

JE

Jornal dos Economistas

Nº 354 Fevereiro de 2019

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

A crise estrutural do Rio de Janeiro



Mauro Osorio, Maria Helena Versiani, Israel Marcellino, Henrique Rabelo, Bruno Leonardo Barth Sobral e Elvio Gaspar avaliam as perspectivas econômicas e sociais do estado, agora “sob nova direção”, mas enfrentando uma crise que classificam como estrutural.

Trabalho de Ozias Santos Oliveira, um dos primeiros colocados do 28º Prêmio de Monografia Celso Furtado

Fórum avalia Fundo de Combate à Pobreza e posicionamento da gestão Witzel sobre desigualdade social no Rio

Estado do Rio de Janeiro

Um novo grupo assumiu o comando político do estado, em meio a uma crise profunda, que, segundo nossos articulistas, tem caráter estrutural. Eles foram unânimes em diagnosticar que uma das causas da crise é a falta de reflexão sobre o Rio, onde os intelectuais, acadêmicos e técnicos preferem se debruçar sobre as questões nacionais. Esta edição propõe-se a dar uma pequena contribuição ao debate.

Na abertura do bloco temático, Mauro Osorio, da FND/UFRJ, e Maria Helena Versiani, do Ierj, desconstruem a tese da “inflexão positiva” na economia do estado entre 1996 e 2015. Eles propõem a discussão de uma agenda de desenvolvimento integrada setorial e territorialmente.

Israel Marcellino e Henrique Rabelo, ambos da UFRJ e Ierj, afirmam que a crise é de caráter estrutural, condicionada pela trajetória histórica da economia e instituições. Para encarar a raiz de suas causas, será necessário um trabalho de longo prazo.

Bruno Leonardo Barth Sobral, da FCE/Uerj, critica os arautos da austeridade e a tese de que o problema do Rio seria o “tamanho” do Estado que não caberia no orçamento, enquanto não se debate a questão real: por que há problema de receita? O autor aponta a estrutura produtiva oca do estado como a questão central.

Elvio Gaspar, especialista em planejamento urbano e regional, parte do programa de governo de Witzel para discutir a chaga do saneamento no estado. Ele sugere utilizar a capacidade da Cedae para estudar, estruturar e subconceder a prestação dos serviços de água e esgoto no estado.

Fora do bloco temático, publicamos mais um resumo dos textos vencedores do 28º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de Ozias Santos da Conceição Oliveira, da UFF-Campos, foi um dos primeiros colocados.

Inserido no bloco temático, o artigo do Fórum faz um diagnóstico do plano de governo de Witzel para esclarecer o posicionamento da nova gestão sobre o problema da desigualdade social no Rio. O artigo compara a evolução do Fundo de Combate à Pobreza com a dos indicadores sociais do estado.

Sumário

Estado do Rio de Janeiro	3
<i>Mauro Osorio e Maria Helena Versiani</i>	
Rio de Janeiro: como sair da crise?	
Estado do Rio de Janeiro	6
<i>Israel Marcellino e Henrique Rabelo</i>	
Crise fluminense e possíveis caminhos para sua superação	
Estado do Rio de Janeiro	8
<i>Bruno Leonardo Barth Sobral</i>	
O Rio não é apenas um estudo de caso	
Estado do Rio de Janeiro	10
<i>Elvio Gaspar</i>	
Uma verdadeira Nova Cedae	
Monografia	12
<i>Ozias Santos da Conceição Oliveira</i>	
Teoria Marxista do Valor e Mercado Mundial: Uma contribuição aos estudos sobre os mecanismos de funcionamento do capitalismo global	
Fórum Popular do Orçamento	15
É necessário ir fundo no Combate à Pobreza	

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, às segundas de 9h às 10h e de terça a sexta de 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 kHz ou na internet: www.aepet.org.br.

Conselho Editorial: Sidney Pascouito da Rocha, João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Passarinho, Sérgio Carvalho C. da Motta, José Ricardo de Moraes Lopes e Gilberto Caputo Santos. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Ilustração:** Aliedo. **Revisão:** Bruna Gama. **Fotolito e Impressão:** Edigráfica. **Tiragem:** 15.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106
Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: João Manoel Gonçalves Barbosa. **Vice-presidente:** Flávia Vinhaes Santos.

Conselheiros Efetivos: 1º TERÇO: (2017-2019) Arthur Camara Cardozo, João Manoel Gonçalves Barbosa, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2018-2020) Antônio dos Santos Magalhães, Flávia Vinhaes Santos, Jorge de Oliveira Camargo - 3º TERÇO: (2019-2021) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Thiago Leone Mitidieri, José Antônio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2017-2019) Andréa Bastos da Silva Guimarães, Gisele Mello Senra Rodrigues, Marcelo Pereira Fernandes - 2º TERÇO: (2018-2020) André Luiz Rodrigues Osório, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2019-2021) José Ricardo de Moraes Lopes, Clician do Couto Oliveira.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Mandato – 2017/2020

Coordenação de Assuntos Institucionais: Antonio Melki Júnior, Cesar Homero Fernandes Lopes, Sidney Pascouito da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.

Coordenação de Relações Sindicais: Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.

Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

Conselho Fiscal: Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.

Rio de Janeiro: como sair da crise?

Mauro Osorio*
Maria Helena Versiani**

Existe uma tendência no Rio de Janeiro de perceber os problemas no estado como mero reflexo do que ocorre no país. As pessoas veem um problema no Rio e dizem: “Isso é Brasil”. Porém, não raro, o problema no Rio é mais grave. O Rio, como todas as regiões do mundo, tem suas especificidades, que devem ser permanentemente estudadas e acompanhadas.

Por exemplo, de acordo com dados do IBGE, entre 1970 e 2016, o PIB do estado do Rio de Janeiro foi o lanterna em termos de evolução econômica. O estado apresentou também o menor crescimento percentual do emprego formal entre todas as unidades federativas do país, de acordo com a série mais longa com a mesma metodologia do Ministério do Trabalho/Rais, no período entre 1985 e 2017 (Tabela 1)

Além disso, diversos trabalhos que organizamos mostram que, do ponto de vista dos indicadores econômicos e sociais, a periferia metropolitana do Rio de Janeiro apresenta, via de regra, os piores resultados entre todas as periferias metropolitanas das capitais dos estados do Sul e Sudeste brasileiro.

Por exemplo, em um ranking do ensino público fundamental de 1ª a 5ª série entre todos os municípios com mais de cem mil habitantes das periferias das Regiões Metropolitanas das capitais do Sul e Sudeste, os dez piores resultados são da periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conforme dados do Ideb/MEC para 2017 (Tabela 2).

Por quê?

Neste artigo, destacamos dois fatores centrais: a transferência da Capital Federal para Brasília e a histórica carência de reflexão regional sobre o estado do Rio de Janeiro.¹

A transferência da Capital Federal da cidade do Rio para Brasília ocorreu em 1960 e se consolidou no curso dos anos 1970, sem nenhuma compensação significativa do Governo Federal em relação às perdas para o Rio com essa transferência. Isto ocorreu em consonância com a passividade dos cariocas, que nada pleitearam. Primeiro, por não acreditarem que Juscelino Kubitschek iria cumprir a promessa de construir Brasília, e menos ainda em um único mandato presidencial. Segundo, quando a Capital foi transferida, a avaliação hegemônica era a de que Brasília não se consolidaria e que o Rio continuaria a ser a “Capital de fato”. O primeiro governador da Guanabara, Carlos Lacerda, trabalhou com essa hipótese. Investiu na política da “Belacap”, com fortes investimentos em infraestrutura urbana, escolas, cultura etc., contra a “Novacap” de JK. Lacerda apostou que o projeto da nova Capital fracassaria, desse modo favorecendo que ele viesse a ganhar as eleições presidenciais previstas para o ano de 1965, em que JK seria o seu principal adversário. A eleição, como se sabe, acabou não ocorrendo em função do endurecimento do regime militar.

Um segundo fator que contribui para a crise do Rio é a carência de reflexão regional, tradicionalmente secundarizada no estado em relação ao debate nacional e internacional. Isto leva a sucessi-



Maria Helena Versiani



Mauro Osorio

vos equívocos, seja de diagnóstico, seja no desenho de estratégias de desenvolvimento socioeconômico para o estado.

Por exemplo, nos anos 2000, surgiu a tese da “inflexão positiva”.² O argumento foi o crescimento da extração de petróleo em alto-mar na Bacia de Campos, além de fatores específicos como uma suposta ampliação de investimentos em empresas localizadas no Rio que haviam sido privatizadas, ocorrendo então, a partir de 1996, uma dinamização econômica no estado do Rio.

De fato, entre 1996 e a primeira metade dos anos 2000, a participação do estado do Rio no PIB nacional, que vinha caindo desde os anos 1970, inverteu a tendência. Porém, os demais indicadores oficiais disponíveis mostram que o Rio, no período pós 1996, continuou a ser um ponto fora da curva e o lanterna em termos de dinamismo econômico, entre todas as unidades federativas.

Por exemplo, entre 1996 e 2013³, enquanto a produção físi-

ca da indústria de transformação no estado do Rio apresentou uma queda de 0,34%, no Brasil ocorreu um crescimento de 34,59%. Além disso, dados do Ministério do Trabalho mostram que, entre 1996 e 2015, ano em que se inicia a crise política e econômica nacional, o Rio também foi o estado com menor dinamismo econômico em termos de geração de emprego formal.

Além disso, no correr dos anos 2000, o IBGE atualizou a sua metodologia de cálculo do PIB e descobriu-se que a economia brasileira era maior do que se pensava e a economia fluminense menor. Com isso, a participação do estado do Rio no PIB nacional, que aparentemente havia se ampliado de 11,1% para 12,6%, entre 1996 e 2004, retrocedeu de 12,6% em 2004 para os mesmos 11,1 que apresentava em 1996, colocando assim uma pá de cal na tese da “inflexão positiva”.

