformação se constituir no motor chave do crescimento econômico e do progresso técnico. Nesse sentido, trata-se de um esvaziamento que leva ao esgarçamento do tecido produtivo e a ociosidade de uma série de recursos no território. Isso ocorre por uma perda de diversificação e complexidade produtiva a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor valor agregado (conteúdo local).

Portanto, a noção de “estrutura oca” se associa a um conjunto disperso de especializações setoriais em uma região e com pouca coerência do ponto de vista de uma divisão territorial do trabalho. Como consequência, revela uma economia muito dependente do aproveitamento de algumas vantagens já reveladas que passam a ser consideradas suas “vocações” por suas elites decisórias, inclusive, muitas vezes provocando situações de euforia exagerada sobre suas potencialidades. Embora existam brechas para alguns ganhos de competitividade em nichos setoriais isolados, não há o enfrentamento dos problemas estruturais, o que impede o surgimento de novas vantagens competitivas mais sistêmicas. Isso significa que ainda que seja possível listar um conjunto de atividades dinâmicas, estes não são setores líderes a ponto de gerar efeitos indutores e poder de arrasto significativos

Por essa razão, a base produtiva como um todo fica fragilizada ainda que possam ocorrer ciclos expansivos, inclusive decisões de grandes investimentos. Isso significa que se mantém os riscos de regressão generalizada a depender do grau que estiver vulnerável aos efeitos negativos de conjunturas adversas. Dito em outras palavras, é uma economia mais suscetível a sofrer (e com mais intensidade) os rebatimentos de qualquer crise internacional e nacional.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, cabe lembrar que sua economia veio reduzindo participação no PIB nacional ao longo do século XX (em particular, após ter perdido sua primazia econômica para o Estado de São Paulo na década de 1920). Como mostra o gráfico 1, esse esvaziamento relativo se refere não apenas a ao total da economia, mas também aos principais macrosetores separadamente: indústria, agropecuária e serviços, logo se trata de algo generalizado. Nota-se que esse processo é acelerado justamente a partir da fase de industrialização pesada brasileira a partir de 1955 (Plano de Metas). Inclusive quando se inicia o processo de desconcentração econômica regional no país a partir da década de 1970, esse quadro não é revertido.

Gráfico 1 – Participação (%) do Estado do Rio de Janeiro no PIB Nacional, 1939/2000



Fonte: FGV (período 1939/1980); Contas Regionais/IBGE pela antiga metodologia (ano 1990) e pela nova metodologia (ano 2000).

Nas últimas décadas, a economia fluminense não ganha maior peso na economia brasileira. Conforme tabela 1, o Estado do Rio de Janeiro mantém uma participação no valor adicionado bruto (VAB) nacional em torno de 11,0% no período 1995-2013. Apesar de continuar como a segunda maior economia estadual pela ótica do VAB, é preciso ter claro que não aproveita a continuidade do processo de desconcentração economia regional a partir do Estado de São Paulo. Isso ocorre mesmo com o notável despenho da extrativa mineral (devido a produção de petróleo e gás natural). Esse resultado poderia ser bem pior, revelando a continuidade da perda de participação relativa na

economia nacional, se fosse descontado o despenho desse setor puxado mais por uma política nacional do que por qualquer estratégia de desenvolvimento estadual.

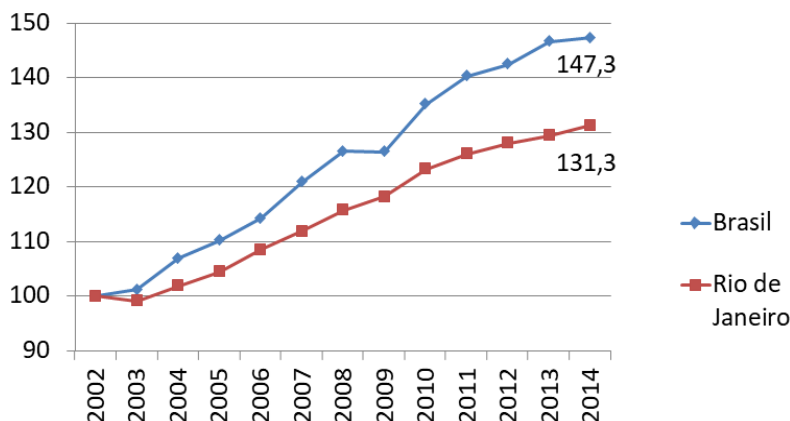
Suas especificidades ficam mais evidentes a partir do gráfico 2 que apresenta a evolução do crescimento do VAB do Estado do Rio de Janeiro e da média nacional no período 2002/2014. Nota-se que, no acumulado, o Estado do Rio de Janeiro possui desempenho pior e somente em dois anos se aproximou da média nacional: 2009 e 2014. Justamente anos cuja trajetória do VAB total para o Brasil sofreu piora, ou seja, a aproximação foi porque a economia brasileira foi mal e não porque a economia fluminense foi bem. Quando a economia nacional vai bem, a economia fluminense não acompanha na mesma intensidade.

Tabela 1 – Participação (%) das Grandes Regiões e Unidades da Federação selecionadas no valor adicionado bruto (VAB) nacional 1995-2013

| | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | 2011 | 2013 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| São Paulo | 36,6 | 35,0 | 33,3 | 33,2 | 31,8 | 31,1 |
| Minas Gerais | 8,6 | 8,5 | 8,8 | 9,2 | 9,4 | 9,4 |
| Espírito Santo | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 2,1 | 2,3 | 2,1 |
| Rio de Janeiro | 11,2 | 11,8 | 11,1 | 11,0 | 11,7 | 11,7 |
| Paraná | 5,8 | 6,1 | 6,6 | 6,2 | 5,9 | 6,3 |
| Santa Catarina | 3,5 | 3,6 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| Rio Grande do Sul | 7,1 | 7,0 | 7,4 | 6,7 | 6,1 | 6,3 |
| Centro-Oeste | 8,9 | 9,1 | 9,2 | 9,1 | 9,3 | 9,3 |
| Norte | 4,3 | 4,3 | 4,9 | 5,1 | 5,8 | 5,7 |
| Nordeste | 12,3 | 12,7 | 13,0 | 13,3 | 13,7 | 13,9 |
| Brasil | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Contas Regionais

Gráfico 2 – Série encadeada do crescimento do volume do valor adicionado bruto (VAB) total, 2002-2014



Fonte: Contas Regionais / IBGE

Apesar do contexto atual de desindustrialização nacional, não se pode argumentar que a situação da indústria de transformação fluminense se trata simplesmente de rebatimentos de uma problemática brasileira, dado que seus efeitos negativos são mais intensos. Isso fica claro ao se verificar os efeitos indutores limitados sobre a indústria de transformação fluminense. Em uma perspectiva histórica maior, a tabela 2 mostra que a participação dessa última no valor de transformação industrial (VTI) nacional caiu pela metade (passou de 15,7% para 7,3%) entre o início da década de 1970 e meados da década atual. Além disso, o Estado do Rio de Janeiro deixou de ser a segunda para se tornar a quinta maior base industrial estadual pelo VTI. Em 1997, Minas Gerais ultrapassou e, desde então, permanece incontestavelmente como a segunda maior base da indústria de transformação do país. Já os casos de Rio Grande do Sul e Paraná são mais irregulares, tendo ficado alguns anos na frente e outros anos atrás do Rio de Janeiro no período mais recente, sendo que, em 2013, ambos superam a participação fluminense.

