

OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS PARA A RECUPERAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA FLUMINENSE

Eduardo Duprat Ferreira de Mello
Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento pela UFRJ e Assessor Técnico da Secretaria de Estado de Transportes do Rio de Janeiro.

José Isaac Lerer
Graduação em Engenharia Mecânica pela Universidade do Estado da Guanabara e Assessor Técnico na Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do RJ

RESUMO: Este trabalho apresenta uma síntese das principais causas que geraram a severa crise financeira do estado do Rio de Janeiro, que alcançou seu ponto crucial com a decretação do estado de calamidade pública em 2016, com efeitos que ainda se estenderão pelos próximos anos. A partir da abordagem da trajetória recente de nosso estado, analisa os elementos que, na estrutura produtiva fluminense e na arquitetura institucional, podem ser potencializados ou redirecionados, no momento, para a reversão do processo. A presente proposta tem como foco a melhoria, expansão e diversificação da atividade produtiva no Rio de Janeiro. Isto se dá na premissa de que muitos resultados projetados pelo Regime de Recuperação Fiscal dependem da própria recuperação da economia, e de que a ampliação e o fortalecimento da base produtiva são responsáveis diretos por maior arrecadação, geração de empregos e dinamização do ambiente de negócios.

ABSTRACT: This paper presents a summary of the main causes that generated the severe financial crisis of the State of Rio de Janeiro, which reached its crucial point with the decree of the State of Public Calamity in 2016, with effects that will continue for the next years. From this approach of the recent trajectory, it analyzes the elements in the productive structure of Rio de Janeiro and in the institutional architecture that can be leveraged or redirected, at that moment, for the process reversal. The present proposal focuses on improvement, expansion and diversification of the productive activity in Rio de Janeiro. This is on the premise that many results projected by the Regime of Fiscal Recovery depend on the recovery of the economy itself, and that the expansion and strengthening of the productive base are directly responsible for higher revenues, job creation and promotion of the

PALAVRAS-CHAVE: Rio de Janeiro; Crise Financeira; Desenvolvimento Econômico; Governança.

KEYWORDS: Rio de Janeiro; Financial Crisis; Economic Development; Governance.

*Artigo originado do trabalho contemplado com o 2° lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2018

INTRODUÇÃO

O colapso fiscal e financeiro do estado tem raízes amplas na sua história, que inclui a transferência da Capital Federal para Brasília em 1960, a cassação de diversas lideranças políticas do estado em 1964 e, posteriormente, a mal planejada fusão entre os estados do Rio e da Guanabara, que jamais logrou integrar efetivamente capital e interior e atenuar seus desequilíbrios. Tais acontecimentos compõem um somatório de percalços que fragilizaram gradativamente a arquitetura institucional do estado. Embora este trabalho não se proponha a detalhar todas essas condicionantes históricas, elas são consideradas de forma sucinta no capítulo 1 como antecedentes aos fatores críticos analisados no capítulo 2, evidenciados mais severamente no último quinquênio.

Da mesma forma, as soluções aqui apresentadas para a reversão da crise também não pretendem exaurir as inúmeras frentes que podem e devem ser atacadas, sendo que duas delas já estão em curso com o apoio do governo federal. A primeira é o Regime de Recuperação Fiscal firmado com a União em 2017 e previsto até 2023 , a segunda é o fortalecimento da politica de combate à criminalidade, uma das mais nevrálgicas causas e consequências da crise fluminense. Paralelamente, existem diversas ações em curso por parte da sociedade civil como os movimentos "Juntos Pelo Rio" e "Reage Rio".

Se esse aspecto estruturante estiver no rumo adequado, haverá de se somar às medidas emergenciais adotadas, possibilitando que os esforços para a retomada do crescimento do estado não venham a sofrer solução de continuidade. As estratégias nesse sentido são apresentadas nos capítulos seguintes. As potencialidades no cenário atual e os ativos logísticos do estado estão descritos no capítulo 3, complementando-se com as ações necessárias para a sua melhor gestão expostas no capítulo 4, apontando a agenda que tem por objetivo reformular a estrutura e o processo de governança do estado no que tange à política de desenvolvimento da economia fluminense.

1 – CONDICIONANTES HISTÓRICAS: ACÚMULO DE PERDAS ECONÔMICAS E FRAGILIDADES INSTITUCIONAIS

Ainda causa espanto o curto espaço de tempo decorrido entre a edição de novembro de 2009 do *"The Economist"*, que fazia alusão ao momento favorável do país com o Cristo Redentor em plena decolagem, até o fundo do poço que ensejou a decretação da "calamidade pública no âmbito da administração financeira", publicado em junho de 2016 no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Embora atrelado à conjuntura nacional, o contraste é particularmente acentuado em se tratando dessa unidade federativa, não apenas pela icônica imagem de capa da revista, mas também em razão de o Rio ter se postulado como centralidade de um promissor ambiente de negócios, palco de grandes eventos culturais e esportivos, com destaque para os jogos olímpicos e paraolímpicos.

Por trás da cortina de fumaça, no entanto, diversos fatores cruciais pavimentaram o caminho para o cadafalso na economia e finanças do Rio de Janeiro, com destaque para eventos que marcaram a trajetória institucional do estado. Dentre esses, a transferência da capital federal para Brasília representou um marco de certa forma sintetizador do processo



de esvaziamento econômico.

Hasenclever, Paranhos e Torres (2012) atribuem à mudança da capital o atraso na definição de uma nova estratégia de retomada do crescimento da metrópole, que por sua vez subtraiu a prevalência de serviços mais dinâmicos e associados ao desenvolvimento industrial, concentrando-se mais na prestação de serviços às famílias, e favorecendo a maior importância do comércio varejista sobre o atacadista, ocasionando perda do dinamismo relativo da economia fluminense.

