

JE

Jornal dos Economistas

Nº 371 Julho de 2020

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

A crise no Estado do Rio de Janeiro

Mauro Osorio, Maria Helena Versiani, Lamounier Erthal, Alexandre Freitas, Marcelo A. Filho, Bruno Sobral, Israel Sanches, Joilson Cabral, Everlam Montibeler, Maria Viviana Cabral e Fórum Popular do Orçamento apresentam um dossiê sobre os efeitos da pandemia no ERJ.



A crise no Estado do Rio de Janeiro

Após analisar nas edições anteriores os impactos econômicos da pandemia no mundo e no Brasil, nosso foco em julho é a situação dramática no Estado do Rio de Janeiro (ERJ).

Mauro Osorio e Maria Helena Versiani, do Ierj, quantificam a decadência econômica do ERJ desde a transferência da capital. Para reverter o ciclo vicioso, sugerem políticas públicas para os complexos produtivos de maior potencialidade, como o da inovação em saúde, que poderia se beneficiar do poder de compra do SUS.

Lamounier Erthal, do PEPEDT/UFRRJ, enfatiza a importância da redemocratização dos municípios do ERJ. Onde os modelos de desenvolvimento são participativos, existem redes institucionalizadas, coesão e governabilidade. Aqueles que receberam os megaempreendimentos apresentam problemas de governabilidade, pobreza, planejamento e poder autocrata.

Alexandre Freitas e Marcelo A. Filho, da UFRRJ, constata que o ERJ historicamente se aproxima de uma estrutura produtiva oca. Mas a capacidade adaptativa para a produção de itens demandados nessa crise e o processo mundial de *reshoring* (repatriação de empresas) sinalizam a possibilidade de reindustrialização da economia fluminense.

Bruno Sobral, da FCE/Uerj e Rede Pró-Rio, ressalta que cabe à gestão estadual orientar a defesa dos interesses estaduais no plano nacional, e não só pregar que “sacrifícios são necessários”. Há espaço fiscal para um grande programa de transferência da União aos estados e municípios.

Israel Sanches, da RedeSist e Alerj, avalia que o ERJ enfrenta um conjunto multidimensional de crises: emergência sanitária, economia combatida há anos, destruição de empregos, receitas em queda, máquina pública desestruturada e exigências draconianas do Regime de Recuperação Fiscal.

Joilson Cabral, Everlam Montibeler e Maria Viviana Cabral, do PPGER/UFRRJ, estimam que o impacto da Covid-19 sobre a economia do ERJ será até 5% do PIB de 2020, menor do que a previsão de 7% de queda no país. Alguns setores, como óleo e gás, conseguirão crescer.

Como parte do bloco temático, o artigo do Fórum investiga o impacto da pandemia no ERJ, a partir de dados do orçamento, e traça um cenário desesperador para a economia fluminense.

Sumário

Rio de Janeiro	3
O círculo vicioso do Rio de Janeiro: o que fazer?	
<i>Mauro Osorio e Maria Helena Versiani</i>	
Rio de Janeiro	5
Economia fluminense: morro acima, ladeira abaixo	
<i>Lamounier Erthal Villela</i>	
Rio de Janeiro	6
Perspectivas para a indústria fluminense pós-coronavírus	
<i>Alexandre Freitas e Marcelo A. Filho</i>	
Rio de Janeiro	8
A importância de o Estado do Rio reafirmar o compromisso com a visão estratégica mesmo com o descaso federal	
<i>Bruno Sobral</i>	
Rio de Janeiro	10
A anomia não é a resposta: por uma mudança de perspectiva para o Rio	
<i>Israel Sanches Marcellino</i>	
Rio de Janeiro	12
Impactos da Covid-19 na economia do Rio de Janeiro poderão ser menores do que no Brasil	
<i>Joilson de Assis Cabral, Everlam Elias Montibeler e Maria Viviana de Freitas Cabral</i>	
Fórum Popular do Orçamento	14
Estado do Rio de Janeiro: a crise dentro da crise	

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 Pascounto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Marcelo Pereira Fernandes, Thiago Leone Mitidieri, José Antonio Lutterbach Soares, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Sergio Souto, João Manoel Gonçalves Barbosa e José Ricardo de Moraes Lopes. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicação 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: Flávia Vinhaes Santos. **Vice-presidente:** Sidney Pascounto da Rocha. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2020-2022) Arthur Camara Cardozo, Marcelo Pereira Fernandes, Sidney Pascounto da Rocha - 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 Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2020-2022) Gustavo Souto de Noronha, João Hallack Neto, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2018-2020) André Luiz Rodrigues Osório, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2019-2021) José Ricardo de Moraes Lopes, Clécian 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 Pascounto 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.

O círculo vicioso do Rio de Janeiro: o que fazer?

Mauro Osorio*
 Maria Helena Versiani**

O estado do Rio de Janeiro-ERJ vive uma crise estrutural desde os anos 1960. Entre 1970 (quando se consolida a transferência da Capital Federal para Brasília) e 2017, o estado apresentou uma perda de participação no PIB nacional de 38,8%, a maior entre todas as unidades federativas (dados do IBGE).

Do ponto de vista do emprego formal, entre 1985 e 2018 o crescimento no ERJ foi de 50,3%, contra 127,6% no total do Brasil, o menor crescimento entre todas as unidades federativas (dados da série mais longa da Rais/Ministério da Economia). Ou seja, o ERJ virou o “lanterna” do Brasil em termos de dinamismo econômico.

No que diz respeito ao número de empregos com carteira assinada na indústria de transformação, entre 1985 e 2018 o ERJ passou da 2ª para a 6ª posição entre as unidades federativas, sendo ultrapassado por Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

No tocante ao peso do emprego na indústria de transformação no total do emprego formal, no ano de 2018, enquanto em Santa Catarina a indústria de transformação significava 29,2% do total do emprego, no ERJ significava apenas 8,9%.

Pela perda de densidade econômica do ERJ, em 2004 Minas

Gerais o ultrapassou em termos de arrecadação de ICMS (dados do Conselho Nacional de Política Fazendária-Confaz). Em relação à receita corrente líquida por habitante, o ERJ, em 2018, apresentava-se apenas na 11ª posição entre as unidades federativas brasileiras (dados do Tesouro Nacional).

Nesse círculo vicioso, a estrutura pública no ERJ e de suas municipalidades também foi se degradando. Em um *ranking* dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Fundamental para as escolas públicas de 1ª a 5ª série, realizado pelo Ministério da Educação para o ano de 2017, entre os vinte melhores resultados dos municípios do Sudeste e Sul com mais de cem mil habitantes não se vê nenhum município do ERJ. Entre os vinte piores vê-se dezesseis municípios fluminenses.

Da mesma forma, em um ranking dos resultados do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal para a área de saúde, no ano de 2016, entre os vinte melhores resultados dos municípios do Sudeste e Sul com mais de cem mil habitantes, não se vê nenhum município do ERJ. Entre os vinte piores vê-se sete municípios fluminenses. O ERJ também não vem se destacando positivamente na atual pandemia. Por exemplo, até 3 de junho de 2020 a taxa de mortalidade por cem mil habitantes pela Covid-19 era de 34,8 no ERJ, contra 18,0 no estado de



Mauro Osorio



Maria Helena Versiani

São Paulo (dados do Ministério da Saúde).

A partir da crise política e econômica brasileira de 2015, a situação no ERJ se agrava particularmente. Entre dezembro de 2014 e abril de 2020, enquanto no Brasil foram perdidos 7,6% do total de empregos com carteira assinada, no ERJ essa perda foi de 18,9%. No Brasil e nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro foram perdidos, nesse período, respectivamente, 2.993.012; 880.242; e 713.265 empregos com carteira assinada (dados da Rais/Caged¹). A perda no ERJ foi próxima à perda ocorrida no estado de São Paulo, apesar da economia paulista ser cerca de três vezes maior que a economia fluminense, seja no que diz respeito ao valor do PIB, seja no que diz respeito ao estoque de empregos formais.

Como o estado do Rio de Janeiro pode sair desse círculo vicioso?