Tabela 2 – Participação (%) das Grandes Regiões e Unidades da Federação selecionadas no Valor da Transformação Industrial (VTI) nacional, 1970-2014

| | 1970 | 1980 | 1985 | 1996 | 2003 | 2007 | 2011 | 2014 |
|-----------------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| São Paulo | 58,1 | 53,4 | 51,9 | 50,9 | 43,8 | 42,5 | 40,8 | 37,8 |
| Minas Gerais | 6,5 | 7,7 | 8,3 | 8,4 | 9,1 | 10,2 | 9,6 | 9,6 |
| Paraná | 3,1 | 4,3 | 4,9 | 5,4 | 7,3 | 7,5 | 8,1 | 8,3 |
| Rio Grande do Sul | 6,3 | 7,3 | 7,9 | 7,9 | 8,4 | 7,4 | 7,7 | 8,3 |
| Rio de Janeiro | 15,7 | 10,6 | 9,5 | 8,1 | 8,0 | 7,3 | 8,0 | 7,3 |
| Santa Catarina | 2,6 | 4,1 | 3,9 | 4,6 | 5,0 | 5,0 | 5,3 | 6,2 |
| Brasil | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Censos Industriais (1970-1985) e PIA - IBGE (1996-2014)

Portanto, tornam-se claros os indícios de desindustrialização mesmo quando estes ficam parcialmente subestimados pela euforia com o setor petrolífero e a atração de alguns grandes investimentos (por exemplo, CSA, Comperj, Porto do Açúcar etc.). Ao atestar o quadro de desindustrialização fluminense, é importante se colocar em desacordo com visões que defendem que é um processo inexorável, logo, não reversível.

Dessa forma, tais visões desconsideram a importância nacional ainda significativa que a indústria de transformação fluminense possui em diversos setores. Segundo a tabela 3, vários setores se destacam recentemente com mais de 10% de participação relativa no VTI nacional, entre os quais: Fabricação de bebidas; Impressão e reprodução de gravações (que inclui a produção gráfica como de jornais); Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de

biocombustíveis; Fabricação de produtos químicos; Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos; Metalurgia; Construção de embarcações; e Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos. Portanto, essa base industrial estadual ainda tem diversas vantagens a serem mantidas e ampliadas. O grande desafio é uma política de adensamento produtivo mais efetiva a partir de seus encadeamentos potenciais em vez de negar o papel da industrialização em uma estratégia de desenvolvimento.

Diante desse objetivo, é fundamental que seja melhor compreendida a tendência à “estrutura produtiva oca”. Analisando as tabelas 4 e 5, essa questão ganha mais evidência em uma perspectiva histórica ampla (1970-2014). Atualmente, apenas três setores representam em torno da metade da estrutura da indústria de transformação, quando os mesmos representavam apenas 22,9% em 1970. Trata-se dos seguintes setores: “Metalurgia” (inclui produção siderúrgica); “Derivados do petróleo” (destacando-se atividade de refino); e “Produtos químicos” (inclui atividade petroquímica). Cabe ponderar que a clareza sobre esse diagnóstico pode ser afetada por momentos mais intensos de um cenário de crise nacional (e internacional) e períodos nos quais irrompem crises setoriais e saturação dos mercados específicos. Isso explica 2009 e 2014 serem os anos mais recentes que a participação da soma desses setores destacados terem levemente se reduzido. Trata-se de ocasiões que se debilitaram justamente alguns dos nichos setoriais que se tinham uma competitividade destacada (por exemplo, setores ligados à economia do petróleo e a produção de aço). Portanto, isso não deve ser entendido como uma reversão do quadro estrutural negativo no qual se reduziu sensivelmente a diversificação verificada em 1970.

Diante desse quadro estrutural, a constatação de diversos “vazios produtivos” no território fluminense não significa ausência de potencial econômico, mas ociosidade de caráter estrutural. Nesse sentido, o problema não é uma falta de “vocações”, e sim a necessidade de um aprofundamento da divisão territorial do trabalho e de maiores articulações de sua rede urbana. Em escala local, a maioria das economias permanece dominada por atividades pouco indutoras (exemplo, comércio varejista), ou seja, dependentes da circulação de renda já existente.

A forte expansão de grandes empreendimentos não veio acompanhada proporcionalmente de uma expansão de micro, pequenas e médias empresas fornecedoras. Por essa razão, grandes empreendimentos não deveriam ser considerados vetores de desenvolvimento regional simplesmente pelo seu porte, pois há o risco recorrente de mau aproveitamento do tecido produtivo existente. Logo, o processo de indução política não pode ficar preso aos sinais mais imediatos e aparentes de ganhos empresariais como vem ocorrendo. Políticas de incentivo são fundamentais, mas não podem levar à guerra fiscal indiscriminada e sem uma estrutura permanente de planejamento das cadeias produtivas.

Tabela 3 – Participação (%) fluminense no VTI nacional, segundo classes de gêneros, 2007-2014

| | 2007 | 2009 | 2011 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Fabricação de produtos alimentícios | 2,1 | 2,1 | 1,8 | 1,8 |
| Fabricação de bebidas | 9,6 | 10,4 | 11,9 | 11,0 |
| Fabricação de produtos do fumo | 0,5 | 2,8 | 2,2 | 0,0 |
| Fabricação de produtos têxteis | 3,0 | 2,2 | 2,3 | 1,9 |
| Confeção de artigos do vestuário e acessórios | 5,7 | 8,5 | 7,6 | 10,2 |
| Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados | 0,9 | 1,1 | 0,9 | 0,8 |
| Fabricação de produtos de madeira | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Fabricação de celulose, papel e produtos de papel | 2,4 | 2,7 | 2,3 | 1,7 |
| Impressão e reprodução de gravações | 15,4 | 16,9 | 15,3 | 14,8 |
| Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis | 17,5 | 17,9 | 23,2 | 16,3 |
| Fabricação de outros produtos químicos | 7,7 | 9,9 | 9,3 | 11,4 |
| Perfumaria, sabões e velas | 7,5 | 4,9 | 7,0 | 9,2 |
| Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos | 13,1 | 14,8 | 11,8 | 10,9 |
| Fabricação de produtos de borracha e de material plástico | 6,8 | 6,7 | 6,5 | 7,5 |
| Fabricação de produtos de minerais não-metálicos | 5,1 | 5,5 | 5,0 | 5,6 |
| Metalurgia | 12,2 | 12,1 | 14,7 | 12,6 |
| Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | 5,8 | 5,1 | 7,1 | 7,0 |
| Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos | 1,0 | 1,4 | 0,9 | 1,2 |
| Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos | 1,8 | 0,9 | 1,0 | 1,2 |
| Fabricação de máquinas e equipamentos | 2,6 | 2,6 | 3,7 | 4,8 |
| Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias | 4,9 | 4,5 | 5,4 | 4,1 |
| Construção de embarcações | 53,4 | 54,1 | 55,5 | 49,2 |
| Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,4 |
| Fabricação de móveis | 1,7 | 2,2 | 2,4 | 3,1 |
| Fabricação de produtos diversos | 8,6 | 6,4 | 5,5 | 6,9 |
| Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos | 26,4 | 25,6 | 22,9 | 23,5 |
| Indústrias de transformação | 7,3 | 7,3 | 8,0 | 7,3 |