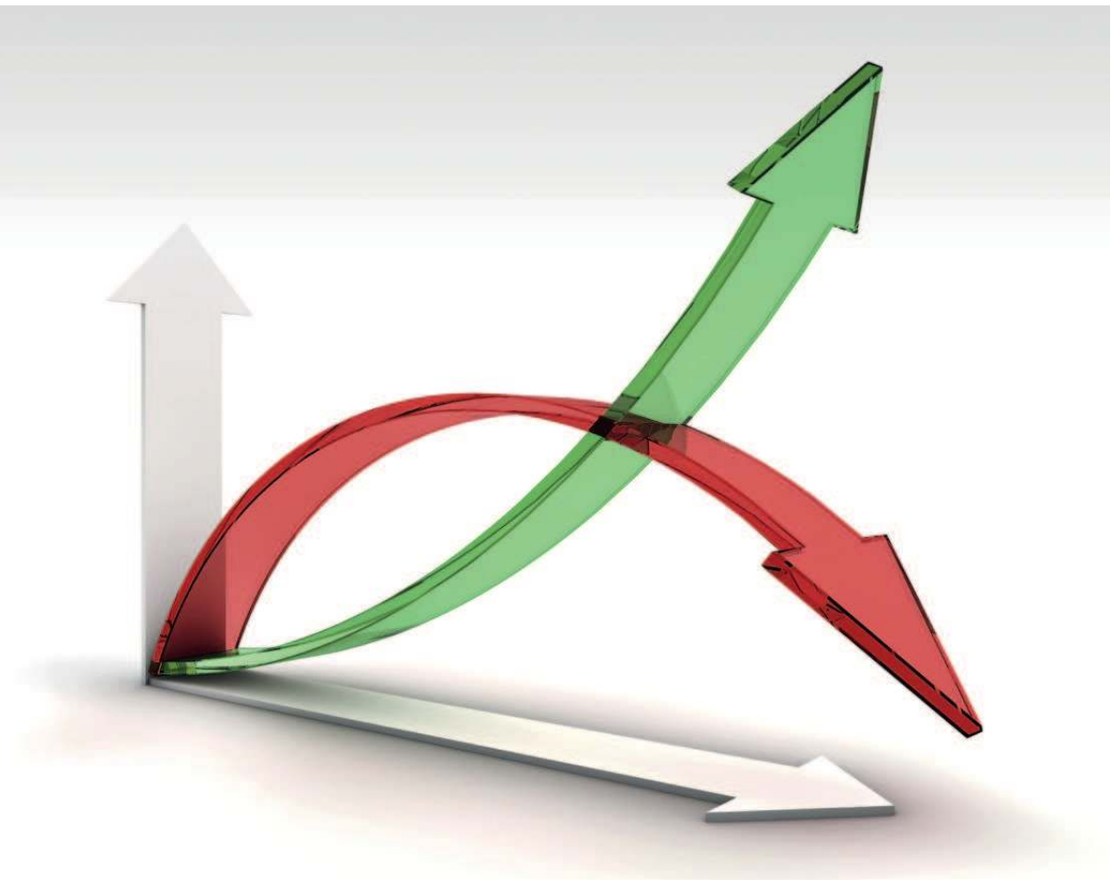
O característico "pensamento nacional da população carioca" - mídia, políticos eleitos pelo Distrito Federal e formadores de opinião – que ao longo dos anos pouco se habituou às preocupações mais "locais" não vislumbrou os prejuízos que a mudança da capital infligiria ao Rio de Janeiro, sendo registrado em pesquisa do Ibope de março de 1960 que 73% aprovavam a mudança da capital e 62% acreditavam que a nova capital traria benefícios ao país.

Com os efeitos mais nítidos a partir dos anos 1970, o Rio passou a apresentar expressiva perda de participação no PIB nacional. A trajetória descendente pós-60 derivou também do fato de, nos territórios da Guanabara e do antigo estado do Rio, entre 1960 e 1974, o novo território fluminense não ter logrado êxito, com vistas à formulação da constituição de uma hegemonia política, na elaboração e execução de uma estratégia regional de fomento ao desenvolvimento econômico-social, que contornasse a ruptura ocorrida com a transferência da Capital. Posteriormente, a maior turbulência nos aspectos econômico e político se seguiria ao desordenado planejamento da fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1974. A unidade federativa resultante teve em sua administração sucessivos governos de oposição ao poder central e, a partir da década de 80, a economia fluminense seguiu sua trajetória de redução de participação na produção nacional, sem conseguir responder positivamente à crise econômica e fiscal que se instaurou no país.

Na esteira do segundo choque do petróleo e da forte elevação das taxas de juros na economia internacional, a crise dos anos 1980 atingiu de forma severa a indústria fluminense em geral, com perfil caracterizado pela concentração de setores de bens intermediários. Esses atuavam de modo complementar à estrutura produtiva nacional e, por conseguinte, sofreram o impacto direto da retração de demanda do mercado interno. Contribuiu também o baixo dinamismo das atividades terciárias, tendo em vista sua importância para a estrutura urbana metropolitana regional, responsável por grande parte da renda e do emprego estaduais.

Os desequilíbrios históricos não favoreceram que, a exemplo de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais, o estado do Rio de Janeiro pudesse desenvolver polos dinâmicos para além da sua Região Metropolitana, sendo o estado da federação que apresenta a maior desproporção econômica e demográfica entre a Região Metropolitana e o interior. Com efeito, a Região Metropolitana do RJ, com mais de 12 milhões de pessoas e 71,7% do PIB estadual, 48,7% relativos à cidade do Rio de Janeiro, concentra grande parte dos empregos e negócios na região central da capital, ao passo que a Região Norte Fluminense, segundo maior PIB do estado, participa com apenas 10,3% do Produto Interno Bruto.

A centralidade da metrópole cristaliza disfunções de várias ordens, inclusive a penetração pouco eficiente do atendimento dos órgãos de fomento nos municípios do interior. Devido à reduzida capilaridade administrativa, a maioria dos órgãos públicos que atuam na área de desenvolvimento, incluindo o banco de fomento, operam ainda em uma postura "de balcão", consequentemente não conseguem interagir de forma adequada com os empresários e os governos municipais no sentido de identificar e apoiar nichos locais de oportunidades de negócios.



No reboque do processo até aqui descrito, o Rio de Janeiro viu sair do seu território inúmeras empresas devido aos altos índices de violência verificados, sendo que o impacto também se fez sentir no turismo e no comércio, além de ter diminuído o número de feiras e exposições realizadas no Rio.

Atualmente, cerca de 2 milhões de pessoas vivem em áreas de milícia, pagando taxas ilegais e sendo submetidas aos comandos dos chefes locais. É ilustrativo o exemplo do Distrito Industrial da Fazenda Botafogo, situado às margens da Avenida Brasil. Nas décadas de 80/90, era uma área bastante disputada pelas empresas, com fila de espera para aquisição de lotes, mas hoje definha cercado por áreas de alta periculosidade e por inúmeros galpões abandonados. Por outro lado, também chama atenção o caso de Queimados, município da Baixada Fluminense, que ficou no topo da lista do Atlas da Violência 2018, sendo uma região que recentemente se beneficiou de incentivos para a atração de indústrias.