Em primeiro lugar, é preciso ampliar a reflexão regional no território fluminense, sobre os mitos existentes e as características de sua economia. Repetidamente, por exemplo, a mídia e atores políticos apontam que a principal “vocação” do ERJ é o turismo. Claro que a cidade do Rio e as regiões do estado de mar, montanha e históricas têm significativas potencialidades turísticas. No entanto, deve-se ressaltar o baixo peso atual do turismo na economia da cidade do Rio e demais municípios fluminenses. Logo após as Olimpíadas, os hotéis e pousadas na cidade do Rio, mesmo com a expansão ocorrida nesse setor em função dos megaeventos, apresentavam apenas 22.832 empregos com carteira assinada (dados da Rais). Este número significa 0,96% do total de empregos formais da cidade.

Outro dado: a receita de ISS da Prefeitura da cidade do Rio não é maior no mês do Carnaval do que na média dos demais meses do ano. Isto porque, se no período do Carnaval chegam muitas pessoas na cidade para curtir a bela festa popular, muitas outras pessoas saem da cidade, para descanso ou passeio. Além disso, devemos lembrar que na semana do Carnaval muitas atividades econômicas estão fechadas e, portanto, sem faturar e pagar ISS. Da mesma forma, pesquisas que realizamos mostram que, no interior fluminense, somente 5 cidades têm o turismo como atividade econômica mais importante: Armação dos Bú-

zios, Paraty, Itaiaia, Mangaratiba e Arraial do Cabo.²

Outro dado inusitado é que, entre os 92 municípios fluminenses, a cidade do Rio é a que possui mais pessoas trabalhando na atividade agropecuária, formal ou informalmente (dados do Censo de 2010).

Além disso, muitos acham que a cidade do Rio se desindustrializou totalmente. No entanto, em 2018, ela ainda possuía 139.691 empregos na indústria de transformação, gerando uma massa salarial de empregos com carteira assinada de R\$ 736.645.215,29, próxima ao total da massa salarial gerada pelo comércio, de R\$ 828.285.784,33. Além disso, o total do emprego na indústria de transformação na cidade do Rio é superior ao total de 94.008 empregos verificados no conjunto dos demais 21 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (dados da Rais). Ou seja, a cidade do Rio de Janeiro ainda possui, mesmo excluindo-se os empregos na extração de petróleo, um setor industrial digno de nota, e o conjunto da periferia metropolitana do Rio tem menos empregos na indústria de transformação do que o imaginado.

Do ponto de vista da construção de uma agenda para o desenvolvimento econômico do ERJ, com adensamento e diversificação de sua estrutura produtiva, é necessário sair do senso comum de listar setores isolados em que o estado possuiria “mais vocação”. Deve-se procurar observar aqueles complexos/sistemas produtivos com maior potencialidade no ERJ, verificando que sinergias podem exis-

tir em cada complexo e a coordenação de políticas necessárias para tanto.

Uma oportunidade para o ERJ está vinculada ao sistema produtivo e da inovação em saúde. O economista Carlos Gadelha aponta que, sem um complexo produtivo na área de saúde no país, o SUS é um gigante com pés de barro. Isso ficou claro no correr da atual pandemia.³

Em relação ao sistema produtivo da saúde, a proposta de especialistas é usar o poder de compra do SUS para estimular a criação de novas empresas que atendam ao setor de saúde no país ou a atração de empresas estrangeiras. Isso poderá ocorrer através da realização de editais, informando que o vencedor se tornará fornecedor do setor público por determinado número de anos, obviamente definindo-se um preço correto e explicitando-se a necessidade de transferência de tecnologia para o país. Um dos custos mais altos na área farmacêutica é a publicidade. Assim, uma política de uso do poder de compra público pode inclusive diminuir o custo e o preço dos medicamentos por não demandar publicidade. Pode também reduzir significativamente as importações na área de saúde, aumentar a estrutura produtiva e do emprego, além de ampliar o domínio tecnológico nacional.

Caso essa política venha a ser realizada pelo governo federal, o ERJ poderá ter participação significativa em seus resultados. Aqui estão instituições decisivas, como a Fiocruz e o Instituto Vital Brazil; diversas universidades com pesquisa em saúde; um sis-

tema hospitalar com problemas, porém robusto; e uma indústria farmacêutica com significação.

A título de conclusão, para o estabelecimento de uma política com base no conceito de sistemas produtivos, outro exemplo é o sistema produtivo vinculado ao petróleo e gás. Ao invés de simplesmente apontar o petróleo como uma vocação do Rio, deve-se observar qual parcela desse sistema produtivo está de fato ancorada no território fluminense. O Rio vive uma situação paradoxal. Apesar de cerca de 80% da extração do petróleo estar no litoral fluminense, cerca de 80% dos fornecedores da Petrobras estão fora do ERJ (dados no site da Petrobras para 2017). Ou seja, uma riqueza que vaza do estado.

* É economista, professor associado da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ e integrante do Ierj.

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

1 Absurdamente, até o mês de maio de 2020 o Ministério da Economia não havia divulgado nenhum dado mensal sobre o emprego com carteira assinada no total do país, nos estados e nos municípios. Recentemente, divulgou os dados para os meses de janeiro a abril de 2020. No entanto, não divulgou dados abertos por setor de atividade. Sobre o assunto, ver artigo do professor João Saboia, no jornal Valor Econômico: <https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/cade-o-caged.ghtml>

2 Sobre o assunto, ver: OSORIO, Mauro *et al.* *A capacidade indutora dos serviços no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Sebrae/RJ, 2014.

3 Link de entrevista ao Programa *Crises: impactos da Covid-19*, no canal do Instituto de Economia da UFRJ, concedida por Carlos Gabrois Gadelha, pesquisador e professor da Fiocruz, coordenador do Grupo de Pesquisa “Desenvolvimento e complexo industrial e inovação em Saúde”. https://www.youtube.com/watch?v=H_ULXU_g6pk

Economia fluminense: morro acima, ladeira abaixo

Lamounier Erthal Villela*

Venho estudando há duas décadas o funcionamento da economia fluminense, tendo como focos o desenvolvimento local e a participação cidadã. Esse enfoque nos remete às redes interinstitucionais, aglomerações produtivas e estruturas de governança. Inicialmente pesquisei o ALP – Arranjo Produtivo Local de Confeções de Nova Friburgo - RJ. O conhecimento local acumulado pelas seculares indústrias têxteis favoreceu uma estrutura descentralizada de produção e com apoio de instituições públicas (Universidades, Secretarias Estaduais e Municipais de desenvolvimento, Banco do Brasil, BNDES, Sistema S), somadas às empresas privadas (confeções, associações diversas, fornecedoras de insumos e equipamentos, tecnológicas diversas), constituiu-se uma governança quando o APL se expandiu para os municípios vizinhos de Bom Jardim, Duas Barras, Cordeiro e Macuco. Em 2008 estimava-se algo em torno de 750 confeções com forte criação de empregos e renda local. Posteriormente ampliamos nossas pesquisas para outros APLs. O APL de moda praia de Cabo Frio, as confeções e comércio da Rua Teresa em Petrópolis, os APLs de turismo no Rio de Janeiro, Conservatória, Paraty. Assim obtivemos um número considerável de pesquisas que confirmavam a tese do potencial de desenvolvimento endógeno e participativo destas atividades locais, de sua capacidade de gerar empre-

gos e renda, de articular conhecimentos e de viabilidade econômica e de sustentabilidade. Com o avanço da economia do petróleo da Bacia de Campos houve o recrudescimento da indústria naval, destacadamente os estaleiros de Niterói, a formação de novos complexos petroquímicos e crescimento do polo automobilístico do Sul Fluminense (Resende e Porto Real, Volta Redonda). No entanto, nesse cenário duas outras duas tendências foram observadas: o crescimento exógeno devido aos megaempreendimentos e a decadência da produção agropecuária, que não consegue acompanhar esse novo ciclo expansionista.

A chegada de megaempreendimentos é fortemente concentrada nos municípios de Itaguaí e Seropédica e no bairro carioca de Santa Cruz. Tais empreendimentos mudam por definitivo a estrutura produtiva desta região. Destacam-se a ampliação do Porto de Itaguaí, usinas siderúrgicas, estaleiro da Marinha, Arco Metropolitano, aterro sanitário, empresas mineradoras, condomínios logísticos, ampliação dos areais e os empreendimentos já existentes, como a Casa da Moeda, Nuclen, entre outros. A instalação destes investimentos ocorre sem um planejamento focado no desenvolvimento local e com forte exclusão da população local. Há uma incapacidade dos poderes públicos municipais de elaborar investimentos de infraestrutura e educação e saúde. Fracos indicadores de participação e controle social, ampliação desmesurada da corrupção e cooptação dos poderes públicos.