Fonte: PIA (cnae 2.0) - IBGE

Tabela 4 – Estrutura (%) do VTI da indústria de transformação do Estado do Rio de Janeiro segundo classes de gênero, 1970-2002

| | 1970 | 1980 | 1985 | 1996 | 2002 |
|---------------------------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Produtos alimentícios | 9,8 | 7,4 | 7,7 | 7,2 | 4,6 |
| Bebidas | 3,2 | 1,4 | 1,1 | 6,8 | 4,5 |
| Fumo | 1,9 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0 |
| Têxtil | 7,0 | 4,7 | 4,5 | 1,7 | 1,1 |
| Vestuário e artefatos de tecido | 3,3 | 5,6 | 4,6 | 3,2 | 1,9 |
| Mobiliário | 2,0 | 1,2 | 0,9 | 0,5 | 0,3 |
| Editorial e Gráfica | 6,9 | 7,5 | 6,0 | 11,7 | 8,5 |
| Diversas | 1,3 | 2,0 | 1,3 | 1,5 | 0,6 |
| Farmacêuticos e Veterinários | 6,6 | 4,4 | 5,2 | 9,5 | 6,1 |
| Perfumaria, sabões e velas | 2,3 | 1,3 | 1,4 | 2,7 | 1,8 |
| Couros, peles e calçados | 0,7 | 0,4 | 0,2 | 0,8 | 0,4 |
| Minerais Não-Metálicos | 5,1 | 5,3 | 3,1 | 3,3 | 4 |
| Metalúrgica Básica | 8,6 | 9,7 | 11,9 | 12,9 | 14,6 |
| Produtos de Metal | 4,3 | 3,8 | 4,0 | 4,6 | 2,9 |
| Derivados de Petróleo e Álcool | 8,1 | 4,9 | 10,2 | 9,7 | 19,3 |
| Outros Produtos Químicos | 6,2 | 9,0 | 11,7 | 8 | 7,7 |
| Madeira | 0,6 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Papel e Celulose | 2,1 | 2,4 | 1,6 | 1,8 | 1 |
| Borracha | 0,8 | 0,6 | 1,1 | 1,7 | 1,4 |
| Matérias Plásticas | 2,0 | 3,1 | 3,1 | 2,5 | 1,7 |
| Reciclagem | - | - | - | 0,1 | 0 |
| Máquinas e equipamentos | 6,5 | 8,4 | 6,4 | 3,1 | 2,5 |
| Máquinas p/ Escrit. e Informática | - | - | - | 0,1 | 3,8 |
| Equip. Médicos, Automação e Cine-Foto | 0,5 | 0,9 | 0,6 | 0,9 | 1,2 |
| Material Elétrico e Comunicações | 4,1 | 5,0 | 5,8 | 1,3 | 1,1 |
| Material Eletrônico | - | - | - | 0,4 | 0,2 |
| Veículos Automotores | - | 1,3 | 0,6 | 1,1 | 4,9 |
| Construção Naval | - | - | - | 1,8 | 2 |
| Outros Equipamentos de Transporte | - | 8,6 | 6,8 | 0,8 | 1,1 |
| Soma dos segmentos destacados | 22,9 | 23,6 | 33,8 | 30,6 | 41,6 |
| Total da indústria de transformação | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Censos Industriais (1970-1985) e PIA (cnae 1.0) - IBGE (1996-2002)

Notas: Entre 1970 e 1985, Mecânica inclui Máquinas para Escritório e Informática; Material Elétrico e Comunicações inclui Material Eletrônico; e Outros Equipamento de Transporte inclui Construção Naval. Em 1970, somando dados brutos para Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 5 – Estrutura (%) do VTI da indústria de transformação do Estado do Rio de Janeiro segundo classes de gênero, 2007-2014

| | 2007 | 2009 | 2011 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Fabricação de produtos alimentícios | 3,8 | 4,6 | 3,7 | 4,4 |
| Fabricação de bebidas | 4,4 | 5,5 | 5,4 | 5,5 |
| Fabricação de produtos do fumo | 0,1 | 0,4 | 0,2 | 0,0 |
| Fabricação de produtos têxteis | 0,8 | 0,6 | 0,5 | 0,4 |
| Confeção de artigos do vestuário e acessórios | 1,6 | 2,8 | 2,5 | 3,9 |
| Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Fabricação de produtos de madeira | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Fabricação de celulose, papel e produtos de papel | 1,3 | 1,3 | 0,9 | 0,8 |
| Impressão e reprodução de gravações | 2,2 | 2,5 | 2,2 | 2,1 |
| Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis | 30,8 | 28,9 | 34,6 | 24,5 |
| Fabricação de outros produtos químicos | 7,4 | 8,4 | 7,2 | 10,2 |
| Perfumaria, sabões e velas | 1,3 | 1,0 | 1,1 | 1,8 |
| Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos | 5,1 | 5,9 | 3,4 | 3,7 |
| Fabricação de produtos de borracha e de material plástico | 3,5 | 3,6 | 3,2 | 4,3 |
| Fabricação de produtos de minerais não-metálicos | 2,4 | 2,9 | 2,5 | 3,3 |
| Metalurgia | 14,4 | 9,5 | 9,7 | 9,7 |
| Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | 3,4 | 3,2 | 3,7 | 3,9 |
| Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,4 |
| Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,5 |
| Fabricação de máquinas e equipamentos | 1,8 | 1,7 | 2,5 | 3,5 |
| Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias | 6,8 | 6,9 | 7,7 | 4,8 |
| Construção de embarcações | 2,0 | 2,8 | 2,8 | 4,9 |
| Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Fabricação de móveis | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,7 |
| Fabricação de produtos diversos | 1,2 | 1,0 | 0,8 | 1,3 |
| Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos | 3,9 | 4,8 | 4,0 | 5,2 |
| Soma dos segmentos destacados | 52,5 | 46,8 | 51,4 | 44,4 |
| Indústrias de transformação | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: PIA (cnae 2.0) - IBGE

Segundo Sobral (2015c), boa parte do último ciclo de grandes investimentos apresentou papel perturbador sobre a dinâmica regional, em vez de papel estruturante, pela falta de instâncias de governança e respectivas ações planejadoras. Isso porque se referiu a atividades intensivas em capital, com ampla mobilização patrimonial que, geralmente, criam uma euforia exagerada sobre seu efeito acelerador e suas oportunidades de arrasto econômico. A capacidade de sustentação se demonstrou instável diante de mudanças na estrutura da demanda mundial e na evolução dos preços internacionais. A incerteza decisória e o enfraquecimento da dimensão estratégica do investimento tendeu a levar a uma onda de desvalorizações do estoque de capital imobilizado com efeitos negativos sobre o mercado de trabalho e sobre a expansão das economias urbanas associadas.