Outro exemplo de equívoco na reflexão regional fluminense é o fato de que no início dos

Tabela 1

Variação do número de empregos formais, por setor de atividade do IBGE, nas Unidades Federativas, Região Natural e Brasil entre 1985 e 2017.

Unidade Territorial	Total
Região Norte	284,4
Rondônia	325,5
Acre	280,0
Amazonas	194,1
Roraima	581,4
Pará	218,6
Amapá	477,5
Tocantins	-
Região Nordeste	172,6
Maranhão	265,5
Piauí	246,3
Ceará	205,1
Rio Grande do Norte	194,6
Paraíba	174,0
Pernambuco	122,7
Alagoas	129,7
Sergipe	178,6
Bahia	167,2
Região Sudeste	96,5
Minas Gerais	156,6
Espírito Santo	176,0
Rio de Janeiro	51,3
São Paulo	94,3
Região Sul	135,5
Paraná	175,0
Santa Catarina	196,7
Rio Grande do Sul	80,2
Região Centro-Oeste	254,3
Mato Grosso do Sul	265,4
Mato Grosso	465,2
Goiás	280,4
Distrito Federal	164,6
Brasil	125,9

Fonte: Inep/MEC

Tabela 2

Ranking dos municípios das Periferias das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre, com mais de 100 mil habitantes, segundo o Ideb do ensino fundamental de 1º ao 5º ano. Ranking da rede pública em 2017.

#	Municípios	RM	IDEB 2017	#	Municípios	RM	IDEB 2017
1	Belford Roxo	RMRJ	4,3	34	Franco da Rocha	RMSP	5,9
2	Magé	RMRJ	4,3	35	Itapevi	RMSP	5,9
3	Japeri	RMRJ	4,5	36	Novo Hamburgo	RMPorto Alegre	5,9
4	São Gonçalo	RMRJ	4,5	37	Sabará	RMBH	6,0
5	São João de Meriti	RMRJ	4,6	38	Jandira	RMSP	6,0
6	Duque de Caxias	RMRJ	4,6	39	Vespasiano	RMBH	6,0
7	Itaguaí	RMRJ	4,6	40	Colombo	RMCuritiba	6,0
8	Nova Iguaçu	RMRJ	4,7	41	São José dos Pinhais	RMCuritiba	6,0
9	Mesquita	RMRJ	4,7	42	Santa Luzia	RMBH	6,1
10	Nilópolis	RMRJ	4,8	43	Betim	RMBH	6,1
11	Alvorada	RMPorto Alegre	4,9	44	Ferraz de Vasconcelos	RMSP	6,1
12	Itaboraí	RMRJ	4,9	45	Osasco	RMSP	6,1
13	Queimados	RMRJ	5,0	46	Contagem	RMBH	6,2
14	Viamão	RMPorto Alegre	5,1	47	São José	RMFlorianópolis	6,2
15	Almirante Tamandaré	RMCuritiba	5,1	48	Ibirité	RMBH	6,2
16	Canoas	RMPorto Alegre	5,1	49	Campo Largo	RMCuritiba	6,2
17	Piraquara	RMCuritiba	5,3	50	Carapicuíba	RMSP	6,2
18	São Leopoldo	RMPorto Alegre	5,3	51	Embu das Artes	RMSP	6,2
19	Cariacica	RM Grande Vitória	5,4	52	Suzano	RMSP	6,3
20	Niterói	RMRJ	5,4	53	Itapeverica da Serra	RMSP	6,3
21	Gravataí	RMPorto Alegre	5,5	54	Guarulhos	RMSP	6,3
22	Sapucaia do Sul	RMPorto Alegre	5,5	55	Barueri	RMSP	6,5
23	Maricá	RMRJ	5,5	56	Santo André	RMSP	6,5
24	Cachoeirinha	RMPorto Alegre	5,6	57	Santana de Parnaíba	RMSP	6,6
25	Guarapari	RM Grande Vitória	5,6	58	Diadema	RMSP	6,6
26	Serra	RM Grande Vitória	5,6	59	Mauá	RMSP	6,6
27	Araucária	RMCuritiba	5,6	60	Pinhais	RMCuritiba	6,7
28	Palhoça	RMFlorianópolis	5,7	61	Poá	RMSP	6,7
29	Itaquaquecetuba	RMSP	5,7	62	Mogi das Cruzes	RMSP	6,8
30	Ribeirão das Neves	RMBH	5,8	63	Taboão da Serra	RMSP	6,8
31	Francisco Morato	RMSP	5,8	64	São Bernardo do Campo	RMSP	6,9
32	Cotia	RMSP	5,8	65	Ribeirão Pires	RMSP	7,0
33	Vila Velha	RM Grande Vitória	5,8	66	São Caetano do Sul	RMSP	7,5

Fonte: Rais/MTE

anos 2010 prosperou, em análises à direita e à esquerda na mídia, a suposição de que o estado do Rio vivia um “boom econômico”, “momento mágico”, principalmente em função: do incremento da produção de petróleo no litoral fluminense com o pré-sal; da boa relação entre os governos federal, estadual e municipal, com ampliação de investimentos públicos; e dos megaeventos.

No que diz respeito ao petróleo, o erro é supor que somente a extração em alto-mar e a presença no Rio da Agência Nacional do Petróleo e da sede da Pe-

trobras e de outras petrolíferas gerariam uma série bem maior de encadeamentos do que a demonstrada pela realidade. Dados obtidos no *site* da Petrobras mostram que em torno de 80% dos fornecedores da Petrobras estão fora do território fluminense. Além disso, do ponto de vista da geração de receita pública regional, se a extração de petróleo permite a obtenção de receitas de royalties, por outro lado o ICMS cobrado sobre essa extração ocorre no local em que o petróleo é consumido e não onde é produzido. Além disso, quando o petróleo é expor-

tado, existe uma legislação – Lei Kandir – que na prática leva a que o estado do Rio não se beneficie do ICMS. Por último, quando chegam equipamentos para extração do petróleo no litoral fluminense, existe uma legislação – o Repetro – que reduz muito a receita de ICMS sobre esses equipamentos. Ou seja, é necessário ter em conta que a maior parte da riqueza gerada a partir do petróleo vaza do território fluminense.

Ainda sobre o suposto *boom* no início dos anos 2010, impressiona que, de acordo com os relatórios da Lei de Responsabilida-

de Fiscal dos governos estaduais, entre 2006 e 2013⁴, a receita corrente líquida do governo do estado do Rio cresceu, descontada a inflação, apenas 36,5%, contra um crescimento no total do Brasil de 44,6%. Isto apesar da boa relação entre as esferas de governo; dos investimentos federais no Rio, por exemplo, as obras do PAC; e dos investimentos para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Sobre isso, deve-se ter em conta que uma parte dos investimentos foi feita pelo Governo Federal, sem entrar no caixa do estado. Outra parte foi feita diretamente pela Prefeitura do Rio, principalmente através de empréstimos. Mais importante: é provável que a desestruturação de décadas da máquina do estado do Rio tenha limitado a capacidade pública de planejamento e de elaboração de projetos, fazendo com que a boa relação entre as esferas federativas gerasse resultados bem aquém do que reza o senso comum.

Alguns, apressadamente, argumentam que o baixo crescimento da receita estadual seria consequência da política de incentivos fiscais. Porém, entre 2006 e 2013, a evolução da receita de ICMS, imposto sobre o qual são concedidos os incentivos fiscais, cresceu, descontada a inflação, 47,1%, mais do que o total da receita corrente líquida estadual.

É crucial discutirmos qual é a agenda econômica para o estado do Rio de Janeiro que pode propiciar um círculo virtuoso regional.

Políticas econômicas horizontais, como simplificação tributária, são bem-vindas, porém insuficientes. Nossa sugestão é trabalharmos com o conceito de complexos produtivos. Por exemplo, analisarmos detalhadamen-



te quais são as atividades econômicas em torno da extração de petróleo que podem ser atraídas para o estado do Rio de Janeiro e quais instrumentos podem ser utilizados para isso, tendo em vista criar um complexo de petróleo e gás no território fluminense.

Do mesmo modo, em vez de olharmos isoladamente para o turismo, que possui um peso na economia fluminense bem menor do que se imagina, procurarmos verificar, a partir de um planejamento integrado, quais as sinergias existentes entre a atividade turística e outras, como, por exemplo, as atividades econômicas vinculadas ao esporte, neste caso procurando transformar a cidade e o estado do Rio de Janeiro na “capital” de esporte da América Latina, com base em todos os equipamentos construídos para as Olimpíadas.

Essa agenda deve ser pensada também territorialmente, buscando-se as potencialidades existentes em cada uma das oito Regiões de Governo do Rio, bem como as sinergias em cada região e entre regiões.

Além disso, os maiores desafios no estado do Rio de Janeiro estão na periferia da metrópole carioca, principalmente na Baixada

Fluminense e nos municípios de São Gonçalo e de Itaboraí. Essas regiões, além de serem “dormitórios”, possuem uma infraestrutura absurdamente precária – apesar dos investimentos de mais de R\$ 3 bilhões feitos a partir de 2015 pela Cedae, com recursos da Caixa Econômica Federal –, o que dificulta a atração de empresas e produz péssima qualidade de vida.

Para a periferia metropolitana propomos a organização de um “Plano Marshall” de infraestrutura, que viabilize a oferta com qualidade de saneamento, telecomunicações, energia elétrica, logística de acesso etc.