Processos de *impeachment* de feitos, porém com poucos resultados práticos e dança de cadeiras na política local. Em 2019, tendo em vista o agravamento da situação sociopolítica e econômica no território da Baía de Sepetiba, as grandes empresas ali instaladas propuseram a criação do Polo do Mar, ainda em processo de institucionalização, a fim de criar uma governança público-privada com a participação e intermediação da UFRRJ e Sebrae para fomentar o desenvolvimento no território.

Quanto à produção agropecuária do Estado do Rio, observa-se o fechamento de tradicionais cooperativas de produtores de leite, diminuição da produção agrícola e aceleração do êxodo rural, e baixíssimos ou inexistentes investimentos no campo, falta de políticas públicas incentivando a produção e a agroindústria local, salvo exceções das cooperativas de Macuco e Barra Mansa, do polo de produtores de hortaliças de Teresópolis-Friburgo e outras iniciativas pontuais de produtores orgânicos. O enfraquecimento das atividades agropecuárias gerou desterritorialização e fragilíssima segurança alimentar no Estado do Rio de Janeiro.

Na prática observou-se dois modelos de desenvolvimento no Estado do Rio, ambos recentemente em crise e apresentando sérios problemas de governança, mesmo antes da pandemia do Covid-19 em 2020, mas devido sobretudo ao avanço das políticas neoliberais. No entanto, pode-se afirmar que, nos municípios onde os modelos de desenvolvi-

mento são mais endógenos, participativos e inclusivos, tem-se redes locais mais institucionalizadas, com maior capacidade de coesão e governabilidade local. A exemplo dos APLs e mais especificamente do município de Paraty, que se torna Patrimônio da Humanidade desde outubro de 2019 pela Unesco. Em contrapartida, os municípios que receberam na última década os megaempreendimentos, considerados em seu conjunto como os maiores da América Latina (modelo de desenvolvimento exógeno), apresentam sérios problemas de governabilidade, aumento da pobreza, falta de planejamento, poder público municipal autocrata, incapacitado e ineficiente e não direcionado para o atendimento das demandas locais. Nestes municípios a política local é pouco participativa, clientelista e focada nos interesses de núcleos de poder local; pelo fraco controle social, padecem de grandes desvios dos recursos públicos (corrupção).

O resgate da economia fluminense passa necessariamente por uma forte redemocratização dos municípios. Redemocratizar no sentido de ter poderes locais legítimos para as demandas sociais. Assim sendo, a economia e a participação social devem ser dialógicas nas buscas de soluções locais. Estado-Mercado-sociedade civil devem se colocar em relações sinérgicas ao conhecimento, ao potencial produtivo local e à sustentabilidade.

* É professor do Departamento de Economia da UFRRJ e dos programas PPGCTIA e PPGDT, coordenador do PEPE-DT e editor conjunto da revista CSDT.

Perspectivas para a indústria fluminense pós-coronavírus

Alexandre Freitas*

Marcelo A. Filho**

A crise sanitária se abateu sobre uma economia fluminense em uma leve trajetória de crescimento. Após três anos seguidos de recessão (2015-2017) houve uma breve recuperação em 2018 e 2019, com crescimento de 1,2% e 1,5% respectivamente (Firjan). Segundo estudo realizado pelo Programa de Pós-graduação em Economia Regional da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, o PIB fluminense deverá retroceder em até 5,02%. Um dos setores mais atingidos será a indústria.

Embora tenha apresentado um crescimento elevado de 9,8% no primeiro trimestre de 2020 (IBGE), o setor como um todo deverá apresentar uma queda entre 8,71% e 11,50% em 2020. Trata-se da aceleração de uma tendência apresentada pela economia fluminense ao longo dos últimos anos. Embora seja um setor fundamental, que representou 18% do PIB do Estado em 2017 (SCN), grande parte da cadeia produtiva não está presente no Rio de Janeiro e poucas foram as atividades econômicas industriais que floresceram nos últimos anos no estado; talvez a única importante tenha sido a indústria extrativa através da exploração de óleo e gás. Vale ressaltar, entretanto, que atividades de maior valor adicionado da cadeia de óleo e gás não são realizadas em território fluminense, na realidade são oriundas de outros estados e países.



Alexandre Freitas



Marcelo A. Filho

O estado cada vez mais se aproxima de uma estrutura produtiva oca, caracterizada por um conjunto difuso de especializações setoriais. Isso fica mais claro no caso da indústria de transformação: os investimentos realizados pela indústria automotiva no Sul Fluminense, embora muito importantes, também não foram capazes de internalizar uma parte maior da cadeia produtiva. Em parte, devido à própria característica da indústria, que é uma das mais integradas às cadeias globais de valor e, em parte, pela falta de capacidade das indústrias alocadas no estado em promover efeitos de arrasto nos *linkages* da cadeia produtiva.

A estrutura produtiva fluminense não consegue transformar as vantagens comparativas de seu território em vantagens competitivas que promovam uma transformação estrutural produtiva na direção de atividades de maior valor

adicionado. Com poucas exceções, a economia do estado pode ser caracterizada por cadeias produtivas envelhecidas com pouco valor adicionado e de baixa tecnologia. Apesar da estrutura produtiva brasileira como um todo estar, há décadas, a experimentar um processo de desindustrialização que teve seu auge em 2020 (a manufatura como porcentagem do PIB no primeiro trimestre do ano chegou a 10,1% - a produção industrial recuou para níveis dos anos 1980), o Rio de Janeiro não pode calcar seus resultados exclusivamente em um movimento nacional, pois o estado vem sofrendo um processo de desindustrialização mais antigo e profundo do que a economia nacional como um todo.

No entanto, esta base ainda pode ser suficiente para reverter este processo. O Rio de Janeiro possui atividades manufatureiras desde o século XIX. Isto serviu para

criar em algumas regiões do estado uma cultura manufatureira. Ela é formada por um conhecimento adquirido no “chão de fábrica” e que circula por entre firmas e indústrias através da migração de mão de obra entre firmas. Embora muito tenha se perdido com a desindustrialização, os eventos recentes relacionados à pandemia ilustram que esta cultura ainda está presente no estado.

As necessidades impostas pelo combate à Covid-19 exigiram uma demanda particular por certos produtos, como EPIs, máscaras e produtos químicos. Parte deles não eram produzidos no estado ou pelo menos não em escala que atendesse às novas necessidades. Por isso, empresas de diversos setores, como têxteis, máquinas e equipamentos, automotiva e autopeças, química e higiene e limpeza, se organizaram para adaptar suas plantas produtivas para atender a esta urgência.

Estes processos de reconversão industrial permitiram que empresas do polo de moda íntima de Friburgo passassem a produzir as máscaras de proteção facial e jalecos para médicos e enfermeiros, procurando atender às exigências de qualidade que elas necessitavam. Este esforço de reconversão incluiu 260 empresas do polo têxtil, segundo a SindVest. Por todo o estado, costureiras também se dedicaram a produzir máscaras para a população.

Outro produto bastante necessário que obteve uma resposta produtiva em pouco tempo foi a fabricação de álcool em gel para a

distribuição em unidades de saúde e a população em geral. Empresas dos mais variados setores conseguiram reverter sua produção para atender a esta demanda emergencial. Universidades e institutos federais também contribuíram.

Este esforço manufatureiro também envolveu produtos mais complexos, como no caso dos ventiladores pulmonares. Sua fabricação exige um nível de especialidade tecnológica e uma capacidade manufatureira mais sofisticada. As universidades participaram com o desenvolvimento de projetos voltados para produção de ventiladores de baixo custo de fabricação.

Por fim, o governo do estado também passou a dar suporte ao processo. No dia 7 de abril, aprovou um projeto de lei para a criação do “Programa Emergencial de Reconversão Industrial no âmbito do Estado do Rio de Janeiro”. Seu comitê gestor deverá avaliar a demanda de equipamentos e insumos essenciais e indicar as prioridades de produção, organizar o cadastro das empresas produtoras, estimular a geração de emprego nas empresas cadastradas, acompanhar as medidas de proteção à saúde e segurança dos trabalhadores e incentivar a produção científica para inovação tecnológica (PL, 2289/2020, Art. 3º).

Além disso, autoriza o Poder Executivo a conceder incentivos fiscais e linhas de crédito para financiar empresas que aderirem ao programa, desde que as mesmas se comprometam a não realizar demissões coletivas durante a vigência do programa.

