

FINANÇAS PÚBLICAS FLUMINENSE E TENSÃO FEDERATIVA:

Uma Abordagem da Crise a partir das Especificidades Econômicas e do Marco de Poder

RESUMO: O atual problema das finanças públicas remete a 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 qual o fenômeno da “estrutura produtiva oca” vem ganhando evidência. Em particular, o artigo defende que o problema não pode ser tratado sem considerar a superação do “marco de poder” local e o quadro de tensão federativa. Nesse sentido, o reequilíbrio financeiro será discutido não como um pressuposto ou um fim em si mesmo, mas como desafio indissociável de uma discussão sobre visão estratégica e fortalecimento de estruturas públicas de planejamento associadas a políticas indutoras de recuperação econômica.

PALAVRAS-CHAVE: Economia Fluminense; Federação; Marco de Poder; Estrutura produtiva oca

ABSTRACT: *The current problem of public finances refers to historical determinants and the specificities of the development process of the State of Rio de Janeiro. For its correct confrontation, it is fundamental that the regional discuss and the debate about the economy of Rio de Janeiro, in which the phenomenon of the "hollow productive structure" is gaining evidence. In particular, the article argues that the problem cannot be addressed without considering the overcoming of the local "power mark" and the tension federative. In this sense, financial rebalancing will be discussed not as a presupposition or an end in itself, but as an indissociable challenge of a discussion about strategic vision and strengthening of public planning structures associated with policies that induce economic recovery.*

KEYWORDS: *Fluminense Economy; Federation; Power Mark; Hollow productive structure*

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o governo estadual vem sofrendo uma crise profunda que amplificou os impactos da crise nacional e, somado a explicitação de especificidades, gerou uma grave desorganização de sua gestão financeira e fiscal. Essa problemática não é simplesmente o ajuste das contas públicas, mas evitar que a forma de ajuste prejudique o processo de retomada econômica e redunde em maior conflito distributivo.

Para seu correto enfrentamento, é fundamental que seja ampliada a reflexão regional e o debate sobre economia fluminense, no qual vem ganhando evidência o fenômeno da tendência à “estrutura produtiva oca” (SOBRAL, 2013 e 2017). Em particular, o artigo defende que o problema não pode ser tratado sem considerar o quadro de tensão federativa. Nesse sentido, o reequilíbrio financeiro será discutido

não como um pressuposto ou um fim em si mesmo, mas como desafio indissociável de uma discussão sobre visão estratégica e fortalecimento de estruturas públicas de planejamento associadas a políticas indutoras de recuperação econômica.

Além dessa introdução, o trabalho possui mais cinco seções. Na primeira seção, critica-se o equívoco em considerar que a economia fluminense possuía uma situação de “bonança” econômica no período anterior à crise das finanças públicas. Nesse sentido, irá se questionar esse contexto de falsa euforia calcado na tese de “vocações” produtivas e superestimação do papel do ciclo de grandes investimentos em um contexto de insatisfatórias políticas de adensamento produtivo.

Isso reafirma um problema estrutural de geração de receitas que será agravado seus efeitos por alguns fatores catalizadores: endividamento público explosivo, queda dos royalties como efeito da redução do preço do barril de petróleo, e redução de arrecadação com o travamento de diversas decisões de investimento e produção como consequência da operação “Lava-Jato”, bem como o forte cenário recessivo nacional. A tentativa de sanar o problema por ações paliativas se mostrou ineficaz a ponto de se optar por um choque de austeridade.

Na segunda seção, alerta-se que a raiz do problema é uma debilidade econômica e não simplesmente erros de gestão, de modo que a adoção de um choque de austeridade é cercada de controvérsias ao não focar nessa dimensão essencial. Para isso, irá ser abordada a problemática dos incentivos fiscais em uma visão de desenvolvimento, logo apontando sua importância para evolução positiva do ICMS em um contexto nacional de guerra fiscal que não se terá solução na escala estadual. Contudo, será feita ponderação sobre a fragilidade da política industrial associada, em particular, porque não se evitou reafirmação de indícios de desindustrialização. Nesses termos, chamará atenção para a evidência do fenômeno da tendência à “estrutura produtiva oca”, algo central para se reconhecer que o problema de receita tem um caráter estrutural.

Na terceira seção, alertará sobre a fragilidade da máquina pública estadual, o que dificulta capacidade de enfrentar esse problema estrutural. Nesse sentido, a questão não se trata de uma máquina “inchada” e sim desestruturada, inclusive com assimetria de capacidade de gastos entre os poderes. Por essa razão, será apontado que o cerne da questão é o histórico de um “marco de poder” (OSORIO, 2005; OSORIO e VERSIANI, 2013; OSORIO, VERSIANI e SÁ REGO, 2017), no qual

a corrupção não é a causa e sim uma das consequências dessa evolução negativa associada a uma hegemonia clientelista. Da mesma forma, será ressaltado o problema previdenciário estadual, destacando que não há relação causal, e sim se trata de uma questão paralela. E mais, ao invés de um regime “quebrado”, refere-se à administração dos custos de transição de um processo de reequilíbrio já em curso.

Na quarta seção, discutirá por que não basta tratar o problema das finanças como algo restrito a questão técnica de gestão. Ao contrário, cabe evidenciar que tensões federativas agravam o problema econômico estrutural e limitam o espaço decisório da administração estadual. Logo, a solução não poderá ser apenas técnica e sim política, evidenciando injustiças federativas e imposições pela União de processos de reenquadramento fiscal marcados pela ausência de políticas claras de recuperação econômica estadual e superação de um grave cenário de desemprego.

Por fim, a conclusão enfatizará a necessidade do Estado do Rio de Janeiro buscar a retomada de seu protagonismo nacional. Nesse sentido, objetiva expor as bases de uma agenda positiva que aponte caminhos alternativos para uma solução política mais efetiva na defesa dos interesses regionais.

O EQUÍVOCO NA PERCEPÇÃO DE “BONANÇA” ECONÔMICA ANTERIOR E O CENÁRIO DE CRISE

Para um melhor diagnóstico da crise atual, é preciso que sejam superados consensos apriorísticos sobre o modelo de desenvolvimento estadual. A falta de reflexão séria sobre economia fluminense faz acreditar recorrentemente em efeitos manada e manipuladores de expectativas. Isso reflete em falsas euforias feitas de alimentação midiática de expectativas de mercado que, ao sabor do próprio ciclo econômico ora geram um otimismo exagerado, ora geram um pessimismo terminal.

Por exemplo, Urani e Giambiagi (2011) apostaram em um claro cenário de recuperação econômica, o que derivou posteriormente em um discurso controverso de diversos formadores de opinião que a economia do Rio de Janeiro desperdiçou "anos de ouro" (bonança). Por essa razão, a evidência da crise é uma boa oportunidade para ser diferenciado com mais rigor o que é ser um Estado facilitador de negócios (*market-oriented*) e o que é ser um Estado planejador setorial e

especialmente (logo, coordenador de decisões e com ações políticas indutoras).

Aqueles que fazem o discurso dos "anos de ouro" desperdiçados insistem que o cerne do problema atual é uma gestão pública perdulária. Diferentemente, o presente artigo defende que o cerne da questão se refere à falta de um sistema de planejamento econômico que garantisse uma estrutura sustentada de receitas. Em particular, aspectos centrais como a falta de adensamento produtivo e o marco deletério de poder continuam sendo ausentes na retórica dominante. Além disso, em plena crise federativa explicitada por uma severa recessão, nada é falado. Esses temas serão abordados melhor nas seções posteriores.

Primeiramente, é preciso ter claro que a base das falsas euforias se deve a aposta em uma tese vaga de "vocações" produtivas. Esse discurso obedece, em grande medida, uma lógica de *marketing* urbano que busca se apropriar da imagem ou marca daquilo que vem apresentando localmente alguns sinais de estar dando certo no curto prazo. Logo, reifica o conjunto de vantagens mais aparentes em dado momento como se não fossem historicamente construídas e dependentes de um contexto político-institucional específico.

Nessa lógica, o que está em dificuldade não tende a ser assumido com grande prioridade em um projeto de desenvolvimento. Por exemplo, a UERJ não vem sendo tratada como "vocação" diante da situação de desfinanciamento recente e limites orçamentários recorrentes. Inversamente, sob uma visão estratégica mais organizada, ela é âncora para consolidar um sistema regional de inovação, bem como polo potencial para uma área de inteligência e apoio técnico à gestão pública, cabendo destaque para assumir maior missão na organização da política estadual. Portanto, falta ação pública mais orientada por temporalidade estratégica sobre núcleos endógenos de conhecimento e capacidades dinamicamente construídas, assim como visão global sobre grau de sinergias e encadeamentos econômicos.