Além da falta de segurança - em escala crescente no Rio de Janeiro, a ponto de ensejar intervenção militar - essa "fuga" de investimentos deriva de outros tantos fatores, que Silva (2012) classifica como "marcas tão presentes na sociedade fluminense": favelização, informalização acentuada em estratos do mercado de trabalho metropolitano, degradação urbana e ambiental, exclusão social, falta de eficácia nos processos (excesso de burocracia) etc., "resultantes de décadas de abandono de políticas públicas".

Soma-se a isso a elevada carga tributária do Rio, notadamente para os produtos/serviços considerados empresarialmente estruturantes - energia elétrica, combustíveis e telecomunicação - presentes em todas as atividades, em contraste com os incentivos concedidos por outros estados limítrofes e/ou concorrentes.

2 - ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA: EVOLUÇÃO FINANCEIRA DE UMA FALÊNCIA PREVISÍVEL

Em 2016 o estado do Rio de Janeiro foi obrigado a decretar estado de calamidade pública por meio da Lei nº 7.483, prorrogado pela Lei nº 7.627/17, devido à grave crise fiscal e às incertezas de incremento das receitas tributárias decorrentes da ação deletéria de três fatores ocorridos simultaneamente: (a) crise econômica nacional (b) aumento da insegurança; (c) corrupção. A esses fatores pode-se acrescentar um quarto, qual seja a deficiente gestão do orçamento público. As últimas administrações desconheceram o agravamento do quadro fiscal que há algum tempo emitia sinais da insustentabilidade da situação financeira.

No período anterior à decretação do estado de calamidade pública, o governo estadual se defrontava com o seguinte cenário: funcionalismo com atrasos nos salários, moratória do pagamento da dívida com fornecedores, União e instituições de crédito, sucateamento dos serviços públicos, obras paralisadas, arrestos financeiros, enfraquecimento politico do poder executivo, denúncias de desvio de recursos financeiros nas obras e serviços envolvendo empresas e secretarias estaduais, Legislativo e o Tribunal de Contas do Estado.

Decisões judiciais impetradas nos exercícios de 2016 e 2017 contra o estado do Rio de Janeiro resultaram em arrestos superiores a R$ 11,5 bilhões para pagamento do funcionalismo público e ações diversas, compra de medicamentos e requisições de recursos para a execução de contra garantia contratual de

dívida estadual. Os arrestos realizados vinculados a decisões judiciais somaram cerca de R$ 1 bilhão nas contas do Tesouro Estadual, com impactos que incidiram também nas contas de terceiros, inclusive em operações de crédito.

Devido à asfixia fiscal, e sem outra opção, em 2017 o governo assinou com a União o Plano de Recuperação Fiscal, que estipula metas de redução de despesas e aumento da receita. Seguiu-se então o processo de saneamento das contas, com medidas estruturantes visando adequar as despesas ao perfil da receita.

As causas que levaram o governo a decretar estado de calamidade não surgiram de uma hora para outra. Tal como o fenômeno dos tsunamis, cujas ondas se formam a centenas de quilômetros, o colapso do Rio começou a se materializar em meados dos anos 2000, mas aparentemente não era percebido, ou foi ignorado nas sucessivas administrações do estado. Configurou-se uma situação mascarada pelo aumento do endividamento e da receita tributária que, mesmo crescendo num ritmo abaixo do desejável, conseguiu por algum tempo sustentar a irresponsabilidade fiscal.

A Tabela 1 apresenta dados relativos a diversas rubricas orçamentárias no período compreendido entre janeiro de 2013 e maio de 2018 que evidenciam a evolução do processo de deterioração do quadro fiscal. Em apenas seis anos a rubrica Pessoal e Encargos que participava com 29,3% das despesas, passou para 71,9%, aumento de 145,4%. O que poderia ser um fato positivo - redução de 50% das despesas correntes no período - na verdade reflete a difícil situação financeira do estado. Diante da indisponibilidade de recursos, foi obrigado a reduzir drasticamente as compras, além de não ter honrado os pagamentos das diversas rubricas relativas a despesas correntes, tais como manutenção, juros, aquisição de bens de consumo. Por último, chama atenção a radical redução dos recursos canalizados para investimentos, que passam de 9,6% em 2013 para 0,7% em 2018, significando queda de 92,7%.

Tabela 1 : Evolução percentual das contas (2013-2018*)

Ano	Outras Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	Investimentos	Armotização	Juros
2013	52,6	29,3	9,6	4	4,1
2014	53,4	27,5	10,1	4,6	4,3
2015	45	33,7	10,1	1,3	5,8
2016	49,9	38,1	4,2	3,3	4,5
2017	33,9	62	1,5	1,3	1,3
2018*	26,4	71,9	0,7	0,9	0,2

Fonte: Elaboração dos autores, com base no site da SEFAZ/RJ * Até maio

A seguir, vê-se que em 2007 a Previdência comprometeu 6,5% do orçamento, e em 2013 o índice passou para 17,5%, chegando a 34,8% em 2017, ou seja, em apenas quatro anos seus gastos dobraram, além de se constituir na rubrica com a maior participação orçamentária, bem acima da educação, 10,0%, e saúde, 9,6%.

Tabela 2 : Despesas por Função de Governo

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Previdência Social	**6,5%**	17,6%	17,9%	16,6%	17,6%	18,4%	17,5%	22,0%	21,1%	26,4%	**34,8%**
Segurança Pública	**11,6%**	7,5%	7,9%	8,0%	8,4%	10,0%	10,3%	12,6%	15,0%	17,3%	**14,7%**
Educação	**15,4%**	12,2%	12,5%	12,6%	12,5%	9,5%	8,8%	10,2%	10,5%	11,2%	**10,0%**
Saúde	**7,1%**	7,1%	8,1%	7,2%	7,1%	7,6%	7,2%	8,3%	8,5%	8,4%	**9,6%**

Fonte: Contas do Governo 2017 SEFAZ RJ- site

Dados comparativos do Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais (2017), da Secretaria do Tesouro Nacional, mostram que o crescimento real das despesas com pessoal do Rio de Janeiro, no período entre 2009 e 2015, foi a maior (70 %) entre todas as unidades da federação (mediana = 38%), sendo mais da metade representada por inativos.