Este esforço de reconversão industrial envolveu o setor privado, as universidades e o governo do estado. Esta articulação foi bem-sucedida em demonstrar a versatilidade do setor manufatureiro

fluminense. De tal forma que exemplifica a possibilidade de execução de futuras políticas industriais baseadas em estratégias que complementem a estrutura oca do Rio de Janeiro e que não sejam alimentadas por ânimos exaltados com setores produtivos específicos tratados como vocação natural e, mais ainda, que se distancie de *rent seekers*.

Mais ainda, a capacidade adaptativa da indústria manufatureira ao produzir produtos de necessidade nessa crise sanitária indica a importância da indústria no setor produtivo do Estado (e nacional). Além de ser o setor que emprega melhor, produz e difunde tecnologias mais rapidamente, tem maiores ganhos de escala etc.; o setor manufatureiro também se demonstra estratégico ao realocar, através de pequenas mudanças nas linhas de produção, a produção para onde há excesso de demanda. Quão maior seja o setor industrial, maior será a capacidade

adaptativa da estrutura produtiva para produzir produtos que estejam dentro da fronteira tecnológica dessa indústria, dada a similaridade de produção.

As perspectivas para a indústria manufatureira global ainda estão envoltas em muita incerteza. O risco operacional apresentado pela pandemia colocou em xeque as cadeias globais de valor. Países como Alemanha, EUA, França, Coreia do Sul e Japão estão adotando medidas para atrair de volta a seus países empresas que compõem elos importantes de suas cadeias produtivas nacionais.

Este processo de *reshoring* adotado pelos principais países manufatureiros mundiais deverá alterar a configuração da indústria em nível mundial. Ele representa para o Brasil e, particularmente, o Rio de Janeiro, grandes desafios e possíveis oportunidades. Os desafios provêm das novas estratégias competitivas das empresas multinacio-

nais e as respostas que o país adotará frente a esta nova realidade.

As oportunidades poderão surgir da nova relação entre produção e consumo. A maior importância dos grandes mercados consumidores, conjugada à formação de cadeias regionais de valor, poderá servir de estímulo para iniciar um processo de reindustrialização da economia fluminense. Nesse sentido, a exploração de setores manufatureiros que tenham efeitos de arrasto e indutivos pode ser uma maneira de revitalizar o setor industrial na região, além de promover estruturas sólidas para o desenvolvimento econômico regional.

Para este cenário se tornar factível, é preciso que a articulação bem-sucedida entre as empresas, o governo do estado e as universidades, vivenciada neste momento de pandemia, possa se tornar no futuro mais a regra do que uma exceção adotada em circunstâncias excepcionais.

* É doutor em Desenvolvimento Econômico e pesquisador do PPGER/UFRRJ.

** É graduado em Economia pela UFRRJ.



A importância de o Estado do Rio reafirmar o compromisso com a visão estratégica mesmo com o descaso federal



Bruno Sobral*

A forte desaceleração das atividades produtivas e da capacidade de arrecadação própria vem levando estados e municípios brasileiros a enfrentarem o enorme desafio de manter seus gastos obrigatórios e ainda aumentar seus gastos com saúde e assistência social nessas circunstâncias. Esse desafio ganha maiores proporções diante da dificuldade de resposta no plano nacional a essa realidade. De forma persistente, a Presidência da República vem focando seus maiores esforços em respaldar teses polêmicas sob a influência direta da equipe do Ministério da Economia, como: contestar fortemente as medidas de saúde tomadas por iniciativa dos entes subnacionais como “exageradas na sua maior parte”, insistir na rápida reabertura da economia para “salvá-la” e minimizar a necessidade de ajuda financeira aos estados e municípios para não “quebrar as finanças federais”.

Não é exagero afirmar que o Governo Federal soube explorar bem antagonismos latentes no campo político para realizar uma estratégia de austeridade seletiva em diversas dimensões na tramitação do PLP 39/2020. Por exemplo, a disputa de protagonismo entre as duas casas parlamentares e uma divisão entre os representantes parlamentares da Federação, o que gerou distorções nas regras de rateio para alguns entes se beneficiarem mais do pacote em

detrimento de outros saírem prejudicados. E mais, um programa de auxílio emergencial se transformou em um programa de ajuste fiscal impositivo. No caso do Estado do Rio de Janeiro, isso daria um impacto de quase R\$ 2,8 bilhões superior aos repasses federais definidos (em torno de R\$ 2,5 bilhões). O que significa ser “financiado” integralmente à custa do impedimento das despesas de pessoal previstas, gerando uma sobra ainda de R\$ 288,3 milhões.

É possível considerar duas narrativas em disputa sobre o significado e abrangência do “socorro” financeiro. A visão dominante na Câmara tinha por tese a ideia de “Seguro Receita”. Já na visão dominante no Senado, com maior influência do Ministério da Economia, abandona-se a ideia de um “Seguro Receita” por um auxílio compensatório predeterminado. Nesse sentido, independente da dinâmica de perdas de receita decorrente da retração da atividade econômica, o que significa que não se compromete com uma recomposição. Dessa disputa de narrativas, a vitória da narrativa que abandona a tese de um “Seguro Receita” não traz só prejuízos ao enfrentamento do problema atual. Não se criou nada para ser deixado como uma contribuição estrutural no direito público e útil além da gestão do curto prazo, ao contrário de quando se publicam leis que criam regras para controles fiscais mais rígidos numa determinada situação verificada (vide o próprio Regime de Recuperação Fiscal - RRF).

Como era de se esperar, a disputa de narrativa refletiu em divergências sobre a metodologia do programa, em especial, no formato das transferências voluntárias. A opção final de reduzir o período, somada à combinação de critérios de distribuição dos recursos que produzem distorções, prejudicou sobremaneira o pleito do Estado do Rio de Janeiro. Outras medidas complementares relacionadas à gestão da dívida pública não tendem a mitigar esse efeito já beneficiado por medidas semelhantes, segundo o RRF. O critério de “mix de indicadores” para transferências livres é pouco claro. Ao reduzir volume de repasses, a proposta aprovada não compensou com a permissão para captação de novos empréstimos com garantia da União; ao invés disso, inova ao apostar em securitização das dívidas atuais. É polêmico isso ter sido encaixado num programa de “socorro” financeiro e nem ser apresentado um ganho estimado e os riscos envolvidos.

Outras questões além das obtidas com a aprovação do PLP 39/2020 merecem ser incorporadas, como a medida provisória do Governo Federal que garante por quatro meses (março a junho) a recomposição de perdas no FPE e no FPM frente igual período em 2019. Um Substitutivo ao PL 1161/2020 em discussão no Congresso disciplina a mesma matéria e tenderá a superar a MP 938/2020 e seus efeitos. É uma excelente oportunidade para que não verse só so-

bre FPE e FPM e nem preservando seus critérios originais de rateio, garantindo melhor os interesses dos estados das demais regiões, como o Rio de Janeiro.

Chama atenção ainda que a redução das transferências em royalties e participações especiais do setor de petróleo e gás natural foi ignorada no debate nacional. Como há auxílio aceito não só por perdas de tributos, mas também de transferências vide repasses de FPE, não haveria porque desconsiderar algo semelhante nesse caso. Em três cenários, os resultados para avaliar um pleito por recomposição das finanças fluminenses frente baixa da atividade do setor foram: otimista R\$ 525 milhões, referência R\$ 1,780 bilhão e pessimista R\$ 2,471 bilhões.

Não é exagero afirmar que a consequência da condução política no plano nacional é ter deixado as finanças fluminenses entre os casos mais vulneráveis à queda de arrecadação. Do ponto de vista geral, a superação da crise de arrecadação exige recompor toda a receita de 2019, logo, deve ter como meta conseguir 10,6 bilhões fora

do fluxo de caixa corrente. As medidas compensatórias federais deixam descobertas perdas de ainda R\$ 8 bilhões.

O sucesso completo dependerá da maior capacidade de negociar no plano nacional e habilidade em judicializações. Em perspectiva histórica, tais atributos foram os que mais se demonstraram ausentes nas últimas gestões estaduais, acumulando derrotas ou vitórias parciais na maioria dos pleitos. É na condução de ações dessa natureza que se avalia a capacidade de dar corpo a uma visão estratégica. Em especial, não se limitar aos ajustes contábeis. É a defesa dos interesses regionais que fará a diferença em última instância.