É inegável a influência de uma conjuntura macroeconômica desfavorável, mas não é uma simples questão de considerar rebatimentos de um cenário nacional adverso. Por um lado, ganha evidência a baixa densidade da base produtiva incapaz de ampliar a massa de arrecadação tributária estadual (desaceleração do ICMS, bem como de *royalties* e participações especiais). Por outro lado, explodem problemas sociais em áreas de limitado crescimento econômico (como Itaboraí), deixando sobre a responsabilidade de uma estrutura pública municipal enfrentar esses problemas sem possuir recursos próprios compatíveis.

Ao não se consolidarem setores econômicos líderes para estruturação de complexos regionais, observa-se a falta de polos capazes de requalificar o protagonismo nacional do Rio de Janeiro sob uma ótica produtiva. Isso não quer dizer que a centralidade carioca esteja deixando de se refortalecer recentemente. Contudo, isso ocorreu sem servir mais de contraponto à lógica fragmentária e ao caráter conservador do domínio dos capitais mercantis locais. Ao contrário, explicita-se a partir de uma estratégia de “localismo competitivo”, nos termos criticados por Brandão (2007) e discutida sua especificidade nos casos concretos mais recentes em Santos Júnior, Gaffney e Ribeiro (2015). O elemento decisivo passou a ser a construção de uma “marca” internacional associada ao desejo de ser reconhecida como um ambiente favorável de negócios, mas de forma acrítica sobre os potenciais indutores.

Nesses termos, o refortalecimento recente da centralidade carioca dá as costas ao drama social de sua periferia metropolitana e ao desafio de articular um sistema produtivo regional. Da mesma forma, desconsidera os entraves à retomada do projeto de país e seu papel como uma das principais arenas de articulação nacional. Enquanto uma “ilha” que não rearticula nexos com o desenvolvimento brasileiro, busca “pular” essa escala (vista como desgastada) e buscar diretamente ser uma “vitrine” urbana com vistas a um protagonismo global. Explicitando o viés patrimonialista das classes proprietárias, mais uma vez garante-se o controle restrito e concentrado do estoque de ativos estratégicos, elevando, em média, o custo de vida. E essa centralidade assim “desfigurada” (SOBRAL, 2015b) não permite que o desenvolvimento econômico seja encarado objetivamente

como o desenvolvimento de territórios produtivos.

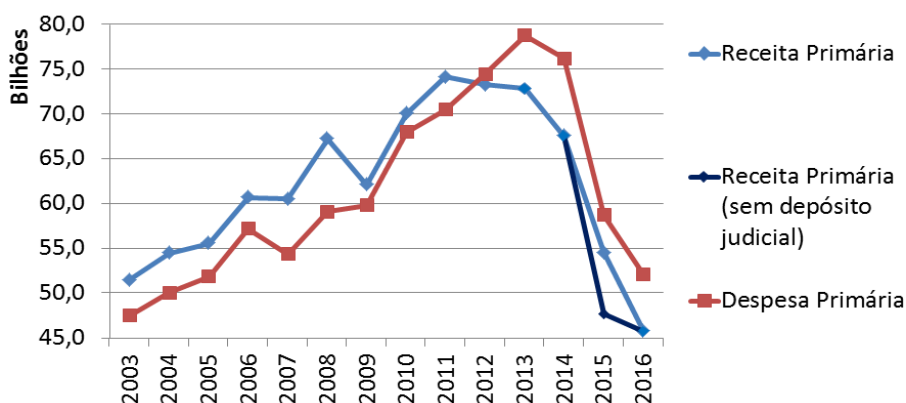
4- Reinterpretando a crise fluminense recente à luz de seus desafios econômicos estruturais

É preciso ter claro que o cerne da crise financeira do governo do Estado do Rio de Janeiro se deve mais pela queda de receitas do que pelo aumento das despesas, o que também estão caindo. O problema é que as receitas estão caindo num ritmo mais acelerado que as despesas como mostra o gráfico 3. É preciso ter claro que se estabeleceu um ciclo vicioso no qual se faz progressivamente maiores cortes de despesas (e ainda se continua recomendando que se faz mais) e as receitas caem ainda mais. O gráfico 4 mostra a gravidade do quadro para o ano de 2016, quando a retração arrecadação própria fluminense foi maior entres os estados brasileiros.

Não se priorizando uma inflexão na deterioração das receitas, o desajuste fiscal persiste tornando inócua a aposta reiterada em maiores endividamentos e redução da máquina pública, em particular, no contexto atual de recessão e carências sociais. Em particular, porque não se trata apenas de uma forte queda das receitas, mas isso em um contexto de capacidade de geração de receita própria estruturalmente baixa.

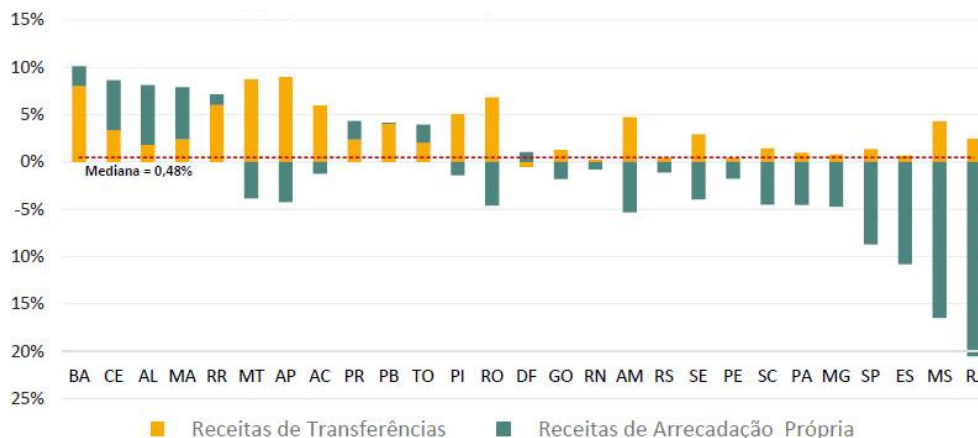
Como mostra o gráfico 5, o caso fluminense é aquele com a menor taxa média anual de crescimento da receita corrente líquida considerando junto com as três gestões anteriores. Logo, não se trata apenas de um problema conjuntural e sim estrutural que foi explicitado em uma situação de maior vulnerabilidade (forte queda das receitas do petróleo e gás natural e recessão econômica nacional). E mais, o desempenho fluminense é bem diferente dos casos mineiro e gaúcho que, muitas vezes, alguns analistas tratam imprudentemente de forma conjunta.