Em 2017, a despesa previdenciária foi igual a R$12,9 bilhões, e a contribuição dos funcionários ativos, inativos e pensionistas respondeu por apenas 14,7% do total - R$ 1,9 bilhões - complementados por R$ 5,5 bilhões do orçamento do estado e R$ 5,5 bilhões da receita dos royalties do petróleo. A soma das despesas de aposentadoria, pensão e restituição de royalties e "outras despesas" totalizaram R$ 23,6 bilhões, o que determinou um déficit de R$ 19,7 bilhões nas contas do Rio Previdência. Segundo as projeções constantes no Plano de Recuperação Fiscal, os gastos com a aposentadoria e pensões passarão de R$ 18,0 bilhões em 2018 para R$ 22,9 bilhões em 2023, aumento de 27,2%.

Entre 2000 e 2017, a participação da arrecadação total de ICMS do estado do Rio de Janeiro no conjunto nacional sofreu redução de 25%, a mais acentuada dentre os estados da federação, enquanto Santa Catarina cresceu 30%. Houve igualmente retração do ICMS industrial, que passou de 9,3% para 5,6%, com redução de 40%, igualmente o maior do país, ao passo que o Paraná registrou aumento de 107%. Também o setor terciário reduziu sua participação no conjunto ICMS nacional, passando de 10,4% para 9% - queda de 13,8% - sendo que Minas Gerais aumentou em 32,7%. Entre 2000 e 2017 apenas dois estados, São Paulo e Rio de Janeiro, tiveram perda de participação no total do ICMS gerado no país.

Utilizando-se o PIB como referência, verifica-se que entre 2002 e 2015, o Rio de Janeiro passou de 12,4% para 10,9%, queda de 41%, a maior do Brasil. São Paulo apresentou igualmente recuo, -7,1%, assim como o Rio Grande do Sul, -4,5%. Paraná e Santa Catarina apresentaram expansão, com índice de 5,1% nos dois casos, seguido de Minas Gerais com +3,6%. Ao se utilizar como base de análise o saldo da geração de empregos, constata-se que entre 2003 a 2017 a participação do Rio no número de empregos gerados no país sofreu recuo, passando de 9,2% para 8,8%.

Entre 2010 e 2014, período em que a Petrobras fez vultosos investimentos na Bacia de Campos, pré-sal e COMPERJ, o percentual do incremento do número de empregos do Rio foi o pior dentre as unidades da federação consideradas e mesmo em relação à média nacional, contrariando a crença da ocorrência de *boom* econômico nesse período. Na fase caracterizada pela crise econômica, 2014/2017, todos os estados tiveram saldos

negativos de empregos, mas o Rio de Janeiro foi o que apresentou o pior desempenho, perdeu 13,5%, com a média nacional em -7,6%. Também quando se analisa o saldo de empregos do Brasil e dos estados referenciados no período compreendido entre 2003 e 2017, quinze anos, verifica-se que todos tiveram saldo positivo, só que percentualmente o resultado do Rio de Janeiro foi o que apresentou o pior resultado, 33,3%, ficando bem abaixo de Minas Gerais, 123,5%, e da média nacional, 41,2%.

O exposto revela que a decretação da insolvência financeira do Rio era questão de tempo e ela veio a reboque da crise econômica que se abateu sobre o país em meados de 2014. O aumento da receita tributária e do endividamento estadual, que em parte mascarava o "tsunami" em formação desde meados dos anos 2000, chegou em 2016 cobrando uma alta conta.



3 – A ESTRUTURA PRODUTIVA FLUMINENSE: SEUS ATIVOS E SEUS DESAFIOS

3.1 - A DEPENDÊNCIA DO SETOR DE PETRÓLEO

O petróleo e a cadeia petroquímica representam um ativo de enorme importância para o estado, respondendo por receitas brutas que incluem royalties, participações especiais e fundo especial de petróleo. As possibilidades derivadas do setor se espalham pelo território, incluindo a região no entorno de Macaé, o refino do petróleo na Refinaria Duque de Caxias (Reduc) e no polo petroquímico Comperj, em Itaboraí, o apoio *off-shore* em portos existentes (Rio, Açu) ou projetados (TPN, em Maricá, Tepor em Macaé) e definindo oportunidades para ativos logísticos como o Aeroporto Internacional de Cabo Frio, que funciona como porto seco aduaneiro operado pela iniciativa privada, e o aeroporto de Macaé.

No auge da cotação, o barril de petróleo tipo *brent* superou US$ 115 em 2014, após o que iniciou trajetória de queda, chegando ao fundo do poço em 2016, abaixo de US$ 28. Mesmo com lenta recuperação nos anos seguintes, não chegou perto do nível em que mantinha as contas em saldo positivo, hoje oscilando em torno de US$ 80. Embora seja um preço acima das previsões, é insuficiente para equilibrar a conta previdenciária, e se traduz em receita temporária flutuante, já que o petróleo é uma *commodity* sujeita a oscilações de preços, influenciados por diversos fatores.

A estimativa do Governo do Estado é que os recursos dos royalties e das participações especiais alcançarão valor próximo de R$ 20 bilhões em 2030, mas se persistir o déficit da previdência pública, não haverá praticamente margem para usar esses recursos em investimentos.

Por outro lado, as empresas do segmento que resistiram à recessão estão operando dimensionadas ao tamanho atual do setor, ou seja, as demissões já ocorreram, assim como o encolhimento da atividade operacional. De fato, se a atividade foi tão determinante há cerca de três anos no processo de esvaziamento da economia, atualmente mostra menor dinamismo para alicerçar a retomada do crescimento fluminense. O nível de geração de imposto é relativamente reduzido, uma vez que as empresas diretamente envolvidas na cadeia de produção e prospecção do petróleo contam com regimes especiais de recolhimento de ICMS, como o Repetro, ora em discussão pela ALERJ e governo do estado.

Também é fato que a importância do petróleo para a sociedade tende a diminuir no decorrer dos anos, já que a transição do modelo calcado no carbono para economia verde ocorre em ritmo acelerado. Segundo analistas, a previsão do prazo para o fim da era do petróleo varia, mas a maioria concorda que ele é irreversível.