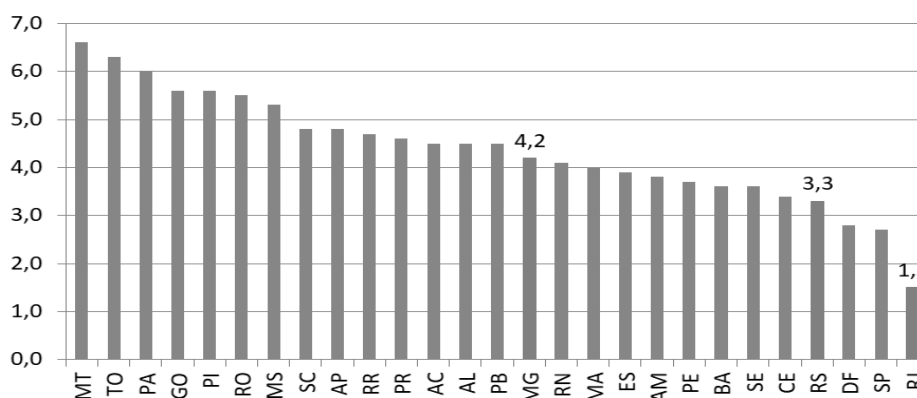
Uma abordagem rigorosa sobre transformação estrutural positiva exige tratar o grau de organização de um sistema econômico regional e seus complexos logístico-produtivos. Nesse sentido, o problema não é a falta de uma boa listagem de "vocações", e sim a necessidade de aprofundamento da divisão territorial do trabalho e de maiores articulações de sua rede urbana. Em particular, diante de a maioria das economias locais permanece dominada por atividades pouco indutoras (exemplo, comércio varejista), ou seja, dependentes da circulação de renda já existente.

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 regional e respectivas ações planejadoras adequadas de adensamento produtivo. Isso porque se referiu a atividades intensivas em capital, com ampla mobilização patrimonial que, geralmente, criam uma expectativa exagerada que superestima seu efeito acelerador e suas oportunidades de arrasto econômico. A capacidade de sustentação se demonstrou instável diante de mudanças na estrutura da demanda e na evolução dos preços.

A incerteza decisória e o enfraquecimento da dimensão estratégica do investimento tenderam 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. Ao não se consolidarem setores econômicos líderes para estruturação de complexos regionais, observa-se que ainda falta polos consolidados no território a ponto de serem capazes de requalificar o protagonismo nacional do Rio de Janeiro sob uma ótica produtiva.

Diante disso, como mostra o gráfico 1, o caso fluminense é aquele com a menor taxa média anual de crescimento da receita corrente líquida (RCL) considerando período 2002/2016. E mais, seu desempenho é bem diferente dos casos mineiro e gaúcho que, muitas vezes, alguns analistas tratam imprudentemente de forma conjunta. Por outro lado, considerando apenas o período do último ciclo político (gestões Cabral e Pezão) até a eclosão da crise das finanças públicas, a tabela 1 mostra que a variação real da RCL foi negativa, -7,4% enquanto média nacional foi 33,7%. Não houve “bonança” alguma.

Gráfico 1 - Taxa média anual de crescimento da Receita Corrente Líquida, 2002/2016



Fonte: elaboração do autor, com base em STN e secretarias estaduais (valores corrigidos por IPCA para dezembro de 2016).

Tabela 1 – Variação percentual real da Receita Corrente Líquida de grandes regiões e governos estaduais selecionados, entre 2006 e 2015

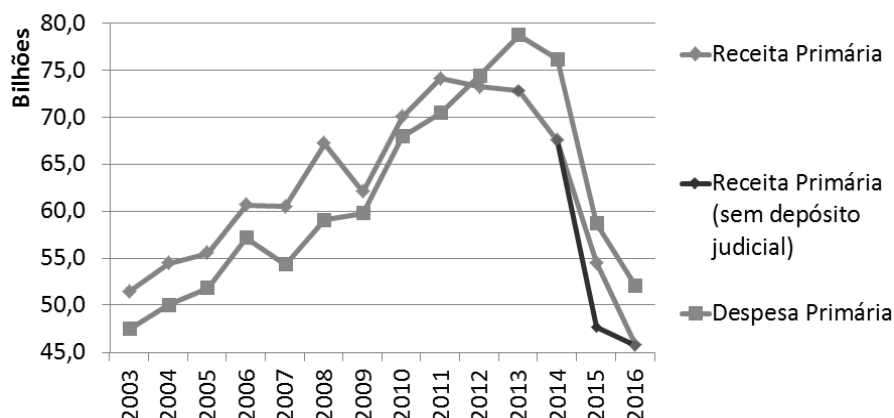
UF	2006	2015	Var (%)
Região Norte	37.641.228.727,40	58.217.518.887,39	54,7
Região Nordeste	95.235.653.339,16	123.544.241.112,95	29,7
Região Sudeste	252.402.748.406,75	313.307.921.896,03	24,1
Minas Gerais	13.087.200.067,02	12.332.771.593,84	-5,8
Espírito Santo	46.780.761.949,87	65.542.749.781,97	40,1
Rio de Janeiro	55.511.992.354,22	51.398.587.714,19	-7,4
São Paulo	137.022.794.035,64	184.033.812.806,03	34,3
Região Sul	65.087.886.337,65	99.087.159.276,70	52,2
Região Centro-Oeste	42.954.872.360,07	65.489.527.272,82	52,5
Brasil	493.322.389.171,03	659.646.368.445,89	33,7

Fonte: SICONFI/STN/MF (Valores de 2006 atualizados para 2015 pelo IPCA).

No período mais recente, estabeleceu-se um ciclo vicioso no qual se fez progressivamente maiores cortes de despesas e as receitas despencavam cada vez mais. Como mostra o gráfico 2, as receitas caíram num ritmo mais acelerado que as despesas, indicando uma dinâmica contracionista. Em particular, porque não se trata apenas de uma forte queda das receitas, mas isso já em um contexto histórico de capacidade de geração de receita própria estruturalmente baixa.

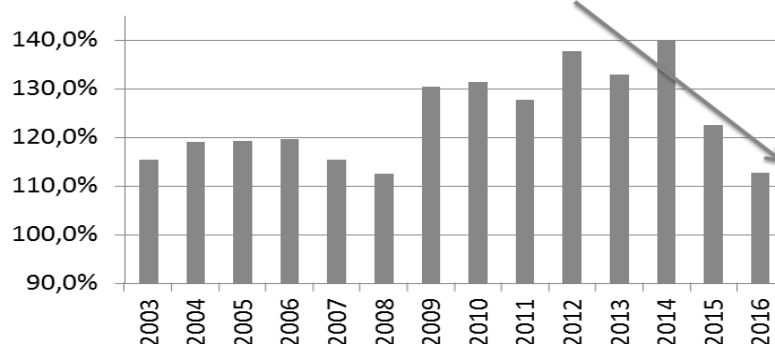
Não se priorizando uma inflexão na deterioração das receitas, o desajuste fiscal é reiterado, tornando pouco eficaz a aposta recorrente em redução da máquina pública e maiores endividamentos, em particular, no contexto atual de baixo crescimento econômico e reprodução de carências sociais. Como aponta o gráfico 3, a evolução das Despesas Primárias em percentual da RCL revela um violento tranco nos dispêndios feito ano a ano. Em 2016, chegou-se 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. Reflexo disso se notou ao serem sucateados serviços públicos essenciais e com o descuido na preservação de fatores portadores de futuro (como hospitais e universidades estaduais). Os desajustes no fluxo de caixa são agravados pelas operações de financiamento. Como mostra o gráfico 4, mais uma vez foi bem diferente a trajetória fluminense, com taxas crescentes e bem expressivas, dos casos mineiro e gaúcho.

Gráfico 2 – Evolução de Receitas e Despesas Primárias do governo do Estado do Rio de Janeiro (em termos reais), 2001/2016



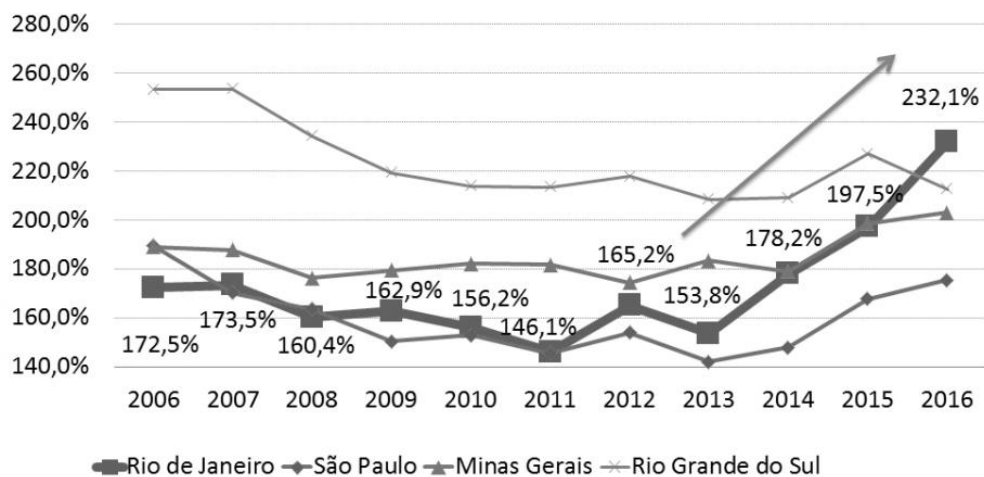
Fonte: elaboração do autor, com base em Sefaz-RJ (Valores corrigidos pelo IPCA para dezembro de 2016).