As obras desse Plano Marshall já permitirão a criação de empregos no estado do Rio, que, entre janeiro de 2015 e dezembro de 2018, perdeu mais de meio milhão de empregos com carteira assinada.

E como financiar esse Plano?

Lembro que o Governo Federal define como uma das prioridades do BNDES fazer financiamento de infraestrutura. Além disso, existem recursos disponíveis no banco do BRICS, e ainda podem ser buscadas parcerias com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Por último, é fundamental o debate sobre a questão do pacto federativo. Por que, em 2017, de acordo com dados da Receita Federal e do Portal da Transparência do Governo Federal, o Governo Federal arrecadou no estado do Rio de Janeiro R\$ 151,6 bilhões e transferiu para o governo do estado e as 92 prefeituras fluminenses apenas R\$ 23,1 bilhões?

A definição de uma agenda de desenvolvimento, integrada do ponto de vista setorial e territorial, é decisiva para o Rio de Janeiro sair da crise.

* É economista e professor-associado da FND/UFRJ.

** É historiadora, vinculada ao Museu da República e integrante do Ierj.

1 Um terceiro fator decisivo, que não será desenvolvido neste artigo por falta de espaço, é o marco institucional (de poder) que se instaura no estado do Rio de Janeiro a partir do golpe de 1964 e das cassações, que gera consequências até os dias atuais para a degradação da lógica política e da estrutura pública regional. Sobre o assunto, ver: OSORIO, Mauro; REGO, Henrique Rabelo Sá; VERSIANI, Maria Helena. Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder. In: MARAFON, Gláucio José; RIBEIRO, Miguel Angel. *Revisitando o Rio de Janeiro VI*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2017.

2 Sobre a defesa da tese da “inflexão positiva” ver, por exemplo: NATAL, Jorge. *Inflexão econômica e dinâmica espacial pós-1996 no estado do Rio de Janeiro*. *Nova Economia*. Belo Horizonte, Cedeplar/UFGM, p. 71-90, set.-dez. 2004.

3 Utilizamos aqui a série da Produção Industrial Mensal/Produção Física do IBGE com a mesma metodologia, que se inicia em 1991 e vai até 2013.

4 Utilizamos o período entre 2006 e 2013 para analisarmos o período do governo Sérgio Cabral antes do início da brutal queda de receita estadual ocorrida. Deve-se ter em conta que a queda de receita no estado do Rio antecipou-se à crise nacional, pois, a partir de 2014, o preço do barril de petróleo e das receitas de royalties já começou a despencar.

Crise fluminense e possíveis caminhos para sua superação

Israel Marcellino*
Henrique Rabelo**

A crise econômica fluminense é grave e afeta diretamente o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos do estado. Apesar do espaço que esse tema vem tendo no debate político e midiático recente, a reflexão sustentada por técnicos e acadêmicos ainda carece de densidade, sendo sustentada de forma sistemática e perene por um conjunto pequeno de especialistas e instituições. Um exemplo dessa situação se torna evidente na academia. Nesse meio, os esforços para a criação de espaços institucionais dedicados à pesquisa e ao debate sobre a realidade regional ainda são incipientes. Apenas em 2018 foi criado o primeiro programa de pós-graduação especificamente dedicado à economia fluminense, na UFRRJ. Em São Paulo e Minas Gerais, UNICAMP e UFMG acumulam décadas de tradição de reflexão teórica nessa área. Da mesma forma, em 2017 foi realizada a primeira edição do Seminário de Economia Fluminense. Em Minas Gerais já existe um seminário do tipo desde 1982.

O caráter relativamente recente desses e de outros avanços, como a criação da Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, em 2013, não diminui sua importância. Essa evolução reflete um interesse crescente sobre o contexto regional e suas especificidades. Contudo, ainda há muito para progredir.

Essa escassez de reflexão é ape-

nas um dos problemas que se pode relacionar à crise fluminense. De fato, como diria Carlos Lessa, autor do livro clássico *Rio de Todos os Brasis*, o carioca e o fluminense vivem em seu território mimetizando o “turista apressado”, com um olhar superficial sobre a cidade e o estado do Rio, enquanto prioriza questões nacionais e globais. A partir dessa visão de mundo, surgem perplexidades e incompreensões com relação aos problemas regionais e, conseqüentemente, diagnósticos superficiais ou mesmo equivocados junto a propostas de solução sem aderência à realidade.

O quadro atual certamente sofre influência de elementos da conjuntura recente, como a recessão brasileira, os impactos econômicos das iniciativas de combate à corrupção sobre o setor petrolífero e a construção civil, a queda substancial dos preços do petróleo, as quedas das receitas de royalties, entre outros. Por outro lado, há um longo processo histórico de degradação social, econômica e política cujos resultados são decisivos para determinar uma crise caracterizada pelo agravamento da situação fiscal por quedas de receita pública.

Existem diferentes visões sobre o histórico processo de decadência do território fluminense; porém, o expurgo das lideranças políticas atuantes no nosso estado após o golpe de 1964 possui relevância na explicação deste declínio. A substituição dos atores políticos na esfera estadual se deu por uma lógica



Henrique Rabelo



Israel Marcellino

clientelista, tendo como seu maior expoente o ex-governador Chagas Freitas, que estabeleceu o que foi denominado por Mauro Osorio de “marco de poder”, que perdura até os dias atuais. Este fenômeno colaborou para a desestruturação institucional da máquina pública estadual, comprometendo a capacidade de planejamento e de serviços prestados à população.

A partir desse período, o Rio de Janeiro foi a Unidade da Federação com o menor crescimento econômico desde 1970, sendo também aquele que teve o menor aumento de seu mercado de trabalho formal desde 1985, segundo dados da RAIS. Esse duradouro processo de baixo crescimento fez com que a estrutura produtiva fluminense se fragilizasse, havendo severa desindustrialização, passando de segundo estado com mais empregos na indústria de transformação, em 1985, para sexto em

2017. O mesmo se observa no valor adicionado bruto (VAB) deste setor, que no Estado do Rio, em 2016, representava apenas 7,2% do seu VAB total, contra proporção superior a 12% nos demais estados do Sul e Sudeste.

Outro ponto também importante a ser citado é que a separação institucional existente até 1975 entre a cidade do Rio (Guanabara) e o restante do estado fez com que a periferia metropolitana fluminense se tornasse significativamente mais precária do que o que se observa nas regiões metropolitanas das regiões Sul e Sudeste, o que pode ser visto pelos péssimos indicadores econômicos e sociais.

A despeito de ser mais visível nos problemas relacionados à questão fiscal, a crise fluminense está conectada a essas questões estruturais, mais profundas. As perdas de receitas provocadas pela conjuntura desfavorável dos últi-

mos anos apenas agravam os efeitos da progressiva fragilização de um tecido produtivo que, desarticulado e pouco dinâmico, constitui a base de arrecadação. O ciclo de crescimento ligado ao petróleo não foi sustentado por uma integração com a estrutura produtiva estadual nem transbordamentos significativos de dinamismo para além do efeito renda gerado pela receita de royalties.

Adotando a perspectiva de que a crise fluminense se relaciona a elementos de caráter estrutural, condicionados pela trajetória histórica da economia e das instituições, a discussão sobre as propostas para a superação da crise ganha novos contornos.

Evidentemente, há questões imediatas, conectadas ao quadro fiscal e seus desdobramentos, que são relevantes. Apesar de haver propostas de curto prazo, a crise fluminense não deverá ser resolvida sem a participação ativa do governo federal, uma vez que o governo estadual não possui margem fiscal nem legal para reverter a trajetória socioeconômica recente. Podemos elencar a retomada dos investimentos da Petrobras, como o Comperj em Itaboraí, a volta da política de conteúdo local para a exploração de petróleo e a recuperação dos equipamentos federais. Mesmo assim, cabe aos representantes do estado se engajar em algumas pautas. No campo político, o desafio se concentra em rediscutir questões federativas. É importante articular frentes que rediscutam o pacto federativo, os passivos da união com os estados segundo a Lei Kandir, a distribuição dos royalties e os termos do acordo de recuperação fiscal. No campo legal, os desafios estão relacionados à dimensão tributária, como o Re-

petro e a possibilidade de recolher ICMS sobre petróleo.

Essas propostas, a serem enfrentadas neste e em próximos anos, visam dilatar o horizonte estratégico das políticas públicas no Rio de Janeiro. Para encarar a raiz das causas da crise fluminense, convém superar o olhar curto-prazista para mirar no longo prazo. Além do necessário resgate da capacidade de planejamento e implementação de políticas coordenadas da máquina pública fluminense, é importante pensar em políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo que abram espaço para um processo de mudança estrutural da economia fluminense em torno de eixos estratégicos. Esse ponto passa pela refundação de uma política industrial e tecnológica estadual que conte com instrumentos sofisticados, leve em conta as políticas nacionais e esteja em sintonia com uma estratégia voltada aos desafios do desenvolvimento regional.

O paradigma atual de políticas industriais fluminenses se baseia essencialmente na concessão de incentivos fiscais para a atração de empreendimentos. Pensa-se as empresas como um tipo de cliente da política, cujas demandas devem ser satisfeitas por um cardápio de 'boas práticas' genéricas que abstraem estratégias empresariais e especificidades locais. Sob essa lógica, por mais que se atraíam novos investimentos industriais, avança-se pouco na superação de problemas estruturais. Para tal, deve-se mudar tanto a lógica da política como seu repertório de instrumentos.

Propõe-se como novos eixos norteadores para a política industrial estadual: a promoção de encadeamentos produtivos setoriais e intersetoriais e a priorização do fortalecimento e articulação de

sistemas produtivos locais já consolidados.