Por fim, o protagonismo do petróleo na economia do Rio tende a deixar em segundo plano o adensamento de outras cadeias produtivas, com base na premissa de uma riqueza para os cofres do estado que não é de todo procedente. Quando a Petrobras informa que vai investir "x" bilhões na Bacia de Campos ou no pré-sal do Rio de Janeiro, a notícia ecoa como se o estado fosse receber todo o investimento anunciado, e tanto o governo quanto entidades empresariais contabilizam o valor total anunciado no rol dos investimentos a serem realizados no estado.

Ocorre que a maior parte dele será direcionada para outras unidades da federação, ou para o exterior, onde será realizada a compra de relevante parcela dos equipamentos e a contratação dos serviços. Volume substancial dos impostos e empregos não será gerado no estado, sendo que cerca de 80 % dos fornecedores estão sediados fora do Rio de Janeiro. Embora o impacto da cadeia do petróleo beneficie com *royalties* dezenas de municípios, inclusive municípios distantes da Bacia de Campos ou do pré-sal, a realidade é que, em termos de empregos e movimentação da atividade econômica municipal, os impactos mais substantivos ficam concentrados nas cidades de médio porte que são bases de apoio das plataformas *offshore*, como Campos, Macaé e Rio das Ostras.

Silva (2012) argumenta que a estrutura produtiva fluminense carece de investimentos que possibilitem a diversificação produtiva em direção à ponta da indústria do petróleo, tendo em vista a reduzida participação estadual no chamado downstream. O autor adverte ainda que os setores mais pujantes da indústria

fluminense têm lógicas de organização e de operação típicos de cadeias globais de valor, descoladas do desenvolvimento local/regional:

> Os efeitos e "potencialidades" que as atividades ligadas às indústrias do petróleo, siderúrgica, automotiva e de construção naval apresentam para o desenvolvimento das regiões em que se inserem estão diretamente subordinadas às determinações e aos objetivos muitas vezes estranhos (...) às comunidades receptoras. (SILVA, 2012, p. 210).

Sobral (2013) pondera que, apesar das vantagens associadas à economia do petróleo e gás natural (enquanto principal frente de expansão industrial), as iniciativas não estão articuladas como um processo de industrialização estadual, nem integradas a um plano de desenvolvimento nacional.

> "Aparentes sinais de 'sucesso' vêm acompanhados de um rastro de vulnerabilidades potenciais..."

> Aparentes sinais de "sucesso" vêm acompanhados de um rastro de vulnerabilidades potenciais, passíveis de se manifestar ao cessar o surto ou impulso cíclico positivo desencadeado por um conjunto de grandes investimentos (...). A despeito da relevância inegável de algumas atividades isoladamente, cabe lembrar que essa questão está associada a um processo de desindustrialização, ou seja, esgarçamento do tecido produtivo impedindo um forte crescimento sob liderança industrial. (SOBRAL, 2013, p. 207).

No intuito de rediscutir o padrão de desenvolvimento na economia fluminense, procurando identificar qual a qualidade do crescimento econômico e qual a estrutura necessária para assegurá-lo no longo prazo, com consequente geração de emprego e renda, o autor já advertia para a densidade "oca" da indústria fluminense. Entende por "estrutura oca" a que *"possui competitividade em alguns segmentos de excelência, mas fica fragilizada pela desarticulação de seu conjunto, não tendo, assim, uma razoável capacidade dinâmica própria"*. (SOBRAL, 2013, p.199)

Prefaciando obra de Sobral (2013), Osório salienta a perda de participação da economia fluminense no cenário brasileiro nas últimas décadas, também chamando atenção para os vazios na estrutura produtiva e a base rarefeita de arrecadação.

Entre 1985 e 2011, o estado do Rio de Janeiro, que apresentava, entre as unidades federativas, a segunda posição em termos de empregos formais na indústria de transformação, passa a apresentar a sexta posição, sendo ultrapassado pelos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Nesse período, em termos de número de empregos formais no total das atividades econômicas, o Rio também perde a segunda posição para Minas Gerais. Na mesma direção, o estado do Rio perde para Minas Gerais, em 2004, a segunda posição em termos de receita de ICMS, por sua rarefeita base de arrecadação, fruto de uma estrutura produtiva basicamente "oca". (OSORIO, 2013, p.14).

3.2 - A APOSTA EM NOVAS FRENTES

Como foi salientado na introdução deste trabalho, os cofres do estado do Rio de Janeiro estarão engessados para investimentos por cerca de mais uma década, considerando que ainda haverá incorporação na dívida dos juros e dos encargos não pagos, de empréstimos recentes e a inclusão do pagamento do serviço da dívida quando completarem os seis anos do Plano de Recuperação Fiscal. Isso representa quase o dobro do que se pagava antes da assinatura do Regime, e reforça a importância da recuperação da atividade produtiva como elemento gerador de novas receitas e dinamizador do ambiente de negócios.

Praticamente sem alternativas para se aumentar a arrecadação tributária, resta investir no incremento da atividade produtiva e, nesse sentido, o parque industrial fluminense continua sendo o elemento motriz na geração da inovação e dinamismo econômico. A sua expansão impactará positivamente para o incremento das atividades dos setores de comércio e serviços, com previsíveis transbordamentos para o turismo de negócios.

Tanto para os setores tradicionais, como confecção, têxtil ou alimentos, como para os dinâmicos, como químico, eletrônico ou *subsea*, a centralidade econômica do território, a capacitação de mão de obra, os centros tecnológicos, a logística oferecida e a proximidade do mercado seguem representando ativos consideráveis para a dinâmica dos investimentos produtivos.

No desafio atual da competitividade global, constata-se que a tecnologia avançou de forma irreversível no conjunto das atividades fabris, de forma que todos os segmentos devem investir maciçamente em tecnologia e melhoria de produtividade para sobreviverem comercialmente. Sem descuido dos setores tradicionais, é importante se desenvolver um Plano Diretor visando definir ações voltadas para estimular a expansão no estado de empresas com DNA tecnológico, na estruturação de um programa para induzir a criação de novas incubadoras e centros de produção de inteligência em *design*, engenharia de produção, novos materiais, nanotecnologia, internet das coisas (IoT), big data, impressoras 3D e inteligência artificial. Essas ações voltadas para a expansão das atividades tecnológicas igualmente beneficiarão as empresas do setor tradicional da economia.