Gráfico 3 - Evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida do governo do Estado do Rio de Janeiro, 2001/2016



Fonte: elaboração do autor, com base em Sefaz-RJ (dados de 2015 não consideram depósitos judiciais).

Gráfico 4 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida em percentual da Receita Corrente Líquida de estados selecionados, 2006/2016



Fonte: elaboração do autor, com base em Tesouro Nacional e secretarias estaduais (posição em 31/01/2017).

A exposição a um endividamento acelerado foi induzida pela União em três fases. Primeiro, isso é iniciado no governo federal anterior (Dilma) tendo como justificava a execução de investimentos que não foram realizados diretamente por ela, 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 interesse 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. Em especial, destaca-se a grande concentração de empréstimos contratados entre 2012 a 2015: R\$ 22,4 bilhões.

Numa segunda fase, ainda no governo federal anterior (Dilma) houve a tentativa de sustar temporariamente os efeitos de uma recessão nacional que se julgava passageira no discurso oficial. Porém, ao se alongar, transformou esse processo em uma “bola de neve”, antecipando receitas estaduais para sustentar gastos correntes e ficando descoberto o fluxo de caixa no futuro próximo. A aposta não gerou estímulos anticíclicos esperados e houve um desempenho pior de geração de receitas, somando um agravante: ganhou um passivo ao invés de uma receita futura garantida. Cabe 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. Sem ter recomposto a receitas para cumprir os compromissos, precisou de mais recursos sem condições de solvência para contrair mais créditos.

No momento atual, já governo Temer, 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 gestão fiscal estadual para comportamento cada vez mais especulativo, numa lógica de dívida sobre dívida.

Consequentemente, configurou-se um alto patamar de desembolsos obrigatórios para os próximos anos que seriam impagáveis sem a oferta de um acordo de renegociação de parte da dívida com o governo federal, o principal credor. Com o acordo, garantiu-se suspensão temporária do pagamento de R\$ 29,6 bilhões

com União e autorização para novos empréstimos, como de R\$ 3,85 bilhões com o Banco BNP Paribas, e novas antecipações de receitas do petróleo e gás (até abril de 2018, nova operação de R\$ 2 bilhões). Contudo, ao longo de vigência, haverá incorporação dos juros e encargos não pagos. Caso mantido pelos seis anos possíveis, a estimativa no projeto da Lei de Diretrizes Orçamentária – 2019 (SEFAZ-RJ, 2018) é que se pague de serviços da dívida mais de R\$ 16 bilhões já em 2023 e atinja maior valor em 2025, R\$ 19 bilhões, o equivalente ao dobro do que se pagava anualmente antes da assinatura do acordo.

Nesses termos, é preciso ser entendido a razão do acordo diante de um isolamento estratégico e limitado espaço decisório da gestão pública em que se revelou incapacidade de resposta política a um impasse no modelo histórico de desenvolvimento estadual (aspecto a ser melhor tratado em seções seguintes). Isso vem gerando um desempenho tributário estruturalmente aquém do porte de sua economia regional. Em 2014 (ano anterior ao estopim da crise), comparando Rio de Janeiro e São Paulo, o PIB era quase três vezes menor e a receita tributária líquida era quase cinco vezes menor. Essa desproporção significou uma receita tributária líquida 56,6% menor, ou seja, perda anual de R\$ 22,3 bilhões. Se isso fosse superado, por exemplo, já teria evitado os últimos déficits orçamentários.

Os efeitos desse impasse se evidenciaram em uma situação de maior vulnerabilidade, vista como um cenário de “tempestade perfeita” e marcado por: forte queda das receitas do petróleo e gás natural, impacto da operação lava-jato na retração de decisões empresariais e grave recessão econômica nacional. Por exemplo, entre 2014 e 2016, houve uma perda de R\$ 4,8 bilhões em receitas do petróleo e gás. Só em 2015, caiu para quase a metade o peso dessas receitas na receita total regredindo a patamar sem precedentes.

Até esse último ano referido, o governo do Estado do Rio de Janeiro visava o reequilíbrio fiscal com uma série de medidas pontuais, considerando que os problemas financeiros crescentes eram eventuais. Por exemplo, a busca de receitas extraordinárias com a transferência de parte do fundo de depósito judicial. Contudo, o cenário continuou a piorar. Ficou claro que se havia entrado em um círculo vicioso de estagnação e incapacidade de financiamento do governo estadual, não havendo saída sem maiores aportes do governo federal, o que foi restringido sob o argumento de “risco moral” e que muitos estados fizeram o “dever de casa”.

Sem opções, governo estadual começou a desenhar um amplo programa que demarca um choque de austeridade em meio a grave conflito distributivo ao ponto de vários arrestos financeiros. Apesar de enorme contestação a sua implementação, o mesmo foi imposto como conjunto de contrapartidas devido à necessidade de renegociação da dívida estadual com a União em condições especiais. Sua execução se tornou a principal prioridade da gestão estadual e sua origem normativa remete às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Trata-se da criação de uma “válvula de escape” mediante a um pedido de admissão.

Todavia, essa proposta parte de um diagnóstico limitado. É fundamental que o debate de finanças públicas não desconsidere a dimensão da economia regional e seus desafios que tornam necessária a recuperação e sustentação de instituições de Estado com visão de futuro. 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. Superar essa visão estreita exige tratar a relação da economia fluminense com as raízes do problema das finanças públicas.

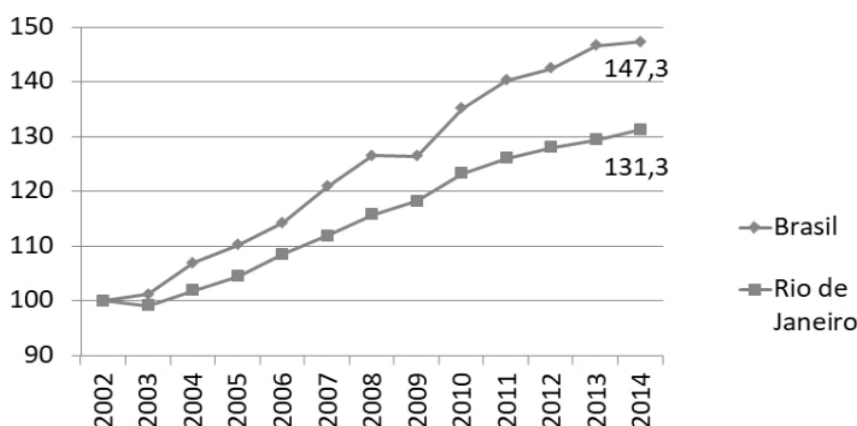
DESAFIO ESTRATÉGICO E DE LONGO PRAZO: A SUPERAÇÃO DA CRISE ESTRUTURAL NA BASE PRODUTIVA

Nas últimas décadas, a economia fluminense não ganhou maior peso na economia brasileira. O Estado do Rio de Janeiro mantém uma participação no valor adicionado bruto (VAB) nacional em torno de 11,0% no período 1995-2014. 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 econômica regional a partir do Estado de São Paulo. Cabe lembrar que isso ocorre mesmo com o notável destaque da produção de petróleo e gás. Esse resultado seria 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.

A gravidade do quadro estrutural fica mais evidentes a partir do gráfico 5 que apresenta a evolução do crescimento do VAB total do Estado do Rio de Janeiro e da

média nacional no período 2002/2014. 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. Isso indica que quando a economia nacional vai melhor, a economia fluminense não acompanha na mesma intensidade.

Gráfico 5 – Série encadeada do crescimento do volume do valor adicionado bruto total para o Estado do Rio de Janeiro e média nacional, 2002-2014



Fonte: elaboração do autor, com base em Contas Regionais / IBGE.

Não se pode argumentar que a situação fluminense se trata simplesmente de rebatimentos de uma problemática brasileira (marcada pela dificuldade de retomada de um projeto nacional), e sim que se tornou um dos epicentros desta problemática. Mesmo com o *boom* da economia do petróleo e gás não se confirmou uma “inflexão econômica positiva”, como defendida por Natal (2005). Ao contrário, a região passou por um processo de perda de complexidade econômica, concentrando-se mais em algumas atividades produtoras de *commodities*. Isso também ocorreu em escala nacional, mas seus efeitos são mais intensos como demonstrou Sobral (2013).

Isso fica mais claro ao se notar os efeitos indutores limitados sobre a indústria de transformação fluminense. A participação dessa última no valor de transformação industrial (VTI) nacional caiu pela metade (passou de 15,7% para 7,3%) entre 1970 e 2014. O Estado do Rio de Janeiro também deixou de ser a segunda para se tornar a quinta maior base industrial estadual pelo VTI. Além disso, em 2014, quando já se evidenciava um processo crescente de dificuldades financeiras para a administração pública estadual, 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, Derivados do petróleo e Produtos químicos.

No período mais recente, a economia fluminense buscava seu processo de recuperação. Contudo, como defendeu Sobral (2013), as bases de dinamização estadual 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 mesmo tendo ocorrido um ciclo de grandes investimentos. Nesse ciclo, quando as questões urbana e regional eram abordadas no processo decisório, resumiam-se em estimativas otimistas sobre o mercado de trabalho e na 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.