Gráfico 3 – Evolução de receitas e despesas primárias do governo fluminense em termos reais, 2001/2016



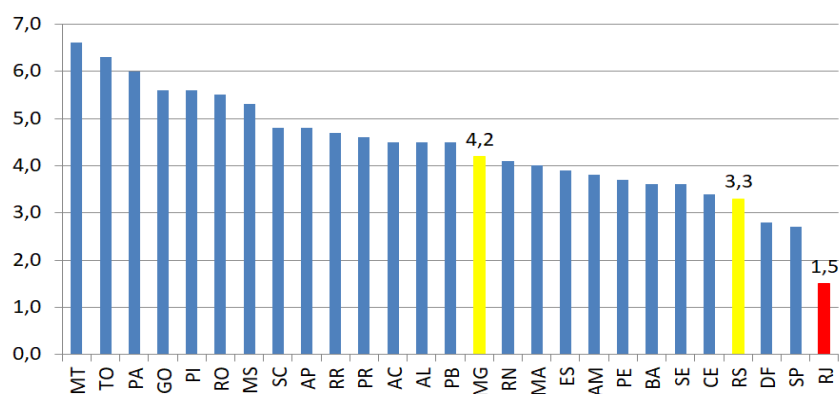
Fonte: SEFAZ-RJ Nota: Valores corrigidos pelo IPCA (dez/2016)

Gráfico 4 – Variação real (%) das receitas primárias dos estados entre 2015 e 2016



Fonte: Sistema do Tesouro Nacional

Gráfico 5 - Taxa média anual de crescimento da RCL, 2002/2016



Fonte: STN e secretarias estaduais. Nota: Valores corrigidos por IPCA (dez/2016)

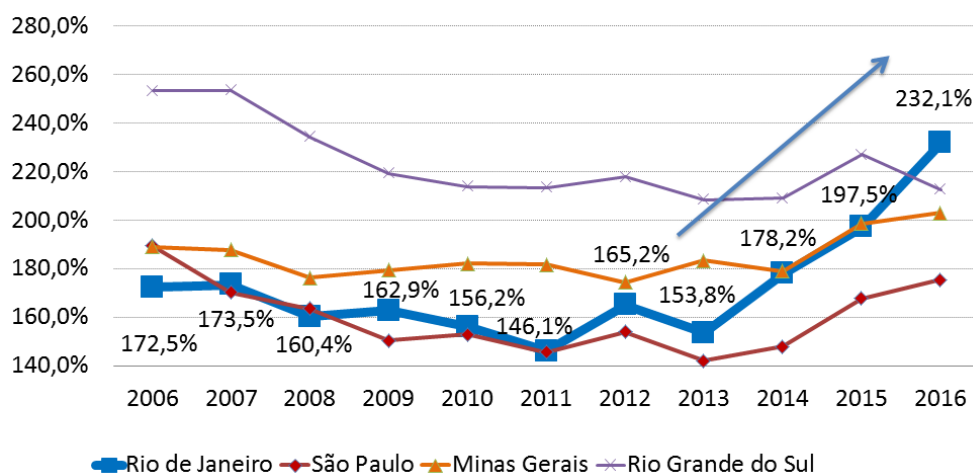
Como mostra o gráfico 6, já há uma exposição temerária a um endividamento acelerado, o que foi induzido pelo governo federal em três fases. No início, isso se justificava para fazer investimentos de interesse nacional que não foram realizados diretamente pelo governo federal, apoiando o endividamento dos governos estaduais para fazerem no seu lugar. É inegável a importância dos investimentos públicos realizados. Todavia, ao escolher facilitar o crédito em bancos públicos federais, a União não impactou suas contas, embora esses investimentos eram de interesses nacional (em sua maioria, voltados para grandes eventos) e poderiam ter sido feitos com uso de orçamento federal. Precisando ser feitos “a toque de caixa” e num volume considerável, mostraram-se incompatíveis a capacidade de uma administração estadual aguentar.

Numa segunda fase, houve a tentativa de sustar temporariamente os efeitos de uma recessão nacional que se julgava passageira no discurso oficial federal. Porém, ao se alongar, transformou esse processo em uma “bola de neve”. Assim, anteciparam-se receitas ficando descoberto o fluxo de caixa no futuro próximo. Desse modo, não só há um desempenho pior de geração de receitas,

como ganhou um passivo ao invés de uma receita garantida. Sem ter recomposto a receitas para cumprir os compromissos, precisa de mais recursos com mais sem condições de solvência para contrair mais créditos.

No momento atual, transcorre a terceira fase quando a gestão federal tenta fazer seu ajuste das contas diretamente à custa dos entes subnacionais como o Estado do Rio de Janeiro. Ao impedir que financie seu déficit através do orçamento como o mesmo fez, empurra a gestão fiscal estadual para um comportamento cada vez mais especulativo: endividamento crescente, numa lógica de dívida sobre dívida.

Gráfico 6 – Evolução da DCL em % da RCL de estados selecionados, 2006/2016

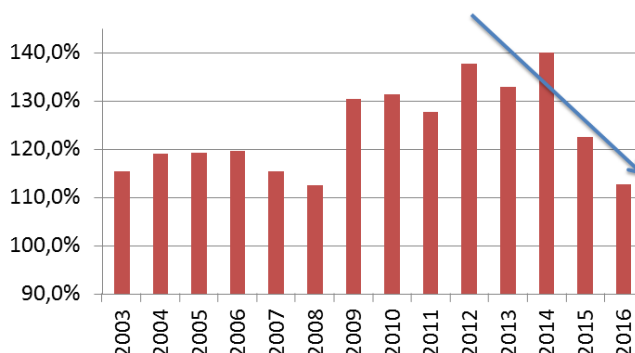


Fonte: Tesouro Nacional e secretarias estaduais Nota: posição em 31/01/2017

Como o gráfico anterior mostrou, mais uma vez é bem diferente a trajetória fluminense dos casos mineiro e gaúcho. Especificamente, entre 2012 a 2015, foram contratados R\$ 22,39 bilhões em empréstimos. Cabe ainda destacar as obrigações no valor de R\$ 18,4 bilhões até 2021 pela antecipação de R\$ 8,4 bilhões em royalties e participações especiais no período recente. Consequentemente, já há um alto patamar de desembolsos obrigatórios para os próximos 10 anos (no total, em torno de R\$ 82 bilhões).

Insistir em mais endividamento tendo a retórica do "dever de casa" sobre contrapartidas como algo indiscutível é desconsiderar que, daqui para frente, economias substanciais só serão feitas sucateando ou cortando serviços públicos e com o descuido na preservação de fatores portadores de futuro (vide a agonia da UERJ entre tantos outros exemplos). Como aponta o gráfico7, a evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida – RCL revela um violento tranco nos dispêndios feito ano a ano. 2016 chegou ao menor patamar atingido por esse indicador considerando desde o início da década de 2000, mesmo com a RCL sofrendo uma queda considerável nos últimos anos.