Além das corporações nacionais, deve-se pensar na possibilidade de se atrair empresas de base tecnológica sediadas no exterior, utilizando-se, para tanto, canais de prospecção convencionais que não impliquem ônus financeiros, como empresas multinacionais sediadas no Rio de Janeiro, câmaras de comércio, consulados, bancos multilaterais e empresas de consultoria com atuação global.

Um setor correlato, e também de suma importância para a estruturação do desenvolvimento regional, é a **Logística**, que representa uma vocação histórica do Rio de Janeiro, a começar por sua localização privilegiada no epicentro geográfico da região de maior dinamismo econômico do país. Chamada de Rótula Logística nacional, esta área compreende portos e terminais marítimos, grandes aeroportos centrais e no interior, a maior densidade de rodovias pavimentadas, ferrovias de cargas e estações aduaneiras.

O Rio possui o terceiro mais extenso litoral do país, com 636 km e vários trechos de águas profundas e abrigadas, ideais para a operação portuária e para a importação e exportação de bens de alto valor, garantindo

a inserção do Brasil no comércio global. A atual rede logística do estado inclui aeroportos e heliportos, malha ferroviária federal e cerca de 8 mil km de extensão de rodovias asfaltadas, que qualificam o Rio também como o caminho natural dos produtos oriundos de extensas regiões de Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo. São várias oportunidades que se apresentam para os investimentos privados em infraestrutura, especialmente nas concessões rodoviárias e ferroviárias.

A importância da Logística para o Rio de Janeiro é evidenciada na Tabela 3, com uma série histórica indicativa da arrecadação de ICMS derivada da nacionalização de cargas para a economia fluminense. Reflete o ingresso de mercadorias pelos portos, aeroportos e portos secos (EADI's) no estado.

4 – VIRANDO O JOGO: NOVA GESTÃO PARA RETOMADA DO CRESCIMENTO

O que até agora foi exposto indica que qualquer proposta para reversão da situação fiscal do Rio de Janeiro há que levar em consideração (a) as restrições orçamentárias do estado, (b) a subordinação aos limites impostos pelo Plano de Recuperação Fiscal e (c) que após o término do período de prorrogação do Plano de Recuperação Fiscal, em 2023, o resíduo gerado decorrente da redução do valor das amortizações da dívida do estado junto à União será incorporado ao saldo devedor, o que sinaliza maior comprometimento do orçamento com a dívida futura.

Cumpre salientar que o texto do Acordo assinado com a União considera a possibilidade de que algumas medidas poderão não se viabilizar, o que faz aumentar a importância de se incrementar a receita tributária por meio de ações voltadas para atração de novos investimentos, notadamente porque a maioria das propostas constantes no Plano visa à redução das despesas de custeio e pessoal e incremento da receita tributária, via aumento das alíquotas de ICMS, e que deverá encontrar forte resistência por parte do funcionalismo e da classe empresarial.

Fica claro que a necessidade premente é uma ampla reestruturação do modelo anacrônico que quase sempre norteou a governança do estado, em direção a uma estrutura administrativa com modernas práticas de gestão pública, o que contempla a utilização maciça de TI visando agilizar e simplificar os processos administrativos voltados para estreitar o relacionamento com as prefeituras e área empresarial.

Assim é que, para um avanço significativo especificamente focado na melhoria do ambiente de negócios em prol da atratividade e manutenção de investimentos para o Rio, e considerando as potencialidades descritas no Capítulo 3, propõe-se a criação de uma estrutura de governança tácita, para a área de desenvolvimento econômico, que não implique aporte de recursos por parte do estado, a não ser as despesas admitidas pelo Acordo. As ações se desenvolverão, sempre que possível, por intermédio do estabelecimento de parceiras e da viabilização de recursos financeiros não exigíveis, junto a fundos federais ou de entidades não governamentais internacionais.

Essa nova estrutura de governança pressupõe linhas de ação voltadas para a proatividade e resultados. Não se trata de adotar modelos organizacionais que já foram amplamente tentados, a exemplo do "choque de gestão", "governo matricial" etc., sem o efetivo compromisso orçamentário com prioridades e sem a coesão e o direcionamento preciso das ações pela administração pública estadual. A agenda estratégica ora proposta tem como foco cinco funções primordiais, a saber:

4.1. INTEGRAÇÃO DE PROJETOS E PROCESSOS

As diversas formas de apoio concedidas pelo governo estadual às empresas ou prefeituras estão fragmentadas em diversas secretarias e nem sempre existe boa integração operacional entre elas. No presente, a competitividade do mundo corporativo se pauta em conhecimentos multidisciplinares, não mais estratificados em conhecimentos específicos. Nesse sentido, é oportuna a criação de uma Secretaria com perfil operacional mais abrangente, envolvendo as diversas áreas do governo que influenciam a atividade econômica, como apoio creditício, assessoria empresarial, levantamento, processamento e análise de dados econômicos, geolocalização e comércio internacional.

A aglutinação de pelo menos três pastas da estrutura executiva atual em uma única Secretaria de Desenvolvimento, Logística e Inovação representaria redução de gastos, com nítidos ganhos em eficácia, complementando áreas afins e evitando ações redundantes. Os quadros técnicos com larga experiência em gestão para o desenvolvimento econômico se encontram à disposição nas empresas públicas do estado, autarquias e fundações, podendo se juntar a novos gestores públicos concursados, que aportam nova visão e conhecimentos.

Para avaliar, discutir e priorizar propostas para fomentar o desenvolvimento setorial e regional, além dos projetos de infraestrutura, propomos a criação de um Conselho de Desenvolvimento Empresarial formado por entidades empresariais e governametais estaduais e federais que atuam na área de fomento empresarial

Tabela 3: Logística ERJ: Receita da nacionalização de cargas

	Montante arrecadado com o ICMS proveniente da nacionalização de mercadorias importadas	Posição de arrecadação de ICMS da nacinalização de cargas frente às demais mercadorias	Peso do ICMS arrecadado pelo estado na nacionalização de cargas importadas frente às demais arrecadações	Montante arrecadado com o ICMS sobre operações de carga
2008	3.097.745.856	2°	17.51%	198.146.382
2009	2.754.749.619	4°	14,80%	237.396.646
2010	3.712.133.561	3°	16,80%	248.396.646
2011	3.977.677.914	3°	16,03%	283.609.772
2012	4.745.585.263	3°	17,63%	295.349.842
2013	6.040.700.000	3°	19,60%	332.500.000
2014	5.768.700.000	3°	18,42%	321.700.000
2015	4.820.569.606	3°	15,02%	301.257.600
2016	3.166.810.155	5°	10,17%	446.298.041

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda, valores constantes em R$ 1,00.