Essa mudança de paradigma implicaria alguns reajustes. A política de incentivos fiscais pode ser reajustada, com mecanismos mais refinados de planejamento (ex.: matriz insumo-produto regional), para serem concedidos de forma estratégica em sintonia com o uso de outros instrumentos. Na área de financiamento e crédito, vale fortalecer a AgeRio e buscar maior parceria com o BNDES, focando em empresas de diferentes portes em setores considerados como estratégicos.

Na área de ciência, tecnologia e inovação, cabe fortalecer e reestruturar a Faperj, ampliando a diretoria de tecnologia. Essa instituição, através de parcerias amplas com Finep, BNDES e AgeRio, pode liderar o fortalecimento de um Sistema Regional de Inovação no Rio de Janeiro. O foco deve ser o melhor aproveitamento de oportunidades tecnológicas já existentes no estado, representadas pelos conhecimentos e capacitações acumuladas no segmento de petróleo e gás e nas universidades e instituições científico-tecnológicas. Cabe compreender as estratégias das empresas inovadoras do Rio de Janeiro e, coordenada com as demais políticas, desenhar uma política que as torne menos avessas aos riscos e mais propensas à cooperação, estimulando transbordamentos tecnológicos capazes de dinamizar a economia.

Uma possibilidade para fortalecer sistemas produtivos enraizados nos territórios do interior fluminense é resgatar e reestruturar a política de Arranjos Produtivos Locais (APLs). Trata-se de uma área que já conta com institucionalidade criada e consolidada em âmbito estadual e federal. Es-

sa reestruturação passaria, obrigatoriamente, por uma reformulação profunda da Câmara de APLs, da Secretaria de Desenvolvimento, de forma que seja capaz de implementar políticas ativas e coordenar efetivamente políticas de outros órgãos públicos e privados. Além disso, deve-se tomar como bases primordiais o adensamento de encadeamentos produtivos nos APLs e a articulação entre eles.

Por fim, para que essas mudanças façam sentido e tenham possibilidades concretas de induzir a superação das debilidades estruturais da economia fluminense, é fundamental que se busque a definição de prioridades estratégicas claras. Para tal, recomenda-se que essa estratégia defina temas prioritários, convergentes com os desafios do desenvolvimento. Três elementos devem ser levados em conta: as potencialidades de cada microrregião do estado devem ser mais bem diagnosticadas e dimensionadas por órgãos de planejamento; a inserção da economia fluminense no contexto nacional e as condições colocadas pelos padrões de concorrência global, para a identificação de oportunidades; a articulação da política industrial e tecnológica com as demandas sociais, gerando um ciclo virtuoso que mobiliza o poder de compra do Estado em favor do desenvolvimento produtivo e inovativo e esse esforço de desenvolvimento em favor da solução de passivos sociais.

* É doutorando em Economia pela UFRJ e pesquisador do Instituto de Estudos sobre o Rio de Janeiro (Ierj) e da Rede de Pesquisas em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist/UFRJ).

** É mestre em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ e pesquisador do Ierj.

O Rio não é apenas um estudo de caso

Bruno Leonardo Barth Sobral*

Aguinada na lógica política dominante não se explica como imposição de cima para baixo. Independente da aposta governamental, ela está enraizada socialmente e se ampliando a favor de uma ordem sociopolítica de caráter conservador. Frente a ela, cabe evitar qualquer atitude que facilite o patrulhamento ideológico e a perda de legitimidade de interlocutores para enfrentar temas-chave em que são especialistas e referências. O desafio é o não encurralamento pela falácia “ad hominen”, logo, preservar respeito e reconhecimento como analistas qualificados de políticas públicas.

É evitando o isolamento e pautando o debate sobre estratégias de desenvolvimento socioeconômico que se é capaz de acumular forças. Mesmo em contexto adverso, esse acúmulo é ainda possível. Contudo, diante da perda de autoestima coletiva, a defesa de direitos é uma bandeira que tende a ficar frágil se não for desdobramento da ampla defesa dos interesses nacionais. Enquanto Pátria e Nação forem invocadas basicamente por ufanismo, o senso comum parece ficar cada vez mais reacionário sobre direitos. É vital que se tenha um nacionalismo autêntico e dar significado popular ao amor pátrio como principais prioridades. E isso acima de qualquer valor universal, ou melhor, reinterpretando qualquer um a partir de nossas necessidades históricas e condições concretas de defesa do Brasil e orgulho nacional.

Progressistas sim, mas nacionalistas antes de tudo. Cabe ponderar que o conceito original de *New Deal* é uma política de Estado nacional e não um comitê de apoio internacionalista. O conceito fica vazio sem clara concepção geopolítica de interesses nacionais. Afinal, ele foi a resposta nacional dos EUA e seu poder estatal a uma crise sistêmica do capitalismo. A nossa resposta foi a Revolução de 30. Curioso se a ignorarmos como ponto de partida da reflexão para ação política. Nesse sentido, é o resgate do sentido da Revolução de 30 que importa como parâmetro histórico. Por que não rediscutir isso e atualizar? No caso, defendo que agora seria não um nacionalismo de Estado unitário, e sim um nacionalismo federativo.

Essa opção vai à raiz de nossa formação social, não ignorando sua condição periférica como fundamento básico nem a necessidade de teorização própria para uma realidade diversa de progressistas de países centrais. A atual pressão entreguista e risco de ser juguete da corrida imperialista não é mera questão acessória. Nessa visão estratégica, o debate se volta para as bases concretas da independência brasileira e seus nexos territoriais de integração.

Infelizmente, ainda há uma presunção de que projeto de país se sustenta basicamente no debate em escala nacional. Muitos acham que o único poder relevante é sobre ações diretas do governo central, não notam como se constrói um processo de correlação de forças por ação compartilhada do poder e não apenas, por exemplo, em

decisões federais de pôr “grana” ou não numa região.

Devido à minha formação como economista regional e urbano, não vejo nação sem território, só guiada por princípios substantivos e líderes nacionais e sem a realidade material concreta das regiões e seu acúmulo próprio de forças políticas. Por isso, venho recomendando que defender a Nação exige lidar com escalas de poder subnacionais. A unidade em dialética com a especificidade de um país policêntrico, a unidade sob o valor da diversidade.

Preocupar-se em construir lideranças regionais é um alicerce fundamental de qualquer projeto nacional. É a isso que me refiro quando falo em nacionalismo federativo, conceito que introduzo para o debate a partir desse artigo. Ao se guiar nesses termos, a questão fluminense se revela essencial.

Nesse aspecto, atribuir situação de crise no Rio de Janeiro a culpados ideológicos não reúne requisitos essenciais para se qualificar o debate necessário sobre gestão pública. É preciso ir além de avaliações moralistas e generalistas no diagnóstico recente. Uma turma de críticos resume tudo à tese equivocada de “farras” dos incentivos públicos, e outra turma resume à culpa de revés na escala nacional, e sem Operação Lava Jato e golpe estaríamos muito bem. Uns isolam o Rio e a outros veem o Rio como simples desdobramento do nacional. Nenhuma delas parte do Rio e seus desafios de gestão pública para entender os desafios nacionais e o papel da questão regional. É isso que proponho.



Não podemos ecoar discursos porque se alinham à zona de conforto. Caso contrário, só se usa o Rio como estudo de caso sem cuidado em liderar a organização de nossos interesses regionais. É preciso um trato rigoroso das especificidades. É preciso compreender, por exemplo, que o Rio não viveu nenhuma bonança no período anterior ao estouro da crise, segundo ótica econômica estrutural. Ao contrário, reafirmamos uma estrutura produtiva oca que foi ignorada tanto pelo discurso oficial como, em grande medida, pelas forças que buscam ser alternativas. Isso para não falar da histórica desestruturação da máquina pública estadual junto ao marco de poder e incapacidade de lidar com tensões no pacto federativo.

Sendo assim, a divergência fundamental passa a ser com arautos da austeridade que, sob a tese de “risco moral”, transformam tudo num exercício doutrinário materializado na ameaça legal de criminalização dos ges-

tores que ousarem políticas econômicas alternativas. Pela força de retórica, ignoram o contexto histórico e tornam orçamentos equilibrados um axioma, logo, o problema seria superar restrições legais a cortar gastos obrigatórios o quanto que fosse preciso contabilmente. Ou seja, o problema seria o “tamanho” do Estado que não caberia no orçamento.

Não se defende nenhuma extravagância fiscal ao divergir, mas é falacioso pregar que gestores subnacionais têm que se acostumar a viver com suas receitas próprias, principalmente quando há grave crise. Da mesma forma, é falacioso pregar que a falta de investimentos necessários, o atraso no pagamento de fornecedores e até o próprio atraso de salários do funcionalismo público se devem à resistência em manter um Estado “excessivo” com “rigidez” orçamentária diante da despesa com pessoal. Afinal, não tratam a questão real, a saber: por que há problema de receita?

O pouco debate estruturado sobre essas questões reflete uma contradição a superar: a produção de intelectuais “desterritorializados” na região. Diferente de outros lugares, ser orientado para pensar sua região não é o atributo mais valorizado no Rio de Janeiro. Há manifesta passividade política mesmo em momento de crise estadual. No resto do país, ainda que haja orientação ao debate nacional, é visível a política de interesse regional travestida de nacional. Se uns pensam Rio derivado ou isolado do nacional, defendo pensar o nacional a partir do Rio. Grande desafio mobilizar um grupo com essa prioridade para dimensão territorial do desenvolvimento.

Por isso, está em criação a REDE PRÓ-RIO, um projeto coletivo de integrantes do meio universitário, gestores públicos, movimentos sociais e cidadãos em geral interessados no debate interdisciplinar sobre estratégias para o Estado do Rio de Janeiro. Sua premissa é que a evidência da crise reflète o impasse no modelo histórico de desenvolvimento. Uma das razões é o pouco acúmulo de reflexão organizada e não condução de uma visão estratégica, tornando-se um dos desafios principais

articular um avanço institucional nesse sentido.