Segundo Sobral (2017), 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 econômica 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 ganhos de competitividade em nichos setoriais isolados, não há enfrentamento de problemas estruturais, impedindo o surgimento de novas vantagens competitivas mais sistêmicas. Isso significa que,

ainda que seja possível listar conjunto de atividades dinâmicas, estes não são articulados como setores líderes a ponto de gerar efeitos indutores e poder de arrasto significativo.

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 mantêm 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, como de fato se verificou.

Contudo, uma ponderação se faz necessária. Por um lado, tornam-se claros os indícios de desindustrialização e a existência de especificidades associadas, mantendo-se esse quadro mesmo quando os indícios ficam parcialmente subestimados pela euforia com o setor petrolífero e a atração de alguns grandes investimentos. Por outro lado, ao atestar esse quadro, é importante se colocar em desacordo com visões que defendem que é um processo inexorável, logo, não reversível. Tais visões desconsideram o peso nacional ainda significativo que a indústria de transformação fluminense possui em diversos setores. 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. A indústria estadual ainda tem diversas vantagens a serem mantidas e ampliadas que não podem ser desprezadas.

Nesses termos, políticas de fomento são essenciais. É notório que atualmente as cifras alardeadas de incentivos estão sob contestação diante de divergência entre levantamentos do governo estadual e estimativas do TCE-RJ junto a auditores fiscais como exposto no artigo do Observatório de Benefícios (2016). A controvérsia se deu pelo uso da Base Auto Declarada de Incentivos Fiscais (BADIF) que não desconta o Montante Neutro de Incentivos Fiscais (MONIF) que equivaleria a 74% do total. Segundo esclarecimentos da SEDEIS-RJ (2016), isso não impacta as receitas públicas por serem valores compensados ao longo da cadeia produtiva, ou por se tratarem de transferência de máquinas entre estabelecimentos da mesma empresa. Ademais, mesmo no valor restante, chamado de Valor Apurado de Incentivos Fiscais (VAPIF), 58% são incentivos definidos por políticas do governo federal e concedidos nacionalmente pelo CONFAZ, logo, apenas 11% do BADIF

seria fruto de atos discricionários do governo estadual. Mesmo que as maiores cifras estivessem corretas, o que é improvável pelas deduções não contabilizadas, um processo de recuperação desse dinheiro teria que ser mediado pelos seus impactos sobre as decisões de investir e de produzir para não agravar a situação de uma economia regional já com problemas de dinamização.

No mais, é preciso ter claro que o saldo de ICMS no total foi positivo mesmo com o programa de incentivos fiscais. Como mostra a tabela 2, considerando o quadro anterior às gestões Cabral e Pezão e após eclosão da crise das finanças públicas (2006/2015), a receita de ICMS cresceu próxima à média nacional, respectivamente, 33,7% e 38,0%. E mais, comparando com a tabela 1 (mostrada na seção anterior), seu despenho foi bem melhor que aquele da RCL, mostrando que ela na verdade amorteceu um quadro crítico de retração de receitas públicas.

Tabela 2 – Variação percentual real da arrecadação de ICMS de grandes regiões e dos governos estaduais selecionados, entre 2006 e 2015

Regiões e UFs	2006	2015	Variação %
Norte	16.014.724.740,05	24.846.934.000,00	55,2
Nordeste	43.396.791.864,42	64.680.985.000,00	49,0
Sudeste	158.098.271.847,98	206.444.440.000,00	30,6
Minas Gerais	28.410.101.562,45	37.946.744.000,00	33,6
Espírito Santo	8.499.980.255,44	9.473.466.000,00	11,5
Rio de Janeiro	24.715.571.760,01	33.033.994.000,00	33,7
São Paulo	96.472.618.270,09	125.990.236.000,00	30,6
Sul	45.484.314.096,66	68.138.784.000,00	49,8
Centro-Oeste	24.242.372.453,12	32.209.943.520,00	32,9
Brasil	287.236.475.002,23	396.321.086.520,00	38,0

Fonte: CONFAZ/MF (valores de 2006 atualizados para 2015 pelo IPCA).

Uma crítica mais adequada às isenções fiscais seria mais qualitativa e a respeito de não terem evitado a explicitação da “estrutura produtiva oca”. Criticar isenções sem focar na avaliação da desindustrialização não contempla a essência do debate que cerca a questão. Portanto, isenções é um problema rigorosamente para se tratado no debate sobre a qualidade da política industrial. Seria um equívoco considerar *a priori* que a melhor política industrial é não ter política industrial, ou, traduzindo para o caso específico, que a melhor política de incentivos fiscais é não ter política de incentivos fiscais.

Uma revisão significativa da necessidade de um programa de incentivos exige superar a “guerra fiscal”, um debate importantíssimo, mas que envolve uma reordenação do pacto federativo, logo, um tratamento nacional e nunca isoladamente na escala estadual. No mais, melhores encaminhamentos da questão na escala estadual se voltariam a uma discussão de como resgatar e atualizar uma estrutura permanente de planejamento integrado e planificação setorial. Nesses termos, há o desafio de organizar uma máquina pública capaz de executar a política de desenvolvimento com maior transparência e acompanhamentos de metas, logo indo além dos limites impostos pelo choque de austeridade atual.

MARCO DE PODER E A FRAGILIDADE DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL

O discurso de austeridade se torna perigoso quando confere permanentemente um caráter contracionista à política fiscal, deixando-a pouco flexível para responder a variações no ciclo econômico. Dessa forma, a aceitação acrítica desse discurso pode autorizar um "enxugamento" da máquina de forma generalista, ou seja, algo pouco cuidadoso. Cabe alertar o quanto é falacioso associar automaticamente esse “enxugamento” com melhoria no serviço público em se tratando de um conjunto de atividades trabalho-intensivas em sua maioria. Em particular, destaca-se a máquina insuficiente em áreas de produção de dados e planejamento e também para o atendimento de atividades-fim (como área de saúde). Cabe lembrar que essas últimas possuem despesa relevante de custeio e são assumidas como gastos obrigatórios por serem essenciais à população.

No geral, diversas áreas estão com composição de quadro bastante envelhecida e carente de pessoal, além da ocupação de funções permanentes por cargos comissionados e prática muitas vezes pouco criteriosa de terceirizações. Diversas áreas denotam falta de concursos (alguns casos tendo ocorrido por exigência judicial), um problema estrutural que não só afeta a qualidade do serviço público como reduz a base de financiamento previdenciário. Portanto, a busca de eficiência sem buscar eficácia tende a gerar não uma estrutura mais leve e enxuta e sim ampliar a desestruturação de uma máquina que já sofre esse problema.

Nesses termos, uma questão essencial é compreender isso como resultado do “marco de poder” local, conforme trataram Osorio (2005), Osorio e Versiani (2013) e Osorio, Versiani e Sá Rego (2017). Por essa interpretação, há uma lógica político-institucional deletéria associada ao histórico de uma hegemonia clientelista. Um domínio hábil em travar a política pública para cobrar acomodação de interesses particularistas, no qual a corrupção não é a causa e sim uma das consequências dessa evolução negativa marcada pela falta de visão estratégica global.

Nesses termos, o desafio é superar essa lógica que se instala no processo que se iniciou com a transferência da capital federal para Brasília, avança com o aparecimento do “chaguismo” no rastro das cassações à esquerda e à direita após golpe de 1964, e deixa sua herança mesmo com a fusão em 1975. Apesar de importante e devendo ter sido feita antes já no momento da transferência da capital, ela não supera a carência de reflexão e de estratégias consistentes para desenvolvimento na escala regional, o que se mantém uma questão em aberto em termos de papel econômico estruturante para ação pública e capacidade de atendimento das demandas sociais. Essa interpretação reforça entendimento que a atual crise das finanças públicas não presume visão simplista de Estado perdulário.

De fato, o caso fluminense não é de uma máquina pública “inchada” (em particular, no poder executivo). Como mostra a tabela 3, considerando apenas o quadro anterior às gestões Cabral e Pezão e após eclosão da crise das finanças públicas (2006/2015), nota-se que a variação do número de empregos formais no setor público fluminense foi bem modesta e abaixo da média nacional, respectivamente 1,2% e 1,6%. E mais, considerando apenas o intervalo 2010/2015, a variação inclusive foi negativa: -5,0%. Além disso, segundo tabela 4, no ano de eclosão da crise (2015), o peso do emprego público no total do emprego formal era apenas 18,6%, valor que não diverge significativamente de outros estados de mesmo porte da Região Sudeste.

Abordando só o poder executivo, a questão fica mais evidente. Segundo os gráficos 6 e 7, 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 do país. Destaca-se que essa era a situação mesmo após os aumentos salariais e a organização de planos de carreira para algumas categorias em 2014.