4.2. IMPLANTAÇÃO DO E-GOVERNO

O E-Governo, também conhecido como governo digital, utiliza a tecnologia da informação e da comunicação para ajudar os governos a se tornarem mais acessíveis para os constituintes, melhorar seus serviços, eficiência, e ficarem mais conectados a outros segmentos da sociedade.

Uma postura organizacional menos reativa na política pública de fomento ao desenvolvimento deve considerar que a tecnologia e inovação se fazem presentes em todas as áreas, incluindo as atividades do setor tradicional. Trata-se de aproximar de forma eficiente, com baixo custo, a estrutura de apoio governamental com os agentes do interior envolvidos na função desenvolvimento - prefeituras, entidades empresariais, empresas, centros tecnológicos e universidades - e disponibilizar produtos customizados, de acordo com claras direções estratégicas.

As *smart cities*, ou cidades inteligentes, se definem pelo uso da tecnologia para melhorar a infraestrutura e tornar os centros urbanos mais eficientes e melhores de se viver. Da mesma forma, os estados precisam contar com soluções modernas e inteligentes, notadamente o Rio de Janeiro, que possui o handicap de reunir no seu território importantes empresas de Tecnologia da Informação, universidades e centros de pesquisa.

Soluções tecnológicas de baixo custo e sem complexidades de implantação estão disponíveis em centros de pesquisa, incubadoras de empresas e entidades governamentais, como o INPE- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e IBGE, ou podem ser desenvolvidas, no conceito de inovações frugais, devidamente orientadas para as áreas mais críticas do desenvolvimento regional, tendo por foco as diversas fases do processo produtivo, como atendimento a distância, definição da melhor alternativa locacional para a realização do investimento, novas fontes energéticas na agropecuária, técnicas de aproveitamento hídrico, logística reversa etc. Trata-se aqui da utilização de *softwares* – disponíveis – de geoprocessamento, de simulação e de gestão de processos, entre outros.

Ademais, a T.I. amplia a transparência da ação governamental (*accountability* e *business intelligence*), e a disponibilidade de indicadores para potenciais investidores, para micro e pequenos empresários e para a sociedade em geral.

4.3. CAPTAÇÃO E REDIRECIONAMENTO DE RECURSOS

O poder de articulação e *network* das entidades deve se constiutir num valioso capital para financiar os projetos selecionados. Não é pela ausência de Planos e Programas corretamente formulados que faltam o conhecimento das prioridades e as intervenções necessárias. Desde os Planos Diretores para municípios e regiões até Planos Estratégicos Setoriais, há um vasto acervo de informações e dados que, geralmente, adormecem nas prateleiras do executivo estadual, por não terem caráter mandatório, *funding* ou musculatura institucional para sua implantação. O vasto conjunto de opções de linhas de financiamento não reembolsável existentes no Brasil e, principalmente, no exterior, ainda é pouco conhecido e divulgado no estado.

É fundamental identificar os programas de apoio existentes, analisar os setores prioritários e as condições de elegibilidade para esse conjunto composto de fundos federais, financiamento de órgãos bilaterais ou multilaterais, fundações, bancos de investimentos via debêntures etc. Paralelamente, o governo pode identificar entidades multilaterais que concedem apoio aos projetos do Terceiro Setor, além de orientar as Organizações no processo de elaboração das propostas de solicitação de apoio financeiro.

Por outro lado, a discussão em torno dos benefícios fiscais perdura desde a corrida entre os estados, nos anos 1990, para a atração de grandes montadoras de veículos, sem que as ressalvas do Tribunal de Contas da União e as resoluções do CONFAZ consigam inibir essa prática. A questão aqui não é caracterizar os benefícios fiscais como os grandes vilões da crise pela renúncia de receita, e sim calibrá-los para gerarem efetivamente a contrapartida esperada em termos de novo dinamismo econômico, postos de trabalho e impostos, no primeiro momento pelo efeito renda, e, no longo prazo, pelas próprias empresas beneficiadas.

Isso requer orientação precisa da política industrial e sistemática avaliação dos resultados. Os incentivos concedidos nos últimos anos pelo Governo do Rio não tiveram clareza de priorizações, ficando demasiadamente na dependência das expectativas declaradas pelo solicitante. Além disso, a legislação que regula a matéria apresenta distorções, tais como os incentivos fiscais

> "O E-Governo, também conhecido como governo digital, utiliza a tecnologia da informação e da comunicação para ajudar os governos a se tornarem mais acessíveis..."

concedidos através da Lei 6.979/15 (diferimento de ICMS) e a Lei 5.636/2010 - ICMS 2%. Esses dispositivos legais tinham por objetivo fomentar o desenvolvimento dos municípios do interior de pequeno e médio porte com menor IDH, tais como Bom Jardim, Cambuci, Natividade e Porciúncula, mas acabaram contemplando igualmente municípios como Campos, capital do petróleo, e Queimados, na Região Metropolitana, desvirtuando completamente a proposta original. Nesse sentido, o direcionamento de incentivos para o interior teria o efeito de aliviar a excessiva concentração na Região Metropolitana e de estimular a diversificação produtiva, potencializando encadeamentos dinâmicos pelo território estadual.

4.4. ATUAÇÃO COM AS FRENTES PARLAMENTARES

Uma governança proativa pressupõe alinhar os esforços do executivo estadual com as frentes parlamentares.

Liderada pela bancada de São Paulo, a Constituição de 1988 isentou da cobrança de ICMS a geração de energia elétrica e a produção de petróleo, únicos insumos nos quais constitucionalmente não pode haver incidência do tributo (nos demais, como papel de jornal, a não incidência de ICMS se fez por lei ordinária). Em dezembro de 2016, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro elaborou um estudo mostrando que, caso incidisse ICMS na produção de energia elétrica, o Rio teria uma receita adicional de R$ 872 milhões e, no caso do petróleo, o ganho tributário seria igual a U$10,7 bilhões decorrente da produção de diária de 1.559.000 barris/dia (hoje 1.820.000 barris/dia), comercializados à época a U$50 o barril (hoje U$75) com o dólar cotado a R$3,50 (hoje, R$3,80). Considerando os valores atuais, a perda do estado é superior a U$15 bilhões/ano, equivalentes a R$57 bilhões. De acordo com a SEFAZ-RJ, a arrecadação de impostos em 2017 (ICMS, IRRF, IPVA, ITD e FECP) foi igual a R$29,8 bilhões.