Gráfico 7 - Evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida, 2001/2016



Fonte: Contas de Gestão / SEFAZ/RJ

Nota: Dados de 2015 não consideram depósitos judiciais

Todo o debate que foca exclusivamente nas finanças públicas acaba enfatizando a folha de pagamentos sem contextualizar como o efeito de um problema maior e com outras especificidades. É fundamental que todo o debate de finanças públicas não desconsidere a dimensão da economia regional e seus desafios que tornam necessário a recuperação e sustentação de instituições de Estado com visão de futuro.

A situação do RJ tem especificidades, em particular, a problemática de sua “estrutura produtiva oca” já discutida na seção anterior. Diante disso, explicitou-se um desempenho tributário estruturalmente aquém do porte de sua economia regional. Segundo tabela 6, em uma comparação entre estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o PIB é quase três vezes menor e a receita tributária líquida é quase cinco vezes menor. Essa desproporção significa uma receita tributária líquida 56,6% menor, ou seja, perdas anuais em torno de R\$ 22,3 bilhões. Se isso fosse superado, cobriria o déficit orçamentário previsto na LOA para 2017 (R\$ 20,3 bilhões).

Tabela 6 – Comparativo PIB e Receita Tributária entre estados de Rio de Janeiro e São Paulo

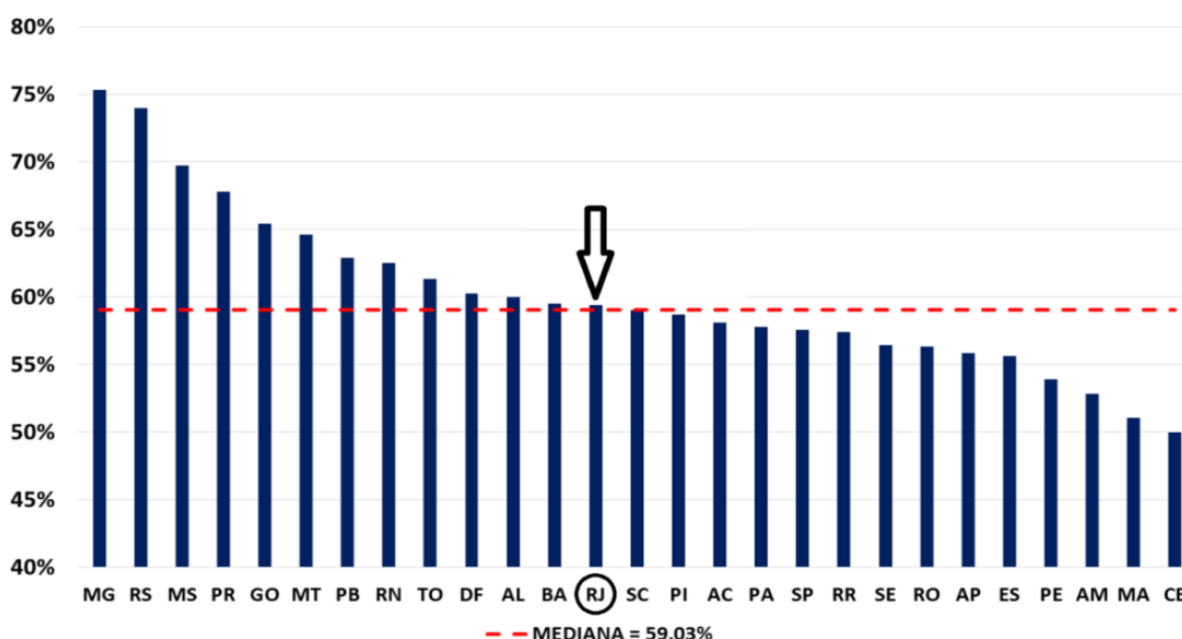
| Estados | PIB | | Receita Tributária Líquida | |
|-------------------------------------|------------------------|--------|----------------------------|--------------|
| | Valor (em R\$ bilhões) | % | Valor (em R\$ bilhões) | % |
| Dados reais: | | | | |
| Rio de Janeiro | 671,1 | 36,1% | 29,1 | 20,5% |
| São Paulo | 1.858,2 | 100,0% | 142,2 | 100,0% |
| Simulação de Proporcionalidade: | | | | |
| Rio de Janeiro | 671,1 | 36,1% | 51,3 | 36,1% |
| São Paulo | 1.858,2 | 100,0% | 142,2 | 100,0% |
| Diferença pela desproporção: | | | -22,3 | 56,6% |

Fonte: SICONFI/STN/MF e IBGE, dados retrabalhados a partir de Osorio (2016)

Nota: PIB para exercício de 2014 e Receitas tributárias para exercício de 2015

Diante desse quadro, ganha evidência que as despesas com pessoal não explicam a situação caótica em que se encontram as finanças públicas fluminenses. Segundo gráfico 8, em 2015, mais uma vez diferente de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, o peso das despesas com pessoal no total de despesas primárias ainda foi um resultado mediano no comparativo com os outros estados brasileiros. Deve-se ponderar que há uma tentativa de maiores cortes em todas as despesas não obrigatórias, logo, as despesas primárias tendem a se concentrar nas obrigatórias (como despesas com pessoal), o que aumentará provavelmente o valor desse indicador nos próximos exercícios.

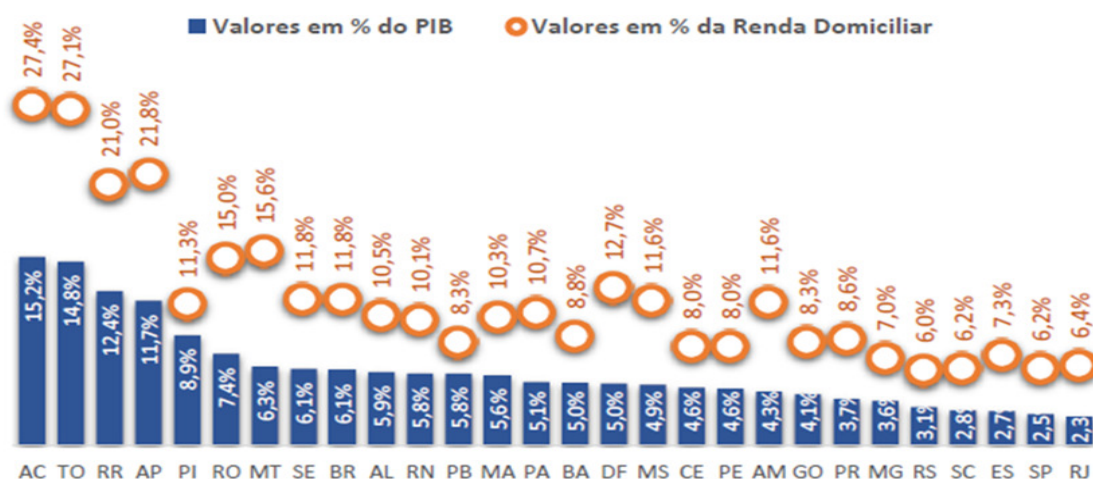
Gráfico 8 - Peso (%) das despesas com pessoal no total de despesas primária, 2015