Tabela 3 – Variação percentual do número de empregos formais no setor público de grandes regiões e governos estaduais selecionados, entre 2006 e 2015

Regiões e UFs	2006	2010	2015	Var (%) 2006-2015	Var (%) 2010-2015
Região Norte	327.273	420.629	397.164	21,4	-5,6
Região Nordeste	752.340	830.688	764.497	1,6	-8,0
Região Sudeste	1.297.529	1.498.627	1.276.729	-1,6	-14,8
Minas Gerais	253.900	313.537	217.878	-14,2	-30,5
Espírito Santo	52.917	53.519	53.433	1,0	-0,2
Rio de Janeiro	247.670	263.728	250.524	1,2	-5,0
São Paulo	743.042	867.843	754.894	1,6	-13,0
Região Sul	422.479	401.819	418.619	-0,9	4,2
Região Centro-Oeste	352.357	357.072	346.174	-1,8	-3,1
Brasil	3.151.978	3.508.835	3.203.183	1,6	-8,7

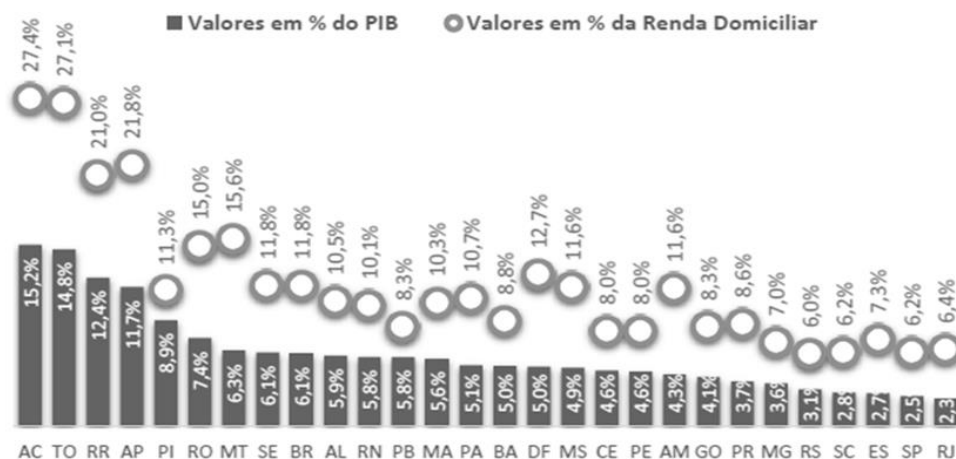
Fonte: RAIS/MTE.

Tabela 4 – Peso (%) do emprego público no total do emprego formal nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, em 2015

UFs	Emprego público	Total
São Paulo	13,3	100,0
Minas Gerais	18,8	100,0
Rio de Janeiro	18,6	100,0

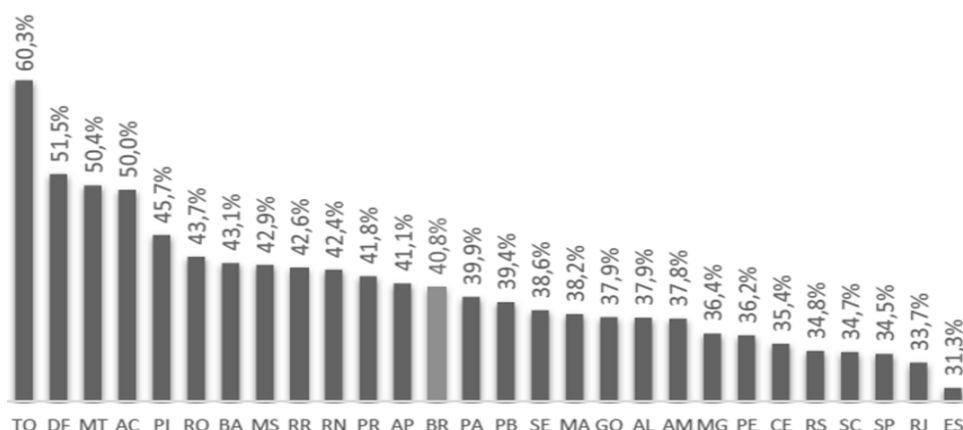
Fonte: RAIS/MTE.

Gráfico 6 – Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em percentual do PIB e da Renda Domiciliar, 2015



Fonte: Afonso e Pinto, 2016.

Gráfico 7 – Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em percentual da Receita Corrente Líquida, 2015



Fonte: Afonso e Pinto, 2016.

Em se tratando de despesa com pessoal, não cabe fazer uma “tábua rasa” com cortes lineares e generalistas. Recomendam-se ações que superem assimetrias. Nesse ponto, chama atenção os casos de custeio relativamente exagerado dos outros poderes e áreas afins. Conforme tabela 5, o gasto per capita de funções ligadas ao Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria é em torno de 50% maior no Rio de Janeiro do que em São Paulo e Minas Gerais. Inversamente, em saúde e educação o gasto per capita é menor comparativamente.

Tabela 5 – Custeio per capita do setor público por poderes e algumas funções de governo nos estados de Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, 2015

Despesas por funções	Rio de Janeiro	São Paulo	Minas Gerais
Segurança	525,10	253,68	624,16
Educação	374,34	724,15	408,64
Saúde	310,48	482,02	373,92
Transporte	315,54	261,99	45,92
Poderes legislativo e judiciário e áreas afins	442,39	293,66	297,56
Legislativo	76,88	29,40	55,64
Judiciário	239,44	188,39	169,30
MP e Defensoria	126,07	75,87	72,62
Total	3.760,67	4.379,09	3.527,23

Fonte: Osorio (2016) a partir de dados de SEFAZ do RJ, SP e MG.

Além disso, apesar do efeito agregado não ser tão significativo, é importante combater “supersalários” (acima do teto constitucional) para garantir o princípio da razoabilidade no tratamento da coisa pública. Por exemplo, segundo dados da RAIS/MTE para o ano de eclosão da crise das finanças públicas (2015), 7,5% dos funcionários do judiciário estadual estão nessa situação, sendo que o Rio de Janeiro era o maior em número absoluto entre os casos estaduais (1.521).

Também cabe buscar um maior compartilhamento do dispêndio com segurança junto a União. Chama atenção os empenhos crescentes e o peso significativo que vão ocupando no orçamento, apesar da questão de segurança, no caso fluminense, não se resumir a um problema de natureza estadual e, sim, nacional. Pondera-se que, além de temporária, a intervenção realizada não garantiu recursos para reestruturação efetiva da pasta, resumindo-se basicamente ao custo das forças militares federais. A implementação de um sistema único (por vezes tratado como o “SUS da segurança”) merece ser discutida com cuidado, ao invés de só poder contar com maior oferta de crédito para realizar os avanços necessários.

É importante também desmistificar a falsa impressão que o fundo previdenciário estadual está “quebrado”, quando, na verdade, o que falta é a garantia de ativos suficientes desde sua origem, logo, trata-se de nunca ter sido capitalizado adequadamente. Nunca houve um plano de amortização adequado para enfrentar isso e o governo fluminense ainda fez uma série de descapitalizações forçadas (R\$ 14,2 bilhões) para atender suas necessidades conjunturais de caixa no período recente, como mostra a tabela 6. Soma-se a isso já três rodadas de antecipação da receita de royalties e participações especiais (2013, 2014 e 2018) que também significaram descapitalização do fundo. Portanto, ao invés de ser vista a previdência como algo que vem impedindo o ajuste fiscal, o governo estadual que muitas vezes vem sacrificando a boa gestão do fundo diante de seus problemas de caixa, algo bastante discutível.

Tabela 6 - Ações ou omissões do governo fluminense que levaram a descapitalização do Rioprevidência, 2005/2015