De toda forma, em trabalho publicado recentemente, apresentei medidas para “fechar a conta” e com sobra. Portanto, não será necessário arriscar nenhuma outra ação sem mensuração clara e com risco de perda de capital político significativo por razões de ajuste fiscal. Por exemplo, duas ações de autoria do Poder Executivo estadual enviadas como projeto de lei para Alerj, a saber: PL 2419/2020:

autoriza o Executivo estadual a retomar Programa Estadual de Desestatização; e PL 2421/2020: inclui os inativos e pensionistas no cômputo do percentual mínimo a ser direcionado à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Sobre o primeiro, é controverso por não ser claro e falta detalhamento de seus propósitos. Cabe o debate sobre um plano de reforma administrativa, mas não foi detalhado seu conteúdo até o momento. Por isso, é preciso indagar qual interesse exposto: privatização ou extinção/fusão? Quais instituições são afinal o alvo? São questões ainda em aberto.

Já o segundo, claramente, é um despropósito. Isso porque disfarça na sua exposição o seu verdadeiro fim: forçar uma redução de despesa abaixo da garantia com previsão constitucional. Alegação de que unidades de ensino estão “fechadas” pela pandemia não condiz com a realidade. Após o reforço

de contingenciamento realizado e das vedações a gastos não essenciais, o argumento de que com aulas presenciais suspensas “não tem quase gasto” significa na realidade condenar despesas essenciais à não realização. Inclusive, no caso da Uerj, várias atividades estão relacionadas diretamente ao combate à pandemia, apesar de não lotadas diretamente no complexo universitário de saúde.

Cabe à gestão estadual ser capaz de orientar a defesa dos interesses estaduais no plano nacional, e não só pregar que “sacrifícios são necessários”. É fundamental a luta política por um grande programa de transferência da União aos estados e municípios. Há espaço fiscal para isso. Já no plano estadual, o desafio de um exercício de programação integrada merece se tornar a principal prioridade. Nesse sentido, é muito acertada a criação da comissão especial: Comissão Ciência RJ no Combate à Covid-19 – ComCiênciaRJCOVID (decreto 47.061/2020). O desafio principal é que órgãos técnicos de planejamento e a equipe fazendária compartilhem das mesmas prioridades. A partir das universidades sustenta-se o posicionamento de propostas realistas para o governo estadual superar a crise, demarcando a intenção de colaborar e assim compartilhar uma visão estratégica.

Referência:

SOBRAL, Bruno (2020). *Crise de arrecadação pública fluminense e o programa federal de “socorro” às finanças estaduais e municipais: uma avaliação do impacto e os desafios*. Disponível em: <https://bit.ly/2WxLVhL>.

* É diretor da Diretoria de Planejamento e Orçamento (Diplan/Uerj), coordenador executivo da Rede Pró-Rio e professor da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE/Uerj).



A anomia não é a resposta: por uma mudança de perspectiva para o Rio

Israel Sanches Marcellino*

Zugzwang! Esse é o nome que se dá, no jogo de xadrez, à posição na qual um jogador se encontra sem saída, isto é, quando qualquer um dos lances possíveis gera resultados desvantajosos. Entre os amantes de metáforas, há quem possa dizer que, no xadrez da vida, o Rio de Janeiro se encontra nesse tipo de situação. Contudo, diante da complexidade e da dialética da vida real, a comparação com o jogo pode ser limitadora, apesar de eventualmente útil, uma vez que o xadrez é estático, sequencial e finito. Portanto, admitindo essa licença poética, buscaremos discutir neste artigo três questões: as características estruturais e conjunturais do contexto de crise no qual o Rio se encontra; a perspectiva segundo a qual se reconhece a situação de *zugzwang*; e os elementos de uma agenda capaz de superar o fatalismo e resgatar o sonho do desenvolvimento regional.

Seguindo o exercício proposto, é necessário ir além do quadro conjuntural de nítida crise que se manifesta em diversos campos, principalmente o sanitário, mas também o econômico, o fiscal e o político. O que ocorre com o Rio de Janeiro, na realidade, é um conjunto de crises de caráter multidimensional que, preexis-

tentes à pandemia, superpõem-se em diferentes escalas geográficas.

Esse momento, de pandemia global em um mundo de fluxos intensos e constantes, é grave para a humanidade, com potencial de se tornar um ponto de inflexão para a forma de organização da sociedade como um todo. A princípio, além de aspectos mais básicos da vida cotidiana (trabalho, consumo, circulação, interação etc.), os eventos atuais podem afetar de forma duradoura áreas relacionadas às políticas públicas.

Porém, a compreensão da realidade econômica regional deve considerar a influência de forças, em níveis global, nacional e local, cuja resultante conforma uma série de estruturas. De maneira sintética, pode-se sublinhar a essência da trajetória do capitalismo global da última década em torno de quatro macro-tendências: avanço desenfreado da financeirização sobre diversas áreas; a consolidação do padrão geograficamente disperso das cadeias produtivas, com ênfase na busca por fatores de competitividade espúria (redução de custos trabalhistas, fiscais e ambientais em detrimento de ganhos de produtividade); aumento da desigualdade e da pobreza no esteio de persistente insuficiência de demanda efetiva; e agravamento da insustentabilidade.

Em cada país, a forma como

se sentem os impactos dessas tendências é específico, assim como as reações. No Brasil, a interação entre determinantes internos e externos se traduziu em uma crise multifacetada. No campo político-institucional, há persistente instabilidade e paulatina radicalização. No campo econômico, uma série de fatores provocou o desmonte de sistemas produtivos importantes da indústria nacional, significativo desemprego, retração acentuada do investimento, deterioração das contas externas e profunda recessão. No campo social, houve expressivos retrocessos, com aumento brutal da pobreza e da miséria, além da perda de direitos.

No Rio de Janeiro, os fatores globais e nacionais se somaram ao cenário interno de crise estrutural que vem deteriorando a estrutura produtiva, a socioeconomia e as instituições há décadas. Conforme amplamente discutido na literatura acadêmica sobre a economia fluminense, a perda da capital federal, sem políticas de compensação, e os eventos históricos que se sucederam representaram profunda fratura institucional com impactos duradouros. Entre esses efeitos, pode-se destacar o esvaziamento econômico (principalmente industrial), a desestruturação e desorganização da máquina pública estadual e a progressiva deteriora-

ção da qualidade de vida da população, refletida nos indicadores socioeconômicos.

A interação entre esses fatores externos e internos gerou efeitos perversos no Rio, a partir de 2015, em um quadro de camadas superpostas de crises que configuraram uma crise regional específica e com dinâmica autônoma. Na área de produção e emprego, pode-se apontar o Rio de Janeiro como uma das principais âncoras da recessão econômica brasileira. A queda do PIB fluminense, entre 2014 e 2017, foi de 8,5%, contra uma queda de 5,5% do PIB brasileiro; já no emprego formal, a queda no Rio foi de 12,9% contra 6,6% no Brasil. No contexto político-institucional, a onda de prisões de lideranças de destaque – incluindo ex-governadores – gerou vácuos políticos com resultados ainda incertos. Na área fiscal, a profunda crise associada à queda de receitas resultou na pactuação do RRF (Regime de Recuperação Fiscal). Na área de serviços públicos, o aprofundamento da sua degradação levou a dois episódios emblemáticos: uma crise de segurança, que culminou em uma intervenção federal no ano de 2018, e uma crise hídrica no início de 2020.

É neste quadro de franca anomia que o Rio foi atingido pela pandemia. Além da morte de milhares de fluminenses, a socie-

dade vem testemunhando a destruição de dezenas de milhares de empregos e uma queda de diversas fontes de receitas públicas importantes¹. No campo da política e das políticas públicas, a origem das dificuldades está nos gastos com a saúde. Supostas irregularidades apontadas nessa área, associadas a fricções no pacto federativo, foram o estopim e o rastro de pólvora que detonaram a imensa instabilidade política que se torna um obstáculo à tomada de decisão e à ação estratégica no enfrentamento às crises.

É justamente nesse cenário de turbulência que mais um desafio se coloca: a dificuldade em atender os requerimentos do draconiano RRF, imposto pelo Governo Federal desde 2017. Com severa escassez de recursos, o Estado deverá providenciar o pagamento de R\$ 600 milhões nos próximos meses, para evitar a suspensão do RRF, o que quebraria o estado. Sob essa perspectiva, é evidente que a questão fiscal, que está na superfície, se torna um dos centros de convergência dos olhares. Engana-se, porém, quem aborda o problema do Rio de maneira setorializada, ignorando o fato de que as diversas camadas de crises mencionadas formam, na realidade, um círculo vicioso.