Fonte: STN Nota: em 2016, foi 64,2% para o RJ

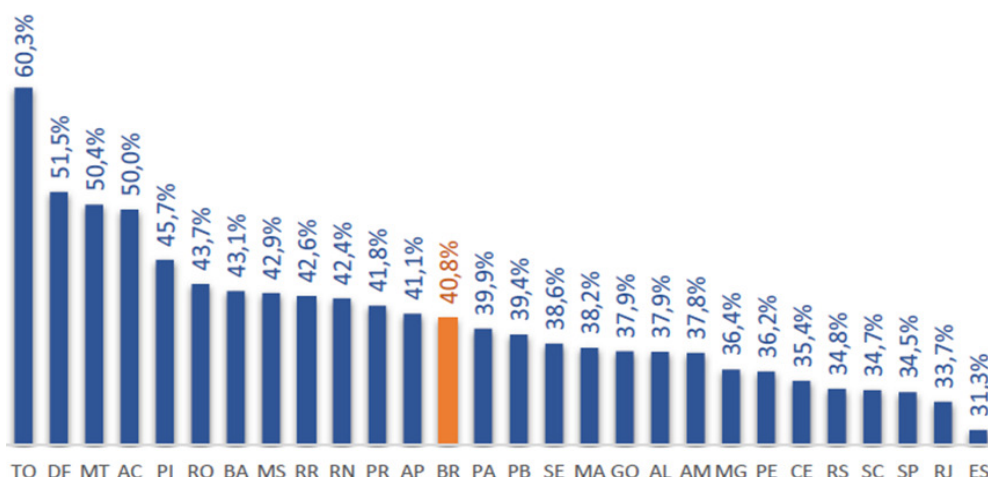
Ao contrário do que presume uma visão generalista de um Estado perdulário contida no acordo federal, o caso fluminense não é de uma máquina pública “inchada” (em particular, no poder executivo). Logo, focar na redução de seu tamanho tende mais a gerar não ganhos e sim perdas de eficiência em termos de papel econômico estruturante e capacidade de atendimento das demandas sociais. Como se nota nos gráficos 9 e 10, em proporção do PIB, da renda domiciliar e da receita (pública) corrente líquida, a despesa com pessoal ativo do poder executivo fluminense é uma das menores (quando não a menor) em comparação com os demais estados.

Gráfico 9 – Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % do PIB e da Renda Domiciliar, 2015



Fonte: Afonso, 2016

Gráfico 10 – Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % da Receita Corrente Líquida, 2015



Fonte: Afonso, 2016

Esse ponto é decisivo, ao invés de menos, a administração pública está com composição de diversas áreas bastante envelhecida e carente de concursos, dado que historicamente ainda se encontra bastante destruída. A ocupação de funções permanentes por cargos comissionados, prática excessiva de terceirizações, diversas áreas carentes de pessoal (em particular, prestadores de serviços essenciais) etc. denotam a falta de concurso, um problema estrutural que não só afeta a qualidade do serviço público como, inclusive, reduz a base de financiamento previdenciário. Ou seja, prejudica o ajuste em seu aspecto mais enfatizado na opinião pública.

Ao longo dos últimos anos, servidores e população atendida pelos serviços estaduais já sentiram o que significa uma tentativa indiscriminada de austeridade fiscal: interrupção de políticas públicas e precarização (senão sucateamento explícito) de instituições de excelência e prioritárias

para as massas populares. Diante de um Estado desestruturado, não se pode oferecer veneno como remédio. Caso contrário, é fazer laboratório de teses com o sofrimento alheio.

Ao explorar generalidades que melhor sirvam para resumir a um ideal de redução do tamanho do Estado, tem que se ter a responsabilidade de dizer aonde vai realizar cortes profundos, em particular, sem afetar as políticas públicas. O acordo não é o fim de um processo de tensões federativas e sim o começo de um duro alinhamento que tende a se explicitar como estratégia de servidão financeira a partir da subordinação política e da expropriação econômica.

Afinal, pelo acordo, abriu-se margem a ganhar respaldo um conjunto de argumentos bem apriorísticos e sem um debate mais responsável. Como ilustração, em entrevista recente Barbosa (2017), na ocasião secretário de fazenda fluminense, apostou que a venda de empresas públicas melhoram necessariamente os serviços para a população atendida sem ter se baseado em qualquer modelo de regulação, bem como aposta que o governo do Estado do Rio de Janeiro ficar impedido de contrair crédito para fazer novos investimentos abrirá oportunidade para investidores privados. Portanto, sua visão está na contramão das evidências mais recentes sobre as dificuldades enfrentadas por concessionárias de serviços públicos em diversos países, inclusive, sucedendo-se experiências de reestatização, o que permite reavaliações como aquelas apresentadas no estudo de Kishimoto e Petijean (2017). Além disso, o respectivo secretário claramente dá pouca importância ao efeito multiplicador do gasto público e seu potencial de redinamização econômica, inclusive, seu impacto sobre a arrecadação pública.

Por outro lado, o acordo cria dissenso e desmobilização temporários entre os grupos de interesse afetados, e esse déficit de atenção favorece a imposição futura de atos ainda mais lesivos como algo inadiável pela gravidade dos fatos. Como exemplo do risco que se corre, um parecer recente da Secretaria do Tesouro Nacional já continha a sugestão de uma revisão da oferta de ensino superior, proposta de intervenção em uma política pública estadual em nenhum momento colocada antes em discussão até a assinatura do acordo.

Por isso, é importante que não se confunda alívio com solução. É fundamental se antecipar ao projeto de consenso forçado em vias de se consolidar. Em especial, cabem alguns alertas. Primeiro, o cenário federativo é marcado por uma série de controvérsias sobre o que entes subnacionais e o governo federal devem reciprocamente. Porém, assinando o acordo, fica-se impedido de qualquer questionamento judicial. Segundo, cria-se um conselho de supervisão que retira autonomia de um governo estadual eleito, pois terá acesso direto, por meio de senhas e demais instrumentos de acesso, aos sistemas de execução e controle fiscal.

Terceiro, a finalidade do acordo é apenas estabilizar a dívida líquida. Trata uma economia em recessão e com problemas estruturais como se tivesse um fluxo fiscal sustentado e com alguma previsibilidade, mesmo sem nenhuma ação indutora do gasto público. Quarto, se ocorrer

divergência entre os valores realizados e os valores estimados na modelagem, exige-se medidas compensatórias. Na prática, isso significa que não batendo metas, há risco às políticas públicas, dado que se terá um teto de gasto e o acesso ao sistema para subordinar qualquer outra prioridade à questão da dívida.

Por último, apesar de ser tratado como um aperfeiçoamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a mesma previa que não se poderia deixar nem restos a pagar para uma administração seguinte. Contudo, será admitido um passivo e uma série de encargos muito mais graves que qualquer resto a pagar. Ao contratualizar pontos centrais de um programa de governo, isso cria riscos à possibilidade de alternância de poder, algo caro à democracia.