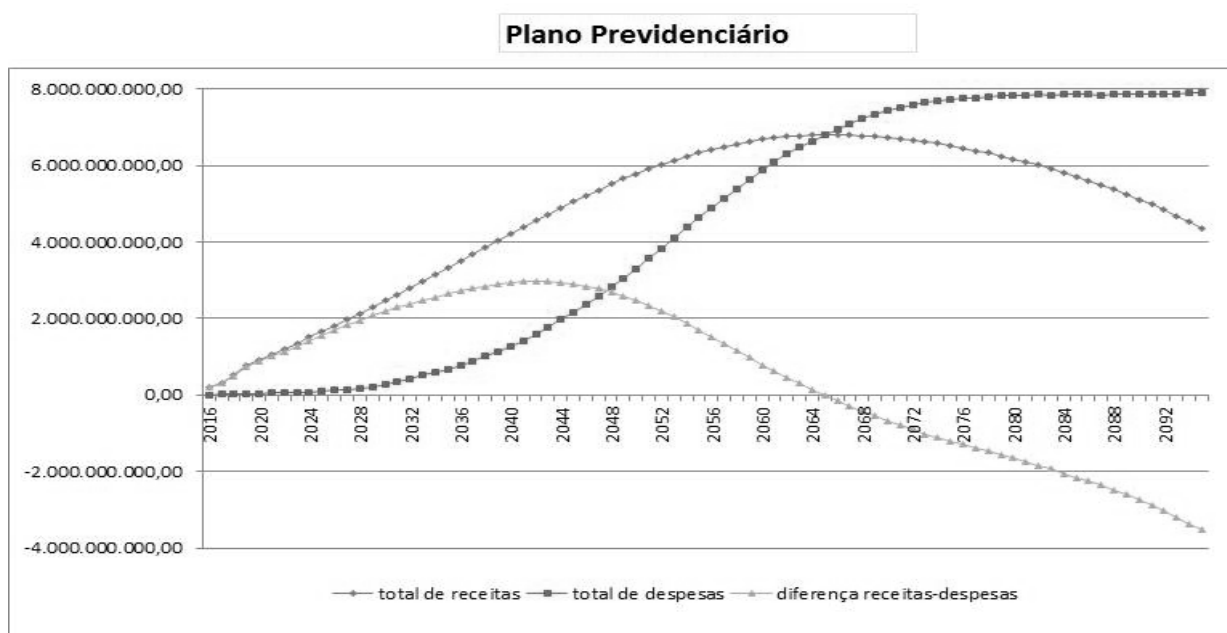
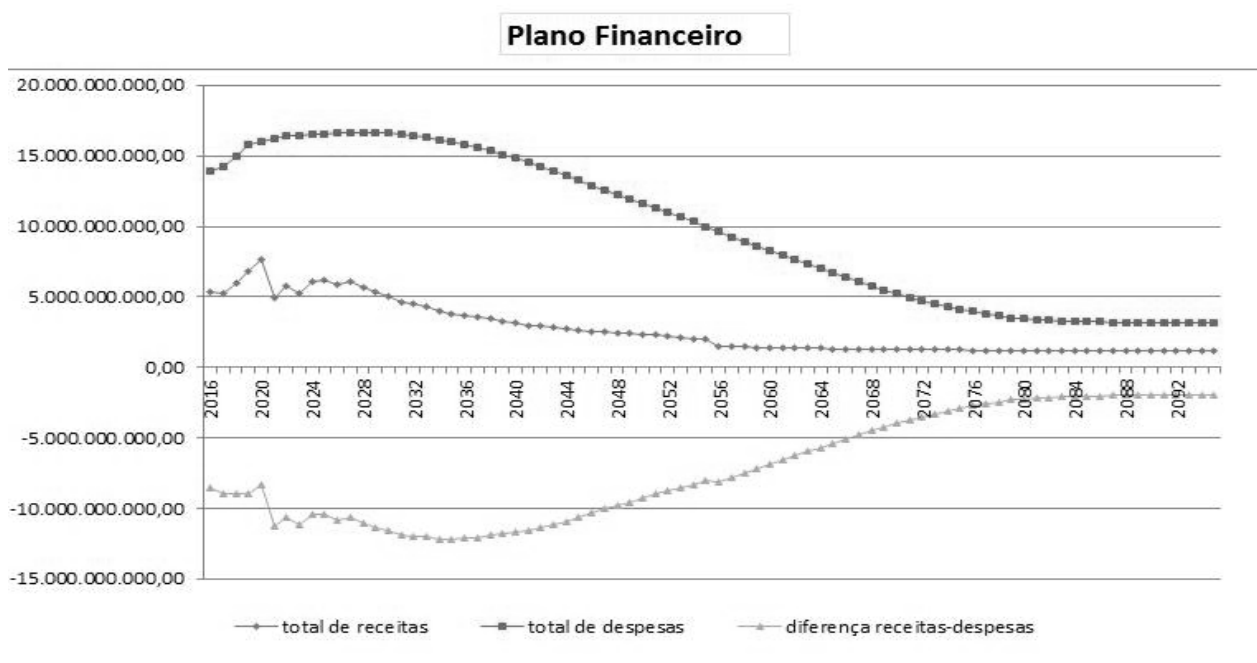
Ações e Omissões	Valor (R\$ milhões)
Não repasse da totalidade dos créditos de dívida ativa desde 2005	3.700
Não recomposição do fluxo dos certificados financeiros do Tesouro	5.100
Não repasse dos créditos tributários parcelados desde 2005	1.700
Transferência de 13% do ativo de royalties do petróleo para o Tesouro em 2012 e com efeitos de descapitalização até 2015	3.300
Transferência de R\$ 450 milhões ao tesouro em troca de um terreno em 2013	450
Total	14.250

Fonte: TCE-RJ.

Do ponto de vista organizacional, estão em vigência dois modelos: um chamado "plano financeiro" (servidores civis ingressos antes de 09/2013 e militares) e outro chamado "plano previdenciário" (servidores civis ingressos depois de 09/2013). Segundo evolução do cálculo atuarial, como mostra gráfico 8, não há déficit nesse último, só no primeiro que tende a encolher quase totalmente no tempo (pois só entra nele novos militares).

O discurso oficial em boa parte oculta que o cerne da questão não é mais estrutural, dado que já está encaminhado o processo de reequilíbrio atuarial, e sim um déficit financeiro corrente que reflete os efeitos de curto e médio prazos de um custo de transição. Pela lei 6.338, é um equívoco discutir a previdência sem separar os dois planos, pois segundo o artigo 11 da referida lei estadual: *“a segregação dos Planos Financeiro e Previdenciário deverá ser acompanhada pela separação orçamentária, financeira, contábil e dos investimentos dos recursos e obrigações correspondentes”* (RIO DE JANEIRO, 2012). E sobre as insuficiências já esperadas no plano mais antigo, é atribuído que devem ser aportadas pelo governo estadual, conforme texto do artigo 2, capítulo XXI – Plano Financeiro: *“[...] as contribuições a serem pagas [...] são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro”* (RIO DE JANEIRO, 2012).

Gráfico 8 - Evolução do cálculo atuarial do Rioprevidência, 2016/2095



Fonte: elaboração do autor, com base em dados do Rioprevidência.

Dessa forma, como uma questão específica, a previdência estadual não é a razão da crise das finanças públicas muito menos a via de sua solução. Isso não quer dizer que não seja uma questão paralela que mereça tratamento menos ideológico e mais responsável. Muitas vezes, nesse tema confunde-se direito com privilégio e se trata como favor algo que é por obrigação legal do ente governamental dar maior transparência e garantias de sustentação. Nesse sentido, o

desafio é assegurar fontes mais adequadas de financiamento ao fundo e evitar que haja brechas para novas antecipações de receitas de royalties. Por exemplo, uma proposta já em discussão na ALERJ seria aportar no fundo recursos do Imposto de Renda recolhido na fonte na folha dos servidores estaduais (algo respaldado pelo artigo 249 da constituição federal), bem como incorporar ao patrimônio os créditos devidos à conta de compensação financeira da União, abatida a parcela devida do FUNDEB, da Lei complementar nº 87 (BRASIL, 1996) conhecida como Lei Kandir.

A NECESSIDADE DE UMA SOLUÇÃO POLÍTICA MAIS EFETIVA E SEUS LIMITES DIANTE DAS TENSÕES FEDERATIVAS

O êxito de qualquer iniciativa regional de programação do desenvolvimento a partir da escala subnacional tende a ser limitado pela ausência de instrumentos de política macroeconômica (políticas monetária, cambial etc.) e pela dependência de arranjos federativos, em particular, aportes mais vultosos de orçamento federal e sua cooperação na estruturação de modelos de financiamento. Por essa razão, as administrações estaduais precisam desenvolver um grande esforço de capacitação de suas máquinas do ponto de vista fiscal e modernização da gestão.

Em muitos casos, a modernização mais adequada significa evitar o sucateamento do patrimônio público e superar a carência de servidores públicos de alto nível. Isso depende do cumprimento de contratos com fornecedores e, tornando possível, a realização de mais concursos e garantir melhores remunerações médias. Nesse sentido, o problema deve deixar de ser visto apenas como se fosse de caráter contábil, mas como o desafio de reorganizar a estrutura tributária e capacidade de financiamento, em especial, em sua relação com o pacto federativo.

Quanto a esse último ponto, é preciso reconhecer o quadro de tensão que se encontra. A atual tendência é de uma federação cada vez mais concorrencial e não cooperativa diante do desacordo dos entes sobre suas competências tributárias e os seus serviços públicos. A partir da década de 1980 (em particular, após a nova constituição em 1988) foi sendo revertida a excessiva concentração de competência tributária na União. O principal beneficiário foram os municípios, ainda que também aumentaram as transferências de encargos (principalmente nas áreas de saúde e

educação). O mais prejudicado foram os estados com essa repartilha,

Segundo cálculo de Afonso (2017), considerando o período 1960/2016, a participação na receita disponível dos estados caiu de 34,1% para 25,5% (ou seja, redução de 8,6%), enquanto da União caiu de 59,5% para 53,9% (ou seja, redução de 5,6%), e dos municípios subiu de 6,4% para 20,6% (ou seja, aumento de 14,2%). Somam-se a isso mudanças tributárias como Lei Kandir, Fundo de Estabilização Fiscal e outras desonerações fiscais a partir da década de 1990. Essas mudanças vão deixando as receitas próprias estaduais com pouca folga para cobrir as despesas, de modo a aumentar risco de déficits e necessidade de endividamento.