É a partir desta perspectiva anômica, afeita às restrições e avessa às potencialidades, que se consideraria consumado o *zugzwang* do Rio de Janeiro. Receitas em queda, economia combatida por anos de crise, máquina pública afetada por décadas a fio de desestrutura-

ção, conjuntura desfavorável provocada pela pandemia e tudo o que ela implica e a possibilidade de ajuste de contas com o xeque-mate federativo do RRF.

O que se propõe nesse texto é o empenho de um olhar amplo, que parta de um diagnóstico realista e, mais do que propor soluções conjunturais para problemas superficiais, avance em soluções estruturais para os problemas profundos, que estão na raiz das crises fluminenses. Nesse sentido, sugere-se uma perspectiva que parte de um questionamento central: que tipo de Desenvolvimento deve-se ter em vista, no Rio de Janeiro, para a superação das suas crises e a instauração de um círculo virtuoso? Entre as várias respostas possíveis, cabe considerar duas, a prevalente e uma que nega a anomia e aponta para o futuro.

A primeira está firmemente conectada com a percepção de que o desenvolvimento está essencialmente conectado à amplificação dos fluxos econômicos, com diversificação integradora do tecido produtivo e o aprofundamento dos paradigmas tecnocômicos do século XX. A segunda, que é o cerne da mudança de perspectiva proposta no título deste artigo, pressupõe o desenvolvimento como processo de mudança estrutural, capaz de enxergar as contradições expostas pelas crises e instrumentalizar a economia em defesa da vida. As diferenças fundamentais entre as duas abordagens residem na visão acerca do papel da política, o papel do Estado e o papel da demanda.

Nessa visão alternativa, entende-se o desenvolvimento como fruto de uma construção política em torno de um conjunto de convenções a respeito de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo e dos instrumentos de política necessários para realizá-la. No curtíssimo prazo, essa mudança de perspectiva implica a construção de um pacto de lideranças políticas que ocupam todas as esferas de governo no sentido de criar estabilidade política, equacionando prontamente os focos de instabilidade em nível estadual e mitigando danos do conflito federativo em curso no país. Seguir esse caminho viabilizaria a renegociação do RRF em termos mais razoáveis para o Rio, atendendo à percepção quase unânime de que, sem apoio federal, será muito difícil conter os efeitos drásticos da suspensão do regime.

Com relação ao papel do Estado, o conjunto de convenções adotado deve ser tal que resgate e propicie a refundação de uma política industrial e tecnológica estadual. Defende-se que esse tipo de política tenha como base o reconhecimento das especificidades do contexto territorial fluminense. Adicionalmente, para construir uma competitividade sistêmica e dar resiliência à economia regional, também é importante colocar a inovação no centro dos objetivos. Nesse sentido, a política de arranjos produtivos locais constitui uma ferramenta funcional já estabelecida a partir da qual se pode iniciar esse processo.

Por último, entra a demanda, encarnada principalmente pelas

demandas sociais que são imensos passivos que obstaculizam o desenvolvimento fluminense, como eixo primordial da estratégia. O ponto de partida é a compreensão de que questões como saúde, soberania alimentar (ambas em voga nesse momento de pandemia), infraestrutura, habitação, educação, cultura, segurança e afins, antes de rubricas de gasto, representam eixos articuladores de grandes sistemas produtivos, capazes de impulsionar adensamento produtivo e dinâmica inovativa. Mobilizar essas demandas, convertendo a lógica de gasto em investimento e favorecendo os atores produtivos locais ao mesmo tempo em que se equacionam passivos sociais, deve ser um dos nortes da estratégia de desenvolvimento e da política de inovação.

Em última análise, cabe explicitar que a persecução dos grandes objetivos aqui dispostos é algo infinitamente menos idílico que a noção de que soluções pontuais resolverão problemas estruturais e sistêmicos. Pelo contrário, a mudança radical de perspectiva é poderosa, pois expande o tabuleiro e inclui novas peças, permitindo ir além da anomia, anulando o *zugzwang*.

* É doutorando em Economia pela UFRJ, membro da Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist) e técnico da Assessoria Fiscal da Alerj.

1 Como exemplo, pode-se citar o ICMS e o IPVA, cujos valores arrecadados caíram, respectivamente, 2,1% e 8,8% entre janeiro e maio de 2020, com relação ao mesmo período de 2019.

Impactos da Covid-19 na economia do Rio de Janeiro poderão ser menores do que no Brasil

Joilson de Assis Cabral*

Everlam Elias Montibeler**

Maria Viviana de Freitas Cabral***

A Covid-19 foi detectada pela primeira vez em Wuhan, província de Hubei, na China, em dezembro de 2019. Devido à rápida expansão da doença pelo mundo, a OMS classificou o Coronavírus como pandemia em 11 de março de 2020. A OMS e os epidemiologistas apontaram o isolamento social e até mesmo *lockdown* como medidas eficazes para conter o avanço da doença. A depender do tempo necessário para o achatamento da curva epidêmica, é preciso conhecer o impacto sobre a economia.

A política de distanciamento social (vertical ou horizontal) e o tempo de duração são importantes para construção dos cenários econômicos. Outra questão importante é determinar se o choque ocorre pelo lado da oferta ou da demanda. Nós tomamos a decisão de analisar o impacto da pandemia com base na variação da demanda. Entendemos que o decreto estadual 47.027/2020, que versa sobre o distanciamento social, acaba interrompendo a demanda por produtos de setores não essenciais (que estão fechados) e diminui a demanda dos essenciais (que estão abertos), reduzindo suas vendas. Nosso estudo traçou três cenários possíveis de acordo com as recomendações dos epidemiologistas:

Cenário 1: As medidas de isolamento social terminariam no mês de junho (quatro meses)

Cenário 2: As medidas de isolamento social terminariam no mês de agosto (seis meses)

Cenário 3: As medidas de isolamento social terminariam no mês de outubro (oito meses)

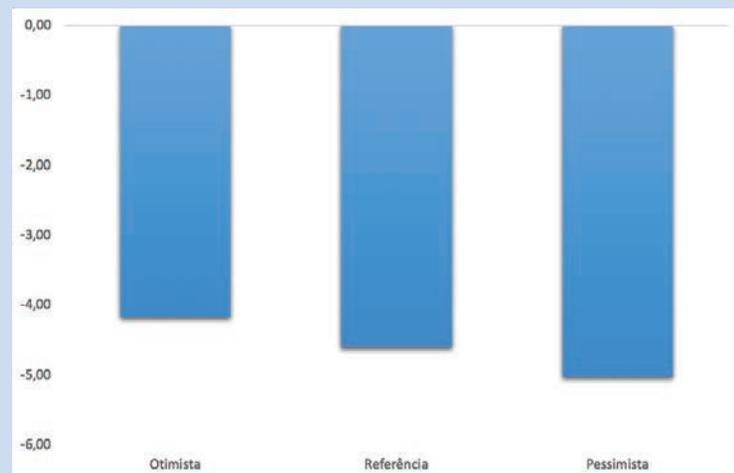
O método de insumo-produto estima os efeitos exógenos provocados pela crise sanitária na demanda final sobre os setores produtivos da economia fluminense. A Matriz de Insumo-Produto Regional para o Estado do Rio de Janeiro (MIP-RJ) desagregada em 16 setores produtivos, necessária para implementar o método, foi construída pelos pesquisadores do Laboratório de Análises Empíricas do Rio de Janeiro do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (Laerj/PPGER/UFRRJ). A MIP-RJ reflete o funcionamento do conjunto da economia fluminense, além de sistematizar as relações de interdependência de compra e venda entre os setores produtivos e suas relações com a demanda final.

Impacto sobre a economia fluminense

A pandemia da Covid-19 tem atingido os países, e até mesmo regiões dentro do mesmo país, de maneira desigual. Estudos recentes projetam uma retração da economia brasileira entre 5% e 11% em 2020. Nosso estudo aponta para um resultado menos dramático para o Estado do Rio de Janeiro, que deverá ter uma queda em torno de 5%. Os resultados encontrados para o conjunto da economia fluminense estão reportados na figura 1.

Dentro de um cenário otimista (Cenário 1) em que as medidas de isolamento social alcancem bons resultados epidemiológicos em 4 meses, a queda do PIB se-

Figura 1: Impacto da Covid-19 no PIB do Rio de Janeiro nos diferentes cenários.