Diante disso, é preciso ter claro que o acordo não é um “socorro”, dado que não há empenho de recursos do orçamento federal nem preocupação central com a grave situação socioeconômica estadual. O acordo favorece, a princípio, maior endividamento e parte de uma narrativa que não contempla as especificidades do problema estadual: uma máquina pública “não inchada” (mas desequilibrada entre os poderes e com o executivo desestruturado), e um período anterior que, ao invés de bonança econômica, explicitou uma “estrutura produtiva oca”.

Esse último conceito merece ser trazido ao centro do debate que envolve não apenas uma gestão desorganizada para lidar com a forte queda das receitas, mas um patamar de geração de receitas estruturalmente baixo. Isso foi agravado pela pouca ênfase dada a uma série de questões tributárias e federativas (ICMS do petróleo, atualização dos royalties, Lei Kandir, dívida ativa etc.). Tais desafios ainda permanecem diante de um governo federal que se comporta semelhante a um “agiota”. Isso exige que os alertas não sejam desconsiderados para alguma margem de negociação futura e ganhe força uma frente política capaz de melhor defender os interesses do Rio.

Conclusão

Discutir recursos financeiros e reestruturação das finanças públicas é inócuo sem um olhar atento aos determinantes históricos e as especificidades do processo de desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. Para seu correto enfrentamento, é fundamental que seja ampliada a reflexão regional e o debate sobre economia fluminense.

Isso evitaria que equívocos se reproduzissem no debate. Por exemplo, no período anterior de maior crescimento brasileiro, o Rio de Janeiro não viveu uma 'bonança econômica' do ponto de vista de evolução estrutural; ao contrário, demarcou uma tendência à estrutura produtiva oca e um estrutura de decisões descoordenada (logo, fortemente influenciada por falsas euforias). Como fenômeno mais significativo, os “sucessos” aparentes em termos de “estado de confiança” não ancoraram um modelo de crescimento sustentado ao estarem associados a alguns nichos de

atividades sem capacidade endógena.

Portanto, a ênfase da crítica ao acordo feito entre os governos estadual e federal deve estar em ter desconsiderado um problema de debilidade produtiva que foi explicitado por um cenário de enorme tensão federativa, o que agravou os efeitos da exposição governamental a um endividamento temerário. Qualquer outra orientação, mesmo que se oponha ao acordo federal, não oferecerá condições objetivas de reorientá-lo. Isso porque é central modificar a dimensão estratégica do diagnóstico que não foca em desafios econômicos estruturais, mantendo seu governo estadual e sua economia como problemas meramente de gestão. Afinal, não basta para a solução da questão apenas política econômica, é preciso também economia política.

Há um vácuo na coordenação de decisões que é aproveitado por agentes do mercado, manipuladores de expectativas ao sabor da própria alimentação midiática. Todavia, forças conservadoras ignoram o efeito manada que gira de otimismo exagerado para pessimismo terminal, e atribuem o problema a certo “populismo fiscal” (algo extemporâneo quando se trata de uma máquina estadual desestruturada). Agora há uma boa oportunidade no debate para diferenciarmos com mais rigor o que é ser um Estado facilitador de negócios e o que é ser um Estado propriamente programador e planejador do desenvolvimento. A visão conservadora resume a agenda política em mera “sensação de segurança, bem como o ordenamento urbano e a limpeza das ruas etc”, negando assim a necessidade de um planejamento público indutor sobre os complexos econômicos (a serem mapeados e articulados) que tenha o enfoque na territorialização do orçamento.

Referências Bibliográficas

AFONSO, J.R.; PINTO, V. Despesa pessoal com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federativas. Caderno virtual do IDP, v.2, n.35, 2016.

BARBOSA, G. “O plano para salvar o Rio é à prova de demagogia”, diz secretário de Fazenda (Entrevista). Revista Época. Disponível em: epoca.globo.com/economia/noticia/2017/09/o-plano-para-salvar-o-rio-e-prova-de-demagogia-diz-secretario-de-fazenda.html. Acesso em: 11 de setembro de 2017.

BLYTH, M. *Austeridade: a história de uma idéia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017

BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento*. Campinas: Unicamp, 2007.

CARDOSO DE MELLO, J. M. *O Capitalismo Tardio*. Brasiliense, São Paulo, 1982.

KISHIMOTO, S.; PETIJEAN, O (ed.). *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatization*. Amsterdã e Paris: Transnational Institute, jun. 2017.

LESSA, C. *Rio de todos os Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. “Acumulação oligárquica e formação das metrópoles”. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 7, 1985, p. 214-216.

LOBO, E. M. L. *História do Rio de Janeiro: do capital comercial ao capital industrial e financeiro*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1978.

NATAL, J. L. . “Inflexão econômica positiva e dinâmica regional”. In: Natal, J. L. (org.) *O Estado do Rio de Janeiro pós-1995*. Rio de Janeiro: Faperj-Publicati, 2005, p.43-61.

OLIVEIRA, Francisco de. “A questão regional: a hegemonia inacabada”. *Estudo. Avançados*, v. 7, n.18, p. 43-63, ago. 1993.

OSORIO, M. (coord.). “Componente 3 – Políticas de desenvolvimento econômico e social”. *Plano diretor estratégico de desenvolvimento do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

_____. *Rio nacional / Rio local*. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.

PEZÃO, L.F. “Lições de uma crise”. *Jornal O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaolicoes-de-uma-crise-21823787>. Acesso em: 15 de setembro de 2017.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Brasil: os impactos da copa do mundo 2014 e das olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

SILVA, R. D. *Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro 1990-2008*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SOBRAL, B. L. B. “A questão metropolitana em perspectiva: o desafio de tornar a periferia da RMRJ mais densa produtivamente e com melhor infraestrutura básica”. In: OSORIO, M. et al. (org.). *Uma agenda para o Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015a, p.17-44.

_____. “O necessário, o possível e o impossível: uma leitura do papel das políticas públicas diante dos limites à coordenação de grandes investimentos na periferia metropolitana fluminense”. *Texto para Discussão – IPEA*. Brasília, n.2154, 2015b.

_____. “Ciclo e Crise: limites à capacidade de um crescimento econômico sustentado na periferia metropolitana do Rio de Janeiro diante do ciclo recente de grandes investimentos”. *Texto para Discussão – IPEA*. Brasília, n.2143, 2015c.

_____. *Metrópole do Rio e Projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2013.

RESUMO: Discutir recursos financeiros e reestruturação das finanças públicas é inócua sem um olhar atento aos determinantes históricos e as especificidades do processo de desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. Para seu correto enfrentamento, é fundamental que seja ampliada a reflexão regional e o debate sobre economia fluminense. No presente artigo, defende-se que o ajuste

fiscal não é um pressuposto. A preocupação principal deve ser garantir a recuperação da economia, logo, evitar que o ajuste das contas públicas prejudique esse processo de retomada. Em particular, busca investigar as raízes de um problema estrutural de arrecadação tributária que se associa à debilidade de sua base econômica.

PALAVRAS CHAVE: desindustrialização; economia fluminense; ajuste fiscal