A Proposta de Emenda Constitucional visa alterar o texto do artigo art. 155, § 2º, X, b da Constituição Federal que excepcionalmente não tributa ICMS sobre o petróleo e geração de energia elétrica nos estados de origem, mas apenas onde o consumo é realizado. Argumentos não faltam para justificar que a produção de petróleo e a geração de energia elétrica devem contar com o mesmo tratamento concedido aos demais produtos e serviços tributados com ICMS. Importante destacar que a PEC contaria com o apoio dos estados prejudicados pela não cobrança do ICMS. No encontro de contas dos saldos do valor do ICMS que incide sobre a energia elétrica e o petróleo, verifica-se que dezessete estados seriam beneficiados, e é este o capital politico com que o Rio de Janeiro poderá contar para iniciar na próxima legislatura o processo visando à aprovação da PEC.

4.5. VIABILIZAÇÃO DE PROJETOS DE MELHORIA DA LOGÍSTICA DE TRANSPORTE DE CARGAS

Para pavimentar o desenvolvimento desejado no território fluminense, é urgente realizar gestões junto ao governo federal para melhorar os acessos rodoviários e aquaviários aos portos.

Garantir melhor nível de qualidade das rodovias é essencial para reduzir o tempo de transporte de cargas e custos relacionados, além de proporcionar maior segurança. Essa melhoria pode se dar com o programa de concessão das rodovias, trazendo o investimento privado, em diferentes modalidades de participação (concessão patrocinada, "caipira", etc). Para a malha ferroviária, a prioridade é a construção da ferrovia EF-118 (Rio-Vitória), de modo a integrar os complexos portuários do Rio de Janeiro e do Espírito Santo às malhas ferroviárias do Sul Fluminense (com acesso a São Paulo, Minas Gerais e à Região Centro-Oeste) e à Estrada de Ferro Vitória–Minas – o que permitirá acesso à Região Nordeste.

Outra frente de ação na logística é o aumento do número de autorizações para rotas de voo nacionais e internacionais, bem como a expansão da rede de aeroportos regionais, com o objetivo de aumentar a capacidade de movimentação de cargas e melhorar a competitividade frente a outros aeroportos do país. Nesse setor, destaque há que ser dado para a equação de competitividade do Galeão.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O economista Mário Henrique Simonsen afirmava que *"o déficit público não é de caráter orçamentário. O déficit público simplesmente não tem caráter"*. O aforisma pode ser apropriado à conclusão deste trabalho, na medida em que tantas causas, e de tão variadas matizes, contribuíram para a instalação do colossal déficit nas contas públicas do Rio de Janeiro, sem perspectivas em curto prazo de superação pelas receitas, de forma a garantir os investimentos tão essenciais para o estado.

Analisamos aqui os principais aspectos que contribuíram para essa crise sem precedentes, seus impactos atuais e as possibilidades de superação, com foco nas perspectivas de receita decorrentes da atividade produtiva. Nesse sentido, em face do engessamento dos cofres estaduais para investimentos ou mesmo participações em parcerias (por exemplo, fundos de aval), é fundamental que a ênfase seja dada à imediata e plena recuperação do ambiente de negócios no estado.

Os efeitos da crise estão a exigir extremo rigor na gestão das contas estaduais e, para muitos fiscalistas e defensores do estado mínimo, o momento é apropriado para um drástico enxugamento da máquina pública, resguardando tão somente as áreas essenciais de sua atuação social. A proposta desse documento não coaduna com essa visão reducionista, entendendo que, se por um lado é imperiosa a contenção de despesas, sobretudo na conta previdenciária, é igualmente fundamental estimular o crescimento econômico, gerador de renda e emprego, notadamente em se tratando do Rio de Janeiro, que abriga um dos maiores parques produtivo, logístico e científico do país.

Nessa direção, propõe-se uma nova estrutura de governança que venha a simplificar e direcionar processos de importância estratégica para o desenvolvimento econômico fluminense, na certeza de que o êxito de qualquer desenho inovador ou solução criativa depende fundamentalmente de uma nova mentalidade dos mandatários da administração estadual.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)**. Disponível em: www.trabalho.gov.br/trabalhador-caged. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. **Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, jun. 2018. (Relatório de Conjuntura, 4)

BRASIL. Relatório de gestão fiscal. Disponível em: www.transparencia.rj.gov.br. Acesso em: 13 jun. 2018.

HASENCLEVER, Lia; Paranhos, J. e Torres, R. Desempenho econômico do Rio de Janeiro: trajetórias passadas e perspectivas futuras. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 681-711, 2012.

OSÓRIO, M. in SOBRAL, Bruno L. B. **Metrópole do Rio e projeto nacional**: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

SILVA, Robson Dias da. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A falácia da 'inflexão econômica positiva': algumas características da desindustrialização fluminense e do 'vazio produtivo' em sua periferia metropolitana. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, CEPERJ, Rio de Janeiro, n. 1, p. 53-85, fev. 2013. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9060. Acesso em: 20 set. 2019.

NOTAS

[1] De acordo com o Plano aprovado pelo Governo Federal, com duração de 3 (três) anos prorrogáveis por igual período, o ajuste fiscal está dividido em quatro pontos principais: suspensão temporária da cobrança de dívida do estado com a União; aumento de receitas por meio de corte de isenções e mudanças nas alíquotas de contribuição previdenciárias; corte de despesas; e obtenção de empréstimos junto a bancos públicos e privados.

[2] Em 2017 os royalties do petróleo corresponderam a 12 % das receitas no Rio de Janeiro, enquanto em São Paulo, o segundo maior produtor, o peso foi de 0,82 %.

[3] Para quitar dívidas com fornecedores, um novo financiamento de R$ 3,05 bilhões foi solicitado pelo governo do estado em maio/2018.

[4] A malha de cargas no estado tem extensão de 1.200 km, com uma densidade de 0,027 - Índice obtido por km de vias férreas / km² área territorial (base de dados ANTT), a mais densa do país.