Ir além de tratar o Rio só como estudo de caso e passar a articular um discurso a partir do território, a partir dos interesses regionais. Hora de responsabilizar com a coordenação institucional e negociação política, hora de achar as frestas e avançar acumulando forças com clara visão estratégica. Ser dialético é não pensar de forma binária como se há ou não espaço para esse diálogo democrático, tudo é proces-

so e temos muito a perder para já julgar que perdemos tudo (ou o essencial). Como disse Albert Camus: “*o absurdo só tem sentido na medida em que não seja admitido*”. Convido a continuar não admitindo e construir alternativas pelo Rio.

* É professor da FCE/Uerj e especialista em Economia Fluminense. Melhor tese de doutorado no Prêmio Brasil de Economia 2012 – Cofecon e primeiro lugar no Prêmio Ministro Gama Filho 2018 – TCE/RJ.



Uma verdadeira Nova Cedaee

Elvio Gaspar*

O programa de governo do então candidato Wilson Witzel reconhecia que o setor de saneamento no estado é um problema do “século 19” e se tornara algo “irresolúvel”. Dada a dimensão do problema, propôs a necessidade de se implementar uma política de Estado e não de governo. O discurso foi mantido após a vitória e nos primeiros dias após a posse. Sobre a venda da Cedaee, afirmava que “a dilapidação do patrimônio público como forma de cobrir o rombo da corrupção é inaceitável” e seguiu propondo parcerias público-privadas para dar conta do investimento bilionário necessário.

Ao lado das obviedades como “uma política de Estado e não de governo”, o que deveria preocupar o governador é o porquê de inúmeros governos do estado do Rio de Janeiro e de quase todos os outros estados da federação repetidamente afirmarem a mesma coisa sem que tenham sido observados avanços significativos na vergonhosa chaga do saneamento brasileiro. Este texto tentará apontar algumas pistas para o recorrente fracasso dos governadores.

Primeiramente, a obviedade. Vender a Cedaee não é uma alternativa, nem para eventuais operadores privados. O volume de investimentos necessário é elevadíssimo e os riscos associados a um setor sensível são igualmente estratosféricos. A precariedade dos contratos de programa da Cedaee com os municípios anuncia um tortuoso passivo judicial ao futuro concessionário. A regulação do se-

tor no país engatinha, ainda mais no estado do Rio, o que fragiliza as alternativas de mitigação de riscos políticos, como o cancelamento unilateral do contrato por algum município insatisfeito com a velocidade dos investimentos ou a tarifa cobrada. Por fim, há a questão democrática: as prioridades de investimento, quando detalhadas, induzirão o plano de investimentos a atender as áreas com maior capacidade de pagamento para melhor viabilidade econômica, adiando os investimentos nas áreas historicamente esquecidas e necessitadas.

Em resumo, ao lado da resistência geral de privatização do setor, vender a Cedaee talvez não encontre compradores. Como para provar a tese, nem os príncipes liberais que governam São Paulo e Minas Gerais afirmam que venderão suas empresas sem mudanças no marco regulatório, mesmo sendo a Sabesp e a Copasa muito mais bem avaliadas que a Cedaee.

A segunda obviedade é propor fazer investimentos através de parcerias público-privadas. É óbvio porque não há outra maneira, a não ser que o estado do Rio descubra um novo pré-sal na Baía de Guanabara. Durante muitos anos ainda o estado jiboiará os excessos administrativos e os erros históricos de planejamento que levaram as contas ao precipício. Isto se conseguir mudar rapidamente sua estrutura produtiva, que produz muito pouco daquilo que consome.

O governador falou em destinar 3% dos royalties do petróleo, uns otimistas R\$ 400 milhões por ano. Nesse caso, nem em 50 anos

o estado atingirá as metas de universalização.

A Cedaee vem alardeando que é lucrativa e que já começa a sustentar seus investimentos, sem precisar do caixa do estado. Melhor não cair nessa. O lucro da empresa disponibiliza um volume ínfimo de investimento ao lado de passivos gigantescos. Difícil imaginar que seu balanço possa ser o motor do investimento em um horizonte de tempo razoável.

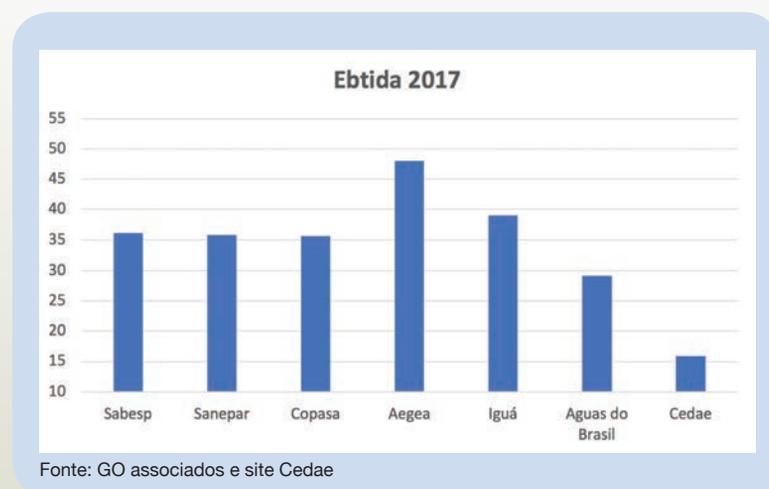
Assim, não se deve vender a Cedaee e deve-se procurar atrair capitais privados para dar conta do investimento necessário à universalização dos serviços. Repetindo, isto sempre foi dito e nunca cumprido. Por que será?

Antes é preciso entender o papel da Cedaee. A empresa hoje faz parte do problema. É ela que não atende os municípios, trata com desprezo os usuários dos serviços, maximiza (sem sucesso) seu resultado abandonando os investimentos em esgoto, sem observar qualquer controle por parte da sociedade. Pensar em controle social e escolha de prioridades é um sonho ainda muito distante,



mas ao menos a empresa poderia se esforçar em dar transparência a suas escolhas, dar previsão de soluções.

A Cedaee é quem mais contribuiu para convencer a sociedade de que deve ser privatizada. Em audiência pública recente para concessão do serviço de esgotos na AP4 em modelo parecido ao da AP5, a gritaria dos funcionários sobre os servidores do município produziu uma pérola: pressionada para explicar por que a prefeitura preferia a concessão privada e não a nego-

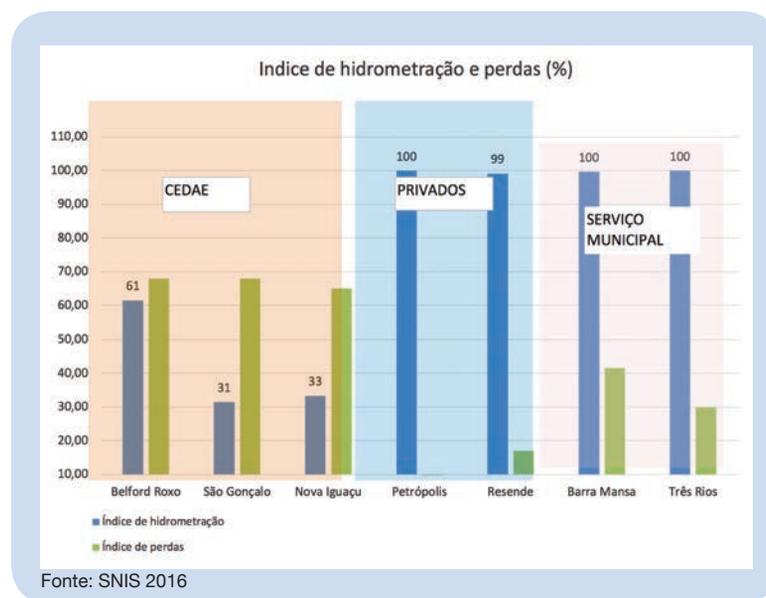


ciação com própria Cedae, a servidora respondeu: “o privado ao menos vai nos ouvir, exatamente o que vocês não estão deixando a gente fazer aqui”.

Na gestão de seus ativos e dos investimentos realizados com recursos federais ou internacionais, o descaso é absurdo. Tudo o que se refere a esgotamento sanitário é secundário. A Baía de Guanabara é o exemplo mais acabado desta situação: investimentos em despoluição desde a década de 80 lograram implantar um sistema de tratamento para cerca de 80% do esgoto lançado na Baía e, no entanto, só trata 35%. É fato que a operação de esgotos é menos vantajosa que a de água, mas investimentos realizados sem ônus para a empresa deveriam ser rentáveis.

Deve-se reconhecer o esforço dos últimos dez anos na empresa. De uma empresa sem auditoria, fluxo de caixa negativo e prejuízos recorrentes, passou a conhecer melhor seus ativos – que por isso não depreciavam e aumentavam a carga tributária – e a melhorar o cadastro e a cobrança, ainda que os auditores ressalvem os passivos do fundo de pensão e do auxílio saúde dos funcionários. Os números hoje são ruins, mas críveis. Foi um grande passo.

Porém, a rentabilidade da operação não permite acelerar qualquer investimento. O retorno sobre o patrimônio líquido, medida de rentabilidade do investimento efetivado pela sociedade, está na média de 5%, enquanto outras companhias públicas estaduais alcançam 15% (Copasa) e até 20% (Sabesp). A geração de caixa medida pelo Ebtida (15%) é inferior ao das estaduais (35%) e muito inferior ao das privadas operando no estado do Rio.