Chama atenção que essa problemática ainda se agrava por um quadro de injustiças federativas desfavorecer o Estado do Rio de Janeiro. Por exemplo, este é triplamente prejudicado por decisões tomadas na escala federal que levam a subtributação do setor petrolífero: 1) a legislação brasileira impede o estado produtor de cobrar ICMS sobre a extração do petróleo e gás (ICMS cobrado no destino); 2) através do Repetro, impacto no fluxo de caixa do governo ao adiar o recebimento do valor do ICMS que seria cobrado sobre a compra dos equipamentos e matérias primas utilizados para viabilizar essa extração (realiza um diferimento); 3) pela Lei Kandir, desoneração federal sobre ICMS quando óleo é exportado, provocando a controvérsia sobre o cálculo e o pagamento das restituições devidas.

Quanto ao último ponto, a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – FAPESPA (2016) fez o ranking das perdas tributárias com a forma de contrapartida à Lei Kandir e, depois de Minas Gerais, o Rio de Janeiro é o estado mais prejudicado (R\$ 49,2 bilhões acumulados), sendo que seriam R\$ 4,5 bilhões de perdas ao ano. Soma-se o atraso da ANP em atualizar cálculos de royalties e participações especiais por pressão das petroleiras, levando a cerca de R\$ 1 bilhão de perdas (além de valores retroativos). Ademais, o repasse de royalties e participações especiais leva, em média, 60 dias de atraso após o recolhimento feito ao Tesouro Nacional e sem correção monetária. Segundo estimativas oficiais, isso significa uma perda de receita de R\$ 522 milhões nos últimos cinco anos.

Além disso, há uma clara desproporção entre a arrecadação de impostos federais e a respectiva distribuição das transferências entre unidades da federação. Como pode ser visto na tabela 7, em 2017, o governo federal arrecada R\$ 145,7 bilhões no Estado do Rio de Janeiro e devolve apenas R\$ 25,7 bilhões. Em termos

percentuais, representa 16,1% da arrecadação federal e recebe menos da metade proporcionalmente, 7,1%.

Tabela 7 – Arrecadação por Unidade da Federação e Transferências Federais para os governos estaduais e municipais e peso percentual no total do país, em 2017 (em bilhões de reais)

Unidades Federativas	Transferências federais a entes subnacionais	Peso % no total de transferências	Arrecadação federal	Peso % na arrecadação federal
São Paulo	43,6	12,0	379,3	42,0
Rio de Janeiro	25,7	7,1	145,7	16,1
Distrito Federal	6,9	1,9	99,1	11,0
Minas Gerais	31,3	8,6	43,7	4,8
Rio Grande do Sul	15,8	4,3	42,4	4,7
Paraná	16,8	4,6	40,2	4,5
Santa Catarina	9,4	2,6	33,4	3,7
Bahia	31,8	8,8	17,4	1,9
Pernambuco	18,9	5,2	16,1	1,8
Espírito Santo	7,7	2,1	12,4	1,4
Ceará	20,0	5,5	11,6	1,3
Amazonas	7,8	2,2	11,1	1,2
Goiás	10,2	2,8	11,0	1,2
Pará	18,1	5,0	5,9	0,7
Mato Grosso	6,6	1,8	5,7	0,6
Maranhão	18,8	5,2	5,2	0,6
Mato Grosso do Sul	5,3	1,5	4,1	0,5
Paraíba	10,9	3,0	3,6	0,4
Rio Grande do Norte	9,2	2,5	3,3	0,4
Alagoas	9,3	2,6	2,4	0,3
Piauí	10,3	2,8	2,3	0,3
Sergipe	6,9	1,9	2,2	0,2
Rondônia	4,4	1,2	1,9	0,2
Tocantins	6,5	1,8	1,2	0,1
Amapá	3,8	1,0	0,8	0,1
Roraima	3,2	0,9	0,7	0,1
Acre	4,2	1,2	0,6	0,1
Brasil	363,6	100,0	903,3	100,0

Fonte: Receita Federal e Portal da Transparência do Governo Federal.

Pondera-se que não se é contra o uso da estrutura tributária como instrumento de política redistributiva que estimule regiões menos desenvolvidas do país, logo, que as mesmas tenha recursos acima de sua capacidade de arrecadação própria para alavancar seu dinamismo. Contudo, questiona-se que o ERJ seja a segunda maior fonte de arrecadação federal somente inferior à São Paulo, enquanto

seja a quarta unidade federativa em termos de transferências federais. Caso ganhasse semelhante a Minas Gerais, outro estado da Região Sudeste, receberia quase seis bilhões a mais.

Sobre esse ponto, cabe ainda avaliar a proposta de, ao menos, passar a ter algum mecanismo de ajuste dinâmico pelo mesmo princípio da solidariedade federativa. Por exemplo, aumentando valor transferido frente queda abrupta da RCL de um ente. Em um momento de crise financeira das gestões de grandes economias estaduais isso se tornaria importante por serem centros dinâmicos inter-regionais e com maior poder de arrasto para a recuperação econômica nacional.

Cabe lembrar que nas tratativas de renegociação da dívida com governo federal em nenhum momento se conseguiu por essas questões na mesa de negociação, a ponto de exigir o encontro de contas. Ao contrário, atribuiu-se a crise como problema exclusivo de responsabilidade da gestão estadual e a União assumiu simplesmente papel de credora. Desconsiderou-se que o problema central era de receitas e não de despesas, e o ente federal, ao invés de buscar um rearranjo do pacto federativo, pressionou recorrentemente o governo fluminense com arrestos e bloqueios das contas estaduais até assinatura do Regime de Recuperação Fiscal.

O pressuposto por trás de todas as medidas que vieram a ser consolidadas no acordo federal é o argumento de um suposto “engessamento” do orçamento que dificultaria um corte mais profundo de despesas. Essa tese coloca a culpa em vinculações que, por exemplo, garantem mecanismos de proteção social e trabalhista. Dito em outras palavras, está implícito a tese que o Estado “não caberia” na constituição, algo como um excesso de direitos garantidos por lei.

A contestação desse argumento se dá ao observar a relação dos níveis de governo e ficar claro que isso se deve a uma assimetria de poder. O governo federal pode autofinanciar seus déficits (emitindo títulos ou moeda), enquanto os estados não dispõem dos mesmos instrumentos. Em um caso excepcional, que ajustes fiscais graduais e feitos por conta própria se mostraram insuficientes, fica-se a mercê do apoio da União. Ao invés de responder com orçamento federal e renegociação de dívidas em prazos bem alongados, União nega-se a um plano emergencial de dispêndios e condicionou renegociação de poucos anos a um choque de austeridade “a fórceps”. Contudo, isso só oferece alívio temporário dado que não foca na recuperação da economia estadual. Não seria exagero afirmar que assim

busca ajustar a administração local a um modelo econômico de crescimento modesto e possibilidades contidas de desenvolvimento (em certa medida, auto-infligidas).

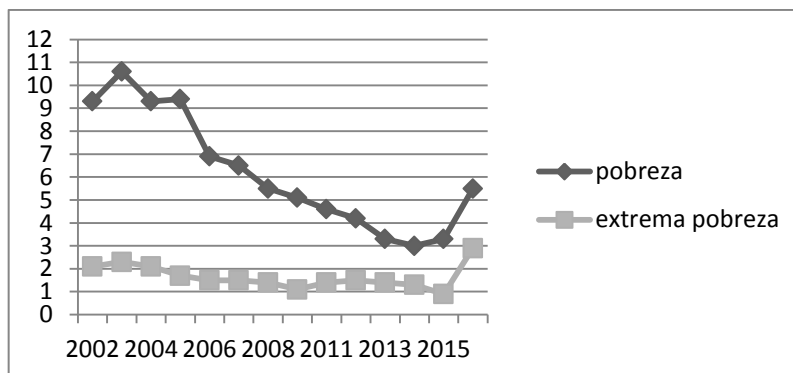
A finalidade do acordo é basicamente estabilizar a dívida líquida. Trata uma economia em recessão e com problemas estruturais como se tivesse um fluxo fiscal sustentado e com alguma previsibilidade, mesmo sem nenhuma ação indutora do gasto público. Além disso, o cenário federativo é marcado por uma série de controvérsias sobre o que entes subnacionais e o governo federal devem reciprocamente. Porém, assinando o acordo, ficou-se impedido de qualquer questionamento judicial (inclusive uma exigência para assinatura foi a retirada de várias ações já existentes dessa natureza contra a União no STF).

Nesse sentido, a crise das finanças públicas no Estado Rio de Janeiro é para ser entendida e tratada como sinalização de um sistema federativo em perigo a exigir uma solução política mais efetiva. Nesse aspecto, aumentar a descentralização e reduzir a desproporção de receitas entre níveis federal e estadual é essencial, bem como uma discussão mais cuidadosa do papel do gasto público, logo, superando a ausência atual de políticas emergenciais claras de recuperação econômica e geração de empregos.

Como se nota no gráfico 9, só em dois anos, a população estadual em extrema pobreza passou de 1,3% para 2,9% e em pobreza passou de 3,0% para 5,5%. Esse resultado possui uma relação direta com o aumento da taxa de desocupação da população com 16 anos ou mais economicamente ativa, como mostra o gráfico 10. Chama atenção que os efeitos são mais intensos sobre os 20% mais pobres, inclusive, esse grupo no Estado do Rio de Janeiro apresentando uma taxa de desocupação bem acima da média nacional.