Fonte: Elaboração própria.

ria da ordem de 4,16% em 2020. Porém, caso as recomendações de isolamento social dos epidemiologistas não sejam obedecidas e, logo, não ocorra o achatamento da curva epidêmica da Covid-19, as medidas deverão se prolongar para um período de 6 meses (Cenário 2), o que trará um impacto de - 4,59% no PIB fluminense. Por fim, as medidas se estendendo até outubro deste ano, a retração da economia chegaria a -5,02%.

Impactos sobre os principais setores produtivos

A crise afetará toda a economia, porém alguns setores deverão sofrer perdas maiores. Logo, é preciso realizar uma análise setorial para obter o real alcance da crise e, por conseguinte, dar suporte a políticas públicas que minimizem seus efeitos. Os impactos agregados para os macrosetores produtivos da economia do Rio de Janeiro

podem ser visualizados na figura 2.

O setor agropecuário deverá apresentar uma queda entre -0,61% e -1,02%. Com participação de apenas 0,5% no PIB fluminense, a queda do setor se deve, basicamente, à redução de quase 90% da atividade de floricultura, na qual o estado é o segundo maior produtor do Brasil.

No primeiro trimestre de 2020, a indústria fluminense apresentou um crescimento de 9,8% frente a uma retração de 1,37% no Brasil, segundo o IBGE. De acordo com os cenários apresentados no nosso estudo, a indústria fluminense encerrar o ano de 2020 com queda entre 8,71% e 11,50%. No que diz respeito especificamente à indústria de transformação, ainda que tenha apresentado crescimento de 1,8% no primeiro trimestre, prevemos um encolhimento de 3,5% a 4,4% deste setor no ano de 2020.

O setor mais impactado foi o de comércio e serviços, com queda pre-

vista entre 12,24% a 13,64%. Entre as atividades que mais contribuíram para este resultado pessimista estão as atividades esportivas e de cultura e entretenimento, os serviços ligados ao turismo, como alojamento e alimentação, e os serviços imobiliários. A maioria das atividades do setor de comércio e serviços foi enquadrada como não essencial pelos decretos estadual e municipais. Como este setor possui maior participação relativa no PIB fluminense, a forte queda registrada aqui impactou consideravelmente as previsões de retração do PIB do estado. Sabendo que o setor de serviços responde por aproximadamente 70% dos empregos no Rio de Janeiro, sua queda levará a um forte aumento no número de desempregados e na informalidade no estado.

Por outro lado, alguns setores conseguirão obter desempenho positivo. Dos resultados reportados pela figura 3, a indústria extrativa é a que merece destaque devido à sua importância para a economia fluminense.

Depois do crescimento acumulado de 26,81% na produção de óleo e gás no estado no primeiro quadrimestre do ano em relação ao ano anterior, estimamos que o setor terá desempenho positivo em 2020. O expressivo resultado no primeiro quadrimestre foi consequência da excelente produtividade aliada a um *lifting cost* de, apenas, US\$ 5,4 por barril nos poços do pré-sal. Mesmo com a demanda reduzida, é importante ter em mente que o processo de operação de produção *offshore* não pode parar devido às questões contratuais e operacionais. Diante disso, a exploração de óleo e gás continuou durante a pandemia. Com a reabertura da economia de alguns países, principalmente da China, a demanda por esta *commodity* começa a ser

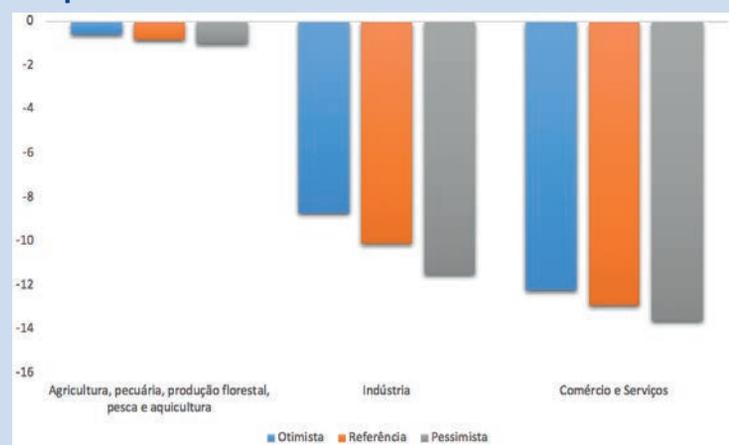
retomada. A exportação foi recorde no mês de abril, batendo 1 milhão de barris por dia, com 60% destinado à China. Arelado a isso, tem-se o aumento dos preços do petróleo após acordo entre Arábia Saudita e Rússia no âmbito da OPEP*. Neste cenário, estimamos um crescimento da indústria extrativa entre 1,15% e 2,25% para o ano de 2020. Com isso, o crescimento da indústria extrativa amenizará o impacto da Covid-19 na economia, afinal sua participação relativa no PIB fluminense é de 8,8%.

Diferentes trabalhos estão prevendo que a economia brasileira encolherá em torno de 7% no ano de 2020. Diante disso, apesar de possuir uma estrutura produtiva frágil e incompleta, o impacto da Covid-19 sobre a economia do Estado do Rio de Janeiro será menor que a média brasileira, visto que a queda será de até 5%, caso as medidas de isolamento persistam até outubro.

Será preciso planejamento de médio e longo prazos visando o adensamento produtivo por meio de políticas públicas desenvolvimentistas amparadas por métodos de análise eficientes. Cabe apontar que a melhoria da eficiência das políticas públicas pode ocorrer por meio da identificação dos setores-chave da economia fluminense. Estes setores são capazes de “arrastar” e fortalecer os elos de encadeamento intra e intersetoriais, intensificando os efeitos multiplicadores das políticas públicas sobre a produção, emprego, renda e arrecadação. Só assim as medidas anticíclicas poderão promover transbordamentos sobre toda a economia.

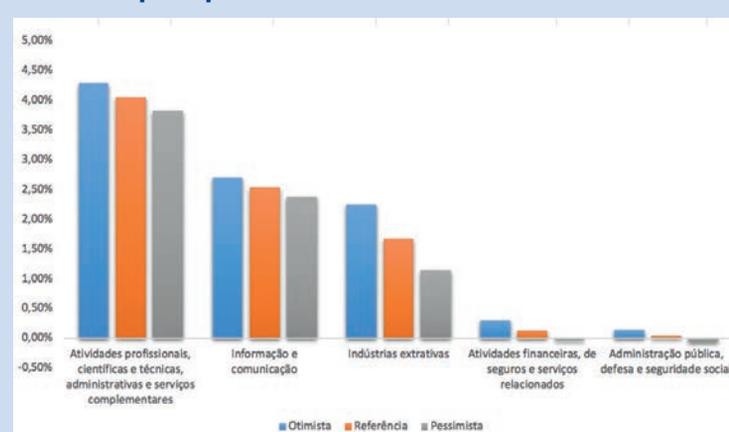
Por fim, apontamos que o Estado do Rio de Janeiro precisa interromper a agenda de políticas públicas desenhadas com base no método de tentativa e erro e do

Figura 2: Impactos agregados para os grandes setores produtivos da economia do Rio de Janeiro.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 3: Setores que apresentarão crescimento em 2020.



Fonte: Elaboração própria.

apadrinhamento político. Como afirmava o mestre, e saudoso, Carlos Lessa: “o Rio tem quilômetros de crônicas, mas pouca reflexão, análise”. De modo a superar este enclave, apontamos que é preciso caminhar na direção de uma aproximação entre os agentes da academia, do poder público e do setor privado de modo a formular políticas públicas com o objetivo de desenharmos um plano de adensamento produtivo e, consequentemente, de desenvolvimento regional para o Estado do Rio de Janeiro.

* É coordenador do Laboratório de Análises Empíricas do Rio de Janeiro (Laerj/PPGER) e professor do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER) da UFRRJ.

** É líder do Grupo de Pesquisa Matrix e professor do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER) da UFRRJ.

*** É líder do grupo de pesquisa Núcleo de Análises Regionais, Setoriais e Políticas Públicas (NARSPP/CNPq) e coordenadora do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER) da UFRRJ.