O problema da baixa rentabilidade deriva do descaso com as perdas, hidrometração e cobrança adequada pela água. O índice de perdas totais de faturamento, que mede o quanto da água produzida foi efetivamente faturada, é de 55%, ao passo que a média nacional, incluindo empresas do norte e nordeste, é de 39%. Na região sudeste é de 32%.

Os municípios da RM e Baixada atingem índices ainda mais alarmantes: Nova Iguaçu (65%) Belford Roxo (68%), São Gonçalo (68%) e São João de Meriti (60%) estão entre os 10 piores em perdas dentre os 100 maiores municípios do país (Trata Brasil 2018). Dos 20 piores, 5 são do estado do Rio.

O que a levou a este ponto? Uma razão possível foi porque, historicamente, a Cedae serviu ao modelo excludente de prestação de serviços públicos, privilegiando áreas nobres sobre as de menor renda, mantendo adequadamente os sistemas de água, um pouco pior em esgoto, para as áreas nobres e abandonando as áreas mais pobres tanto em água como em

esgoto. Mesmo possuindo profissionais capazes tecnicamente, podem estar projetando a história e cultura institucional da empresa para a gestão dos serviços nas áreas pobres.

Em outra abordagem, após as privatizações da década de 90, os estados venderam todas as empresas geradoras de caixa, incluindo bancos estaduais, restando aos governos apenas as empresas de saneamento para este fim. Por fim, o governo é dono da empresa e poderia direcioná-la ao atendimento das prioridades do governo e a uma melhor gestão de seu caixa. Mas não faz, e aqui está um ponto chave: a Cedae faz parte do cardápio de serviços disponíveis para a troca clientelista e cumpre a lógica de atendimento pontual de demandas.

Vejam como funciona. É muito difícil, até o momento pelo menos, ser prefeito de oposição ao governo do estado. A lógica do poder no estado funda-se na capacidade de o governo entregar serviços públicos (que também inclui empregos e contratos) em troca de votos. Caso um pre-

feito endureça a posição contra o péssimo atendimento da Cedae, uma sequência de maldades recai sobre ele, desde a simples piora do já desqualificado serviço da Cedae, até a perseguição pelo TCE, MPE e outros, dada a influência do Executivo sobre as outras esferas de poder.

Portanto, abandonar o uso da empresa para fins clientelistas é imperativo racional, não apenas moral, e exigirá enfrentar com firmeza os interesses que serão contrariados, que incluem fornecedores, prefeituras e até funcionários da empresa. Deve-se superar a prática histórica, reconhecer sua fragilidade operacional e financeira, mirar no atendimento às demandas das cidades e dos cidadãos. Aí sim entrará o que se pode chamar de a “verdadeira Nova Cedae”.

Se quiser mesmo resolver o “irresolúvel”, avançar na regulação e no cumprimento da lei de saneamento, o governo precisará da Cedae. Não essa daí, incapaz de gerar caixa para os investimentos, mas aquela que conhece o estado do Rio e é tecnicamente especializada no setor de água e esgoto. Sugere-se utilizar a capacidade instalada da empresa para estudar, estruturar e subconceder a prestação dos serviços de água e esgoto em todo o estado, incluindo os municípios não atendidos por ela. Tornar a empresa, enfim, agente da solução. Isso pode atrair e liberar investimentos privados em quantidade necessária à universalização dos serviços em prazo razoável, incluindo a tão desejada despoluição da Baía de Guanabara.

* É engenheiro e mestre em planejamento urbano e regional pelo Ippur/UFRJ.

O JE continua a publicação de resumos dos textos vencedores do 28º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de conclusão de curso de Ozias Santos da Conceição Oliveira, graduado pela UFF-Campos dos Goytacazes, dividiu a primeira colocação com outros dois concorrentes.

Teoria Marxista do Valor e Mercado Mundial: Uma contribuição aos estudos sobre os mecanismos de funcionamento do capitalismo global

Ozias Santos da Conceição Oliveira*

O fenômeno da globalização está intimamente vinculado à dinâmica e ao desenvolvimento capitalista, de modo que compreender os fundamentos econômicos desse fenômeno foi o objetivo do trabalho intitulado *Teoria marxista do valor e mercado mundial: uma contribuição aos estudos sobre os mecanismos de funcionamento do capitalismo global*. Para atingir esse objetivo, a pesquisa se empenhou em investigar por quais nexos o modo capitalista de produção se constitui, por meio da conformação do mercado mundial, em um modo de produção necessariamente global. Em outras palavras, a produção capitalista é uma produção para a venda em qualquer mercado, o que significa que é produção para a venda no mercado mundial. Isso só é possível pois o motor da economia capitalista é a obtenção do lucro, o qual resulta da produção para a venda, de modo que é absolutamente irrelevante ao produtor quem está comprando sua mercadoria.

O mercado mundial, então, compreende a totalidade das trocas no sistema capitalista. Mais do que isso: como as trocas são efetivadas por compradores, de um lado, e vendedores, de outro, o mercado mundial estabelece laços sociais entre indivíduos em ní-

vel mundial. A título de ilustração, podemos dizer que a forma como o processo de trabalho concreto é executado na China afeta o ritmo e a intensidade do trabalho no Brasil, ou que a menor lucratividade do sistema financeiro em Londres pode forçar o fechamento de fábricas em Johannesburgo.

A contribuição de nosso trabalho é mostrar que essas questões práticas relativas ao funcionamento do capitalismo global, visíveis em qualquer noticiário na televisão, podem ser plenamente compreendidas à luz de um rigoroso exame do mercado mundial através da teoria marxista do valor. Para isso, mostramos que a globalização é uma necessidade do capital, isto é, que existe um dispositivo interno ao capital que força seu espraiamento pelos quatro cantos do mundo. E, ademais, uma vez constituído o mercado mundial, que a acumulação de capital aprofunda cada vez mais os laços sociais entre os produtores em nível mundial.

À primeira vista, mercado mundial é simplesmente o espaço das trocas de mercadorias. Estas, por sua vez, são produzidas pelo trabalho humano, os quais, quando postos em contato via troca de mercadorias, perdem suas especificidades concretas. Em outras palavras, a realização da troca significa que os dois lados da negociação estão interessados em uma idên-



tica mercadoria: o dinheiro, representante, afinal, da capacidade com a qual cada produtor se apropria de uma fração da riqueza social. A venda das mercadorias por dinheiro só se realiza pois os trabalhos que produziram cada tipo de mercadoria posta à venda perdem suas especificidades concretas. Ao fazer isso, cada produtor contribui com a riqueza social com uma porção de trabalho humano abstrato cristalizado em uma quantidade de mercadorias. Ou seja, o trabalho do pintor, do professor e do operador de telemarketing se equivalem quando abstraímos as características concretas de cada um deles.

As mercadorias em que estão contidas quantidades iguais de trabalho ou que podem ser produzidas no mesmo tempo de trabalho

abstrato têm a mesma grandeza de valor. Uma variação no tempo de trabalho socialmente requerido para produção de uma mercadoria altera a grandeza de valor da mesma. Assim, o referido tempo de trabalho é alterado de acordo com mudanças da força produtiva do trabalho, a qual decorre de avanços científicos e tecnológicos.

Na circulação capitalista, o dinheiro deixa de ser apenas meio e se torna o fim desse processo: o capitalista adianta uma quantidade de dinheiro hoje para se apropriar de outra quantidade de dinheiro no futuro. Entretanto, esse movimento só faz sentido, isto é, só é racionalmente compreendido, se a quantidade de dinheiro no começo for distinta da quantidade de dinheiro no final do processo. Temos, assim, a famosa representação $D - M - D'$, a qual representa a fórmula geral do capital, a qual, por sua vez, significa um contínuo movimento em que o valor se autovaloriza permanentemente. No mercado mundial, o dinheiro desempenha o papel de dinheiro mundial porque é a mercadoria que ratifica o trabalho abstrato e, conseqüentemente, as trocas no ambiente de mercado.

Por conseguinte, a atividade produtiva sob a dinâmica capitalista possui uma dupla característica: é ao mesmo tempo produção de valor de uso e de valor, isto é,



compreende simultaneamente um processo de trabalho e um processo de valorização. Ao prolongar o consumo da força de trabalho, o capitalista prolonga a jornada de trabalho, aumentando o valor do produto final sem pagar pelo consumo adicional da força de trabalho que criou esse excedente de valor. Portanto, é possível notar que o capitalista em busca de obter uma taxa de mais-valor cada vez mais elevada põe em curso um movimento que ele mesmo não consegue controlar, pois a avidez por mais-trabalho faz parte do caráter da produção de mercadorias no capitalismo.

Diante disso, é importante ressaltar que o capital, para Marx, é um processo de valorização insaciável cuja dinâmica é determinada principalmente pelo uso da força de trabalho, o qual pressupõe sua compra e venda, sendo, portan-

to, uma relação social entre a classe trabalhadora e a classe capitalista. Além disso, infere-se que o trabalho subordina-se ao capital, pois o trabalho humano nesse modo de produção se submete a uma lógica na qual o próprio ser humano perde a capacidade de perceber qual é a sua finalidade, posto que ele se transforma em mero apêndice descartável do processo.

Em função da concorrência entre empresas distintas e da busca por mais dinheiro, generaliza-se no capitalismo uma tendência ao aumento de produtividade. Esta é, de fato, a arma mais eficiente com a qual cada capital sobrepuja os concorrentes. Por esse motivo, existe uma compulsão pelo aumento de produtividade, o qual significa aumento da massa de mercadorias produzidas e, portanto, da necessidade permanente de ampliação dos mercados. Em outras palavras,

o capital adquire uma lógica incontrolável que escapa ao controle dos indivíduos, a qual é responsável pela universalização do modo de produção capitalista.