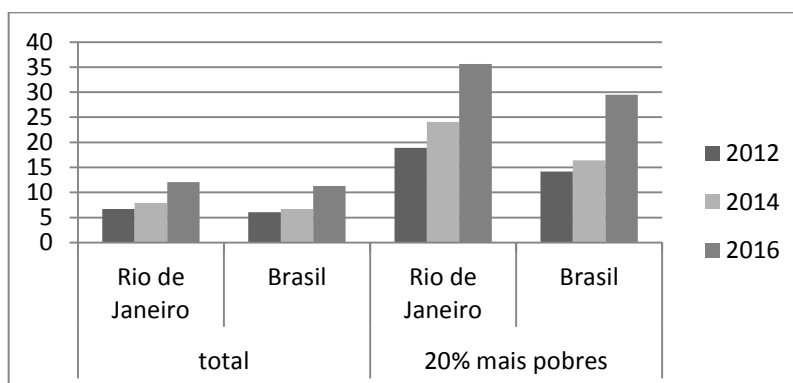
Nesses termos, não cabe se conformar com o encaminhamento corrente que segue fragilizando a capacidade de articulação política para alternativas melhores. Inversamente, cabe se indagar o tratamento que faz mais sentido diante dos desafios frente à realidade regional analisada e do quadro institucional específico. Portanto, a orientação não deve ser resumida ao princípio da eficiência, mas também considerar os princípios da eficácia e da efetividade das políticas de desenvolvimento socioeconômico no seio de um pacto federativo a se reestruturar.

Gráfico 9 – Evolução (%) da população em situação de extrema pobreza e pobreza no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: SAGI/MDS, estudo técnico n. 7/2016. Elaborado a partir de dados da PNAD (considera-se extrema pobreza ganhar 1,25 dólar por dia e pobreza ganhar 2,50 dólares por dia).

Gráfico 10 - Taxa desocupação da população com 16 anos ou mais economicamente ativa no Estado do Rio de Janeiro e na média nacional



Fonte: SAGI/MDS, estudo técnico n. 18/2016. Elaborado a partir de dados da PNAD.

CONCLUSÃO

Os desafios de política são entrelaçados, de modo que o sucesso em uma diretriz depende da geração de um ciclo virtuoso de ações concatenadas. Especificamente, o crescimento da renda e do emprego dependem da melhoria da situação fiscal e gestão pública, como também estas últimas questões terão mais chances de serem enfrentadas com um dinamismo sustentado (dado a arrecadação ser pró-cíclica). Em um momento em que as receitas públicas sofrem grave deterioração, aprimorar o desenho de estratégias é sempre mais desafiador. Isto porque, não só reduzem de forma considerável as disponibilidades financeiras,

como também podem se criar maiores restrições aos gastos, o que dificulta o espaço de discricionariedade para orientações indutoras do desenvolvimento.

A análise no presente artigo enfatizou que, mesmo em um momento de severa crise, a estratégia não deve se resumir apenas a processos de ajustamentos nas contas governamentais, e sim processos de reversão de ciclos viciosos que cumulativamente aumentam o drama socioeconômico e fragilizam financeiramente o poder público local. Portanto, o que se torna mais urgente é o fortalecimento de uma máquina pública de alto nível capaz de oferecer prioridade para o papel do planejamento econômico. Dito em outras palavras, uma orientação política não se limitando a aspectos contábeis, e sim se pautando no duplo desafio de modernização da administração tributária combinada a reorganização de planos de ações estratégicas e de ações emergenciais de redinamização econômica rápida.

Nesse sentido, recomenda-se que sejam questionados alguns pressupostos considerados mais usualmente. Primeiro, a receita corrente não está dada para a tomada de decisão do gestor público. Na falta de inventar novos mecanismos de receitas extraordinários por vezes controversos (como empréstimos lastreados em ativos a serem privatizados, outras rodadas de antecipação de receitas futuras etc.), o dilema não se resume a escolha entre “sacrificar” duas categorias de gasto. Por exemplo, entre educação superior e educação básica, ou entre previdência e investimento em ativos fixos. A retórica de que a falta de gasto em uma função é por excesso de gasto em outra função não tem validade universal e apriorística. O quanto se gasta em cada função depende de consenso social. A opção de impor sacrifício na maioria das vezes não é técnica e sim juízo de valor sobre área que deseja enfraquecer a responsabilidade pública direta.

Segundo, despesa e receita públicas não são variáveis independentes uma da outra. Ou seja, menor despesa muitas vezes pode levar a menor receita. Tratar como variáveis independentes entre si é não reconhecer por ideologia que o Estado é um agente econômico e julgá-lo mero “sugador” de recursos úteis da economia.

Terceiro, ajuste fiscal é meio e não fim em si mesmo. Logo, deve-se evitar uma visão etapista. Ajuste fiscal não é etapa inicial do qual todo resto depende, pois não tem visão estratégica de longo prazo nem discute os objetivos substantivos da política pública. Essas dimensões são fundamentais serem somadas e têm especificidades próprias a serem observadas para o interesse social ser garantido.

Nesses termos, o cerne da questão não é tratar a gestão de crise como a administração de uma “massa falida”, mas, inversamente, não desconsiderar a ociosidade de uma série de recursos no território como desdobramento da perda de complexidade e diversificação produtiva diante da explicitação da tendência à “estrutura produtiva oca”. Dito em outras palavras, as raízes do problema estão em uma crise econômica estrutural e associada a uma longa desestruturação da máquina pública. Isso ocorreu no seio de um “marco de poder” que levou a região a não sofrer apenas rebatimentos da problemática nacional e, sim, se tornar um de seus epicentros.

Atualmente, abre-se uma janela histórica que não se repetirá facilmente para superar essa lógica político-institucional deletéria e os impasses no modelo de desenvolvimento. Antes que polarização, o quadro recente na política estadual é de pulverização e, diante disso, a estrutura tradicional de poder buscando se recompor. Cabe às forças progressistas ter foco para buscar romper esse “marco de poder” no momento que ele está mais vulnerável, sem muito espaço de negociação.

É essencial o fortalecimento de órgãos de controle e áreas de planejamento e geração de dados para ampliar a reflexão regional junto à institucionalização de uma visão estratégica mais organizada. Isso porque será preciso buscar soluções não apenas dentro da própria gestão, mas, com embasamento adequado, liderar frentes políticas mais efetivas e menos circunstanciais para defender os interesses do estado no debate nacional (exemplo: reforma tributária). Portanto, o cerne do desafio é fortalecer o aparelho de Estado para recuperar maiores graus de autonomia federativa, resgatando o mais rapidamente possível o papel da escala de poder estadual que vem sendo enfraquecido.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto; **Cenário fiscal atual no Brasil: implicações para governos subnacionais**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.
- AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma. Despesa pessoal com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federativas. **Caderno virtual do IDP**, v.2, n.35, 2016.
- BRASIL. Lei complementar Nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre

prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir). **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de setembro de 1996.

FUNDAÇÃO AMAZÔNICA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS (FAPESPA). **Nota Técnica Lei Kandir**. Belém, 2016.

Natal, J. **O Estado do Rio de Janeiro pós-1995**. Rio de Janeiro: Faperj-Publicati, 2005.

OBSERVATÓRIO DOS BENEFÍCIOS. **Jogando luz na escuridão**. Disponível em: <www.sidneyrezende.com/jogando-luz_.pdf>. Acesso em: 11 de setembro de 2016.

OSORIO, Mauro. Território Fluminense (coluna). **Jornal Extra**, Rio de Janeiro, 2016.

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

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. “O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro”. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n.2, 2013, pp. 188-210.

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena; SÁ REGO, Henrique R. Rio de Janeiro: fatos e versões. In: OSORIO, Mauro; MAGALHÃES, Alex F.; VERSIANI, Maria Helena (Coords.). **Rio de Janeiro: reflexões e práticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 146-161.

RIO DE JANEIRO. Lei estadual 6.338, de 6 de nov. de 2012. Dispõe sobre o plano de custeio do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Rio de Janeiro – RPPS/RJ, altera a Lei nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 7 de novembro de 2012.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO - SAGI/MDS. Indicadores Sociais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) por Unidades da Federação de 2004 a 2014. **Estudo técnico**, n.18, 2016.

_____. Estimativas de pobreza e extrema pobreza – por Unidade Federativa, Grande Região e Situação Censitária – das PNADs 1992 a 2014. **Estudo técnico**, n. 7, 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, ENERGIA, INDÚSTRIA E SERVIÇOS (RIO DE JANEIRO) – SEDEIS-RJ. **Incentivos fiscais no Estado do Rio de Janeiro [Mimeo]**. Rio de Janeiro: SEDEIS-RJ, 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (RIO DE JANEIRO) – SEFAZ-RJ. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2019**. Rio de Janeiro: SEFAZ-RJ, 2018.

SOBRAL, Bruno. A evidência da estrutura produtiva oca: o Estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: MONTEIRO NETO et al. **Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2017, pp. 398-426.

_____. **Metrópole do Rio e Projeto nacional**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2013.

URANI, André e GIAMBIAGI, Fábio. (orgs.) **Rio: a hora da virada**. Editora Elsevier, 2011.