Estado do Rio de Janeiro: a crise dentro da crise

Considerando a escalada da pandemia do coronavírus no Brasil, investigamos, neste artigo, o impacto da mesma na economia do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Iniciamos nosso estudo com um levantamento histórico do orçamento estadual, de 2010 até maio de 2020, traçando assim um panorama da situação pré-pandemia. Em seguida, analisamos suas consequências presentes e futuras para a economia fluminense.

Os dados utilizados foram obtidos no site do Portal da Transparência e do Tesouro Nacional, dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), nos Boletins emitidos pela Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (SEFAZ) e no site Tesouro Nacional Transparente. Os valores encontram-se deflacionados de acordo com o IPCA de abril de 2020.

O declínio e a estagnação da economia fluminense

Já é senso comum que o Rio de Janeiro possui uma das piores situações fiscais do país, sendo marcado há anos por um contexto de crise e pela péssima administração governamental. A fim de ilustrar a instauração e o desdobramento dessa crise, coletamos dados da arrecadação e das despesas estaduais de 2010, quando se falava de um “momento mágico” da economia fluminense, até o período atual.

Analisando a receita como disposta no gráfico 1, constata-se grande declínio a partir de 2015, quando foram arrecadados R\$ 24

bilhões a menos que no exercício anterior. Muito desse movimento pode ser atribuído à receita tributária, reduzida em mais de R\$ 14 bilhões no mesmo ano. Em 2016, a queda na arrecadação total continuou e foi de quase R\$ 18 bilhões. Posteriormente, a incapacidade de retornar para patamares próximos aos do início dos anos 2010 e a nova queda em 2019 demonstram um cenário de estagnação. Diante disso, o Estado aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal em 2017, numa tentativa de “salvar-se” do aperto fiscal e orçamentário.

Esse quadro desfavorável pode ser atribuído a diversos motivos. A recessão econômica de 2015 e subsequente redução das atividades, por exemplo, levaram à restrição na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal fonte de receita do Estado. Ademais, a queda no preço do barril de petróleo ocorrida no mesmo ano e a crise instaurada na Petrobrás após a Operação Lava Jato tiveram efeito negativo sob sua segunda maior receita, os *royalties*. Quanto a isso, cabe ressaltarmos o problema em se ter uma economia baseada na produção de uma *commodity* tão volátil e sobre a qual não se tem força de decisão acerca de preços e volume produzido em escala internacional. Para se ter ideia, nos últimos 3 anos, as receitas provenientes dos *royalties* correspondem a mais de 1/5 da receita total do ERJ. Sem elas, podemos inferir que a arrecadação estadual teria tido retração contínua, visto que a

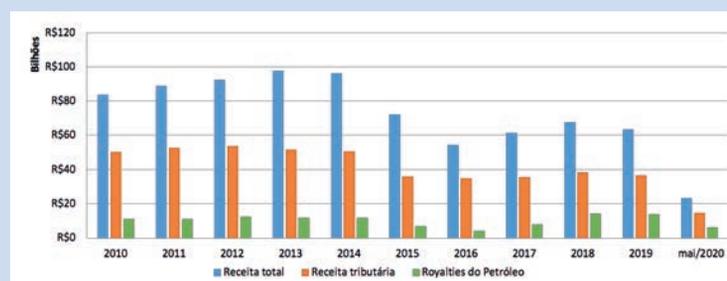
leve recuperação observada em 2017 e 2018 pode ser quase totalmente atribuída à sua elevação.

Também devemos destacar o papel das isenções fiscais concedidas pelo governo do Estado. Seu objetivo seria beneficiar o crescimento econômico ao evitar que empresas estabelecidas migrem para estados com condições mais favoráveis e atrair novos negócios, gerando empregos e incrementando a arrecadação por outras vias. Porém, ao menos no ERJ, esse mecanismo não se concretiza. O Tribunal de Contas do Estado aponta “resultados questionáveis” em muitos dos casos, já que o governo não esclarece as contrapartidas e compensações dadas pelas empresas beneficiadas. Aponta-se também o crescimento contínuo de 2010 até 2016, tanto em número de beneficiários, quanto em volume da renúncia. Considerando a falta de fiscalização quanto à eficiência dessas isenções, é incoerente que continuem sendo concedidas em um momento que pede aumento da arrecadação.

A contração da receita foi acompanhada por uma queda das despesas (gráfico 2) e o montante liquidado pelo Estado foi reduzido em quase R\$ 19 bilhões de 2014 para 2015. Enquanto isso, houve pouquíssima variação na dotação inicial, o que demonstra que o poder público não estava preparado para a queda na arrecadação e estimou despesas que não conseguiu concretizar. Isso voltou a ocorrer em 2016, quando a despesa liquidada teve redução de mais R\$ 12 bilhões. Nos anos seguintes, a trajetória seguiu estagnada e com pequenas retrações, tendo inclusive apresentado o menor valor liquidado da série histórica, R\$ 60 bilhões, em 2019.

Ainda é importante nos atentarmos para a disponibilidade de caixa líquido no período, isto é, o total de recursos governamentais disponíveis em caixa deduzidas as obrigações financeiras a serem cumpridas. De 2010 a 2014 a disponibilidade era, em média, de R\$ 6 bilhões. Porém, mesmo

Gráfico 1 – Receita total e tributária do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: RREO – Balanço Orçamentário e Tesouro Nacional Transparente.

isso não bastou para suprir a queda brusca na receita e em 2015 o saldo em caixa passou a ser negativo em R\$ 19 milhões¹. Além disso, parte considerável das despesas liquidadas desse exercício, já reduzidas, ainda tiveram seu pagamento rolando para exercícios posteriores, agravando a situação nestes anos. Em 2016 e 2017, o saldo foi negativo em R\$ 14 bilhões e R\$ 17 bilhões, respectivamente. Apesar de certa recuperação, esse saldo continuou negativo até 2019 e não apresenta perspectiva de melhora, tendo em vista a intensificação iminente da crise em 2020.

Sendo assim, fica evidente que o Rio de Janeiro entra na recessão anunciada em função do Covid-19 já numa situação fiscal altamente precária, que persiste há cinco anos. Vamos nos voltar, a seguir, para os impactos que esta pandemia está tendo no aprofundamento da crise fluminense, bem como nos resultados estimados para o futuro, que parece cada vez mais aterrador.

Impactos da pandemia na economia fluminense

O isolamento social em função das novas medidas restritivas para a contenção da transmissão do vírus Covid-19 já desencadeou alguns impactos para a economia estadual, como por exemplo a redução da circulação de mercadorias, uma vez que as pessoas precisam ficar em casa e somente os serviços essenciais seguem funcionando normalmente. Podemos notar isso através da arrecadação do ICMS (gráfico 3), que foi reduzida em 2020. Observamos que no último mês de abril foi obtido o menor valor arrecadado da série comparativamente ao mesmo mês nos demais anos:

R\$ 2,7 bilhões, uma queda de 17% frente ao exercício anterior.

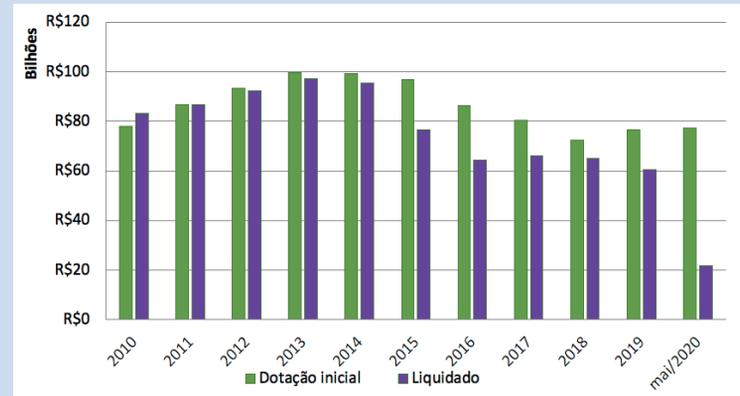
De acordo com o Boletim emitido pela Sefaz, que investigou os impactos da pandemia no ERJ, houve perda em todos setores da economia analisados. O gráfico 4 demonstra a variação do ICMS ao longo do período em análise. A indústria foi o setor mais afetado e a primeira semana do mês de abril, a mais crítica. Nela foram arrecadados R\$189 milhões, 54% a menos que na primeira semana examinada.

As sucessivas reduções constatadas na arrecadação do ICMS tendem a continuar ao longo de 2020. Segundo estudos realizados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), considerando um cenário de *lockdown* por três meses, estima-se