No capitalismo a troca, e consequentemente a contradição iminente à mercadoria (valor de uso e valor), é o fator que submete e determina a totalidade das relações de produção. A mercadoria como unidade elementar da troca carrega uma contradição entre o caráter social e o caráter privado da produção capitalista e essa contradição se faz presente em cada momento da produção. Assim, como mostramos na monografia, o mercado mundial, como portador da totalidade, representa a expressão máxima do conjunto de leis que configuram o modo de produção capitalista, portador ou lugar de todas as contradições.

Em síntese, nossa conclusão

foi que o mecanismo social de valorização do valor submete o próprio capitalista e toda a classe trabalhadora a uma lógica da produção pela produção. Isto é, o trabalho humano sob a sociabilidade mercantil capitalista não tem como finalidade a satisfação das necessidades humanas, mas o atendimento dos anseios do capital. Logo, é um trabalho cujo sentido é fornecido por uma força estranha aos próprios sujeitos. Além disso, esse estranhamento impõe um movimento incontrolável de expansão da riqueza, o qual impulsiona o processo de globalização capitalista.

Orientador: ' Leonardo de Magalhães Leite

* É bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense, Polo Universitário de Campos dos Goytacazes.

É necessário ir fundo no Combate à Pobreza

Apesar do avanço considerável do Brasil em grande parte dos indicadores sociais nos últimos dez anos, a desigualdade continua a ser um obstáculo para o desenvolvimento do país. Em relatório divulgado em 2018 pela Oxfam¹, comprovou-se que a desigualdade de renda brasileira ficou estagnada e o número de pobres cresceu 11% em 2017, o que piorou ainda mais a posição do país no ranking mundial, agora o 9º mais desigual. O Estado do Rio, apesar de não estar entre os mais desiguais do país², conserva gritantes diferenças econômicas e sociais entre as parcelas da população.

Desde 2003, por determinação da Lei 4.056, o Rio conta com recursos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FECSP), destinado à redução das condições precárias de grande parte da população fluminense. Inicialmente, o Fundo vigoraria até 2010, mas os prazos de vigência sofreram modificações ao longo do tempo e vigorará até o final de 2019.

Nesse contexto de possível encerramento do Fundo, o FPO re-

alizou uma análise sobre seus impactos desde 2007, com a relação entre os dados de receitas e despesas e a evolução dos indicadores sociais no Estado. Ademais, fizemos um diagnóstico do plano de governo de Wilson Witzel, com o objetivo de esclarecer o posicionamento da nova gestão em relação à desigualdade do Rio.

Todos os dados estão deflacionados pelo IPCA de outubro de 2018.

De onde vêm os recursos do FECSP?

Quando instituído, os recursos do FECSP provinham majoritariamente de um adicional de 1% na alíquota geral do ICMS³ destinado exclusivamente para o Fundo – à exceção de produtos da cesta básica, medicamentos excepcionais, dentre outros. Desde então, o orçamento de que dispunha o FECSP cresceu em praticamente todos os anos até 2011. A partir de 2012, a arrecadação do fundo passou a apresentar quedas sucessivas até 2015, quando sua receita voltou à tendência anterior, apresentando crescimento de 25%. Esse aumento destoante na

trajetória desde a criação do FECSP, como mostra o gráfico 1, foi causado por uma mudança na legislação, que aumentou para 2% o adicional da alíquota geral do ICMS a ser destinado ao Fundo.

Até hoje, o Fundo arrecadou um total de R\$ 57,33 bilhões desde 2003, principalmente vindos dos setores Indústrias de Transformação, Comércio e Eletricidade e Gás. Se em 2010, esses três setores concentravam cerca de 63% da arrecadação do Fundo, passaram em 2017 à casa dos 80%.

Para onde vão os recursos do FECSP?

O FECSP destina recursos a partir de uma noção de “pobreza e desigualdades sociais” que não se restringe à transferência direta de renda, mas perpassa os princípios da garantia de direitos sociais, na lógica de que pobreza se combate também com serviços públicos de qualidade⁴.

Em 2017, Saúde e Educação representaram 86% do total do orçamento liquidado. Desde 2007, porém, suas trajetórias se deram em direções opostas: como demonstra o gráfico 2, enquanto a Educação perdeu 50% do que dispunha, a Saúde cresceu 38%, o que fez com que sozinha respondesse em 2018, até outubro, por 67% de toda despesa do Fundo. Apesar desse aumento na Saúde, o governo não alcançou o mínimo constitucional de aplicação na área em 2016 e 2017. Além disso, negligenciou o investimento em Atenção Básica, praticamente inexistente no orçamento do Fundo, que se concentrou em Assistência Ambulatorial e Hospitalar e Pré-Hospitalar.

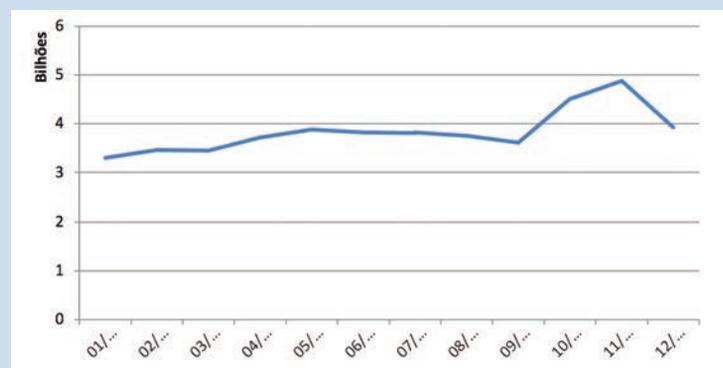
Há de se destacar que, se por um lado a promoção do acesso à

saúde pública é um elemento de redução de desigualdades, por outro tampouco apenas ela basta. A alta centralização das despesas, em especial na Saúde, fez com que outras dez áreas, como Direito da Cidadania e Habitação, tivessem que dividir o resto dos 13% do orçamento ao longo de todo o período. Como mostra o Gráfico 3, as quatro maiores funções passaram a concentrar crescentemente desde 2013 praticamente todo o orçamento do FECSP. Por outro lado, uma área como Organização Agrária, que engloba programas ligados à Reforma Agrária, alcançou menos que 0,2% entre 2007 e outubro de 2018. Ressalta-se também, o risco da aplicação de, em média, 14% dos recursos do Fundo para pagamento de Pessoal, visto que vincular uma despesa permanente a uma receita com prazo de validade pode gerar insuficiências futuras.

As políticas de saneamento foram o destino de apenas 0,7% do Fundo desde 2007. O período de maior concentração de investimentos nessa área foi de 2015 a 2017 – com quase 3 de cada 4 reais do total já gasto com saneamento. No entanto, os dados socioeconômicos não corroboram esse aumento de prioridade dado no orçamento. Em 2015, 12,5% da população fluminense vivia em residências com ausência de esgoto sanitário. Dois anos depois, esse valor se elevou para 13%, segundo dados da PNAD.

Outro caso particular é o dos Transportes, que passou a ser intermitente no orçamento do Fundo desde a criação do Bilhete Único, em 2011. A partir do ano seguinte, quando foi de fato consolidado,

Gráfico 1 – Receita do FECSP de 2007 a outubro de 2018 (Em bilhões de reais)



Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento (SEFAZ) – Subsecretaria de Receita.

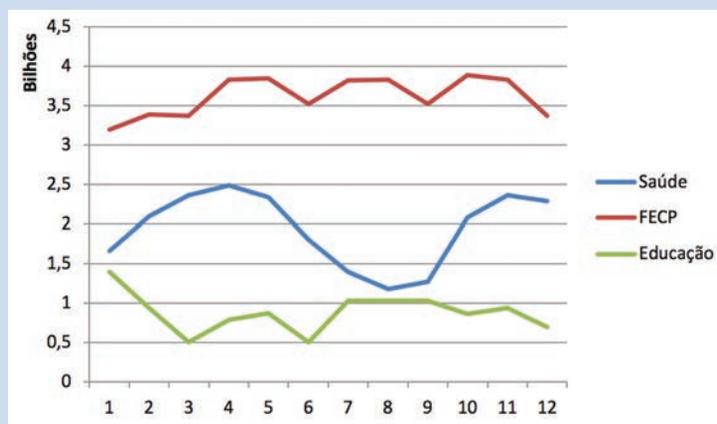
tornou-se responsável, em média, pela despesa de R\$ 543,95 milhões por ano – praticamente toda a realizada em Transporte. Isso significou tornar o direito à mobilidade de uma política pública um pouco mais relevante no orçamento do que era até então.

Contudo, a Operação Cadeia Velha, do Ministério Público Federal (MPF), que levou à prisão de políticos e conselheiros do TCE, apontou para um esquema criminoso que perpassava a operação dos sistemas do vale-transporte (RioCard e Bilhete Único) para o pagamento de propina. Segundo o MPF, uma “lacuna legislativa” permitia com que créditos expirados nos cartões permanecessem com a Fetranspor e fossem usados para lavagem de dinheiro. Além disso, “a sonegação de informações e a falta de controle da bilhetagem eletrônica foram intencionais”, já que, com isso, a própria Fetranspor informava ao governo quanto deveria receber de subsídio. Ou seja, os recursos do Fundo contraditoriamente acabaram por contribuir, por um lado, para a garantia do direito à cidade da população e, por outro, para enriquecer setores da política e do empresariado.

Indicadores de Pobreza e Desigualdade

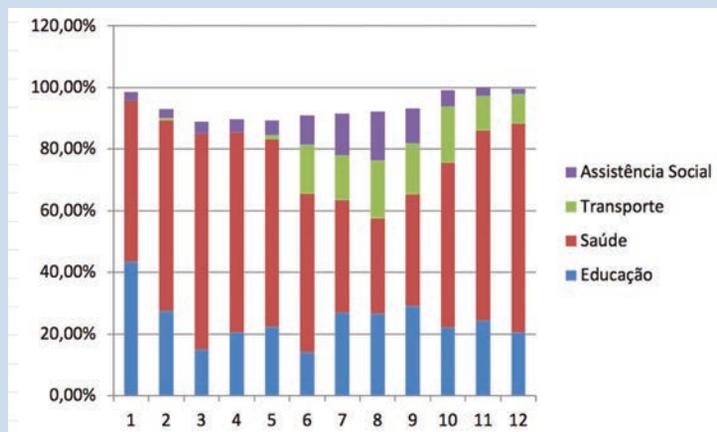
Segundo a PNAD, o número de pessoas em situação de pobreza diminuiu cerca de 40% nos últimos dez anos no Estado. Porém, a partir de 2016, este número voltou a crescer e em 2017 mais de 902 mil pessoas sobreviviam com até R\$ 234 por mês. O hiato médio da pobreza, ou seja, a porcentagem média da renda da população necessária para levar os mais pobres até a linha de pobreza, refletiu essa trajetória e apresentou uma redução de 5 pon-

Gráfico 2 – Orçamento da Saúde, Educação e Total de 2007 a outubro de 2018 (Em bilhões de reais).



Fonte: Transparência Fiscal – Consulta Livre da Despesa (2007-out/2018).

Gráfico 3 – Evolução da despesa com Assistência Social, Transporte, Saúde e Educação (%).



Fonte: Transparência Fiscal, 2007 a out/2018.

tos percentuais. Todavia, no ano de 2017 observa-se um aumento discreto de 2,5 para 2,8 – consequência da expansão do número de pessoas em situação de pobreza, como evidencia o gráfico 4.

A renda domiciliar per capita, que mensura o poder de compra de cada residente de um determinado domicílio, apesar de apresentar flutuações, cresceu 26% na última década, passando de R\$1.363 em 2007, para R\$1.712 em 2017, o que significou uma expansão

média de R\$ 349 por pessoa em cada domicílio. Por outro lado, o percentual da população que tem um rendimento médio de até meio salário mínimo também cresceu, pois era 16,3% em 2007 e atingiu 22,9% em 2016. Já no exercício de 2017, esse número teve uma redução de 0,5 ponto percentual, permanecendo porém em uma situação pior que no ano inicial do estudo (Vide gráfico 5).

Já o índice de Gini mede a desigualdade de renda da população,

comparando a renda dos 20% mais ricos com os 20% mais pobres. No Rio, este indicador apresentou um histórico decrescente, o que demonstra uma queda no nível de desigualdade de renda no Rio. Entre 2007 e 2017 saiu de 0,523 para 0,481, ou seja, uma queda de 8%.

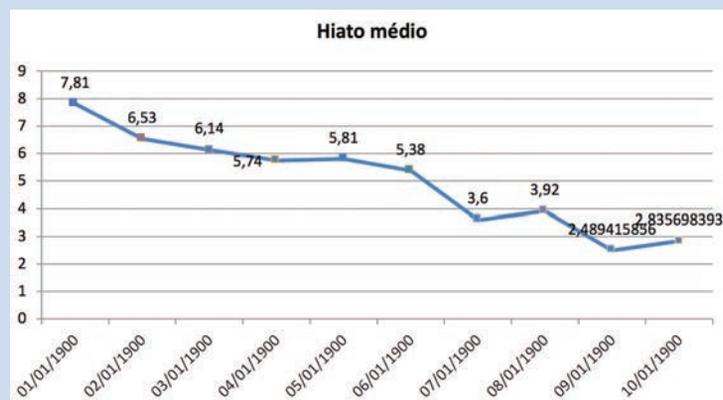
Durante os anos de análise, alguns fatores contribuíram para a redução da desigualdade, tais como o comportamento favorável da economia e do mercado de trabalho, ao menos até 2014, além da valorização do salário mínimo e dos programas de transferência de renda dos governos federal e estadual, como o programa Rio sem Miséria, que vigorou entre 2012 e 2017, com o objetivo de transferir renda e incentivar o desenvolvimento autônomo da população.

Qual o futuro do FECF?

O plano de governo de Witzel apresenta três pilares para alcançar o que chama de “resgate do Estado com responsabilidade”: a segurança pública, o combate à corrupção e a reorganização das contas públicas. Nesse sentido, o programa dá indícios de maior controle nas despesas e propõe a redução da alíquota do ICMS, para assim, estimular a geração de empregos e aumentar a base de incidência. Com isso, a proposta pode comprometer diretamente a receita do FECF.

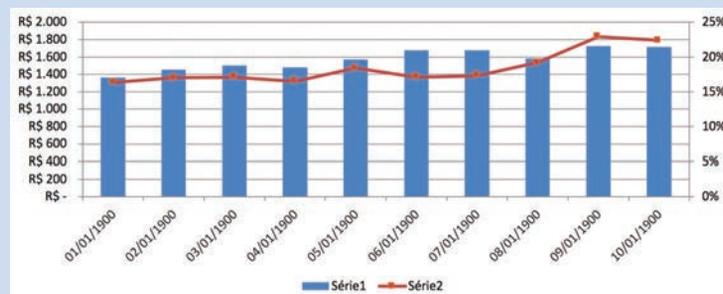
Ao realizar um diagnóstico da situação atual do Rio, o programa critica o Regime de Recuperação Fiscal e medidas como o corte no Bilhete Único Intermunicipal, o abandono dos Restaurantes Populares e a redução de famílias assistidas pelo Aluguel Social. São apresentados projetos para a reativação dos Restaurantes Populares, para criação de um programa nos moldes do Bolsa Família e para melhores tarifas no Bilhete Único, mas o

Gráfico 4: Hiato médio da pobreza no Estado do Rio de Janeiro (%)



Fonte: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade 2007-2015 e PNAD Contínua 2016 e 2017. *Em 2010 não houve Pnad devido à realização do Censo Demográfico.

Gráfico 5: Trajetória do rendimento médio per capita



Fonte: PNAD 2007-2017. * Em 2010 não houve Pnad devido à realização do Censo Demográfico.

causadas por condições precárias é citado mais de uma vez, mas sem proposta concreta de ações preventivas ou de controle sanitário. Nem mesmo a melhora da situação habitacional do Estado e a regularização fundiária são mencionadas. A consolidação da Uerj e o incentivo à pesquisa, que são abarcados pelo FECF, também não recebem atenção. Assim, nota-se a falta de uma estratégia estrutural de combate à pobreza, limitando as propostas a projetos pontuais.

Considerações Finais

A contribuição do FECF como um incremento na arrecadação do Estado destinado integralmente para o combate à pobreza é significativa. Por mais que a tendência positiva dos indicadores sociais não seja consequência exclusivamente do Fundo, este colabora para que programas de cunho social tenham seu lugar reservado no orçamento e seja uma política de Estado. Todavia, é preciso atentar-se para dois elementos fundamentais sobre a eficácia no combate às desigualdades. O primeiro deles é a forma pelo qual o FECF arrecada. O ICMS, enquanto imposto regressivo, incide menos sobre os mais ricos e mais sobre os mais pobres. O segundo é sobre a forma como se aplicam os recursos. A concentração do Fundo em poucos programas – em geral voltados à Saúde – prejudica a redução das

desigualdades nas suas outras dimensões e a falta de transparência facilita o escoamento do orçamento para a corrupção.

A existência do Fundo já está garantida até o final de 2019, mas o plano de governo de Witzel evidencia que a atual gestão não tratará a redução das desigualdades socioeconômicas do Rio como urgente. Mesmo que haja nova prorrogação do prazo, a não menção do Fundo de Combate à Pobreza em nenhum parágrafo do plano e o fato das palavras “desigualdade” e “pobreza” aparecerem apenas duas vezes comprovam que o projeto de “resgate do Estado” dificilmente se dará via redução da diferença de oportunidades. Parece que o único combate à pobreza do novo governador é o que ameaça fisicamente a vida daqueles que pouco têm.

direito a moradia é deixado de lado.

Parte dos programas que recebem aplicação do FECF aparece nas propostas do plano de governo. Na área da Saúde, propõe-se a reforma de hospitais de referência e a melhora no atendimento da rede de atenção materno-infantil.

Para a Educação, a ampliação da rede FAETEC recebe destaque, assim como a implantação de trabalho educacional no Departamento Geral de Ações Socioeducativas.

Entretanto, as propostas do governador não avançam para outros campos. O problema de doenças

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO – RJ (21 2103-0121). Para mais informações acesse www.corecon-rj.org.br/fpo-rj e www.facebook.com/FPO.Corecon.Rj Coordenação: Luiz Mario Behnken e Bruno Lopes. Assistentes: Est. Bruno Lins, Est. Daniel Nadai e Est. Hellen Machado. Colaboração do Economista Thiago Marques

Atualize seu cadastro no Corecon-RJ

Manter o cadastro atualizado é fundamental para que o Conselho possa se comunicar com você. Solicitamos que você nos informe sobre qualquer mudança nos seus dados cadastrais, tais como: e-mail, endereço residencial ou comercial, telefones fixo ou celular etc. Você pode utilizar os seguintes canais:

- 1) Site do Corecon-RJ, www.corecon-rj.org.br, seção “atualização cadastral” (na barra superior).
- 2) Telefones: 21-2103-0113; 2103-0114; 2103-0115; 2103-0116; 2103-0131.
- 3) E-mails: thiago@corecon-rj.org.br; karina@corecon-rj.org.br; silvia@corecon-rj.org.br; claudio@corecon-rj.org.br; samuel@corecon-rj.org.br; registro@corecon-rj.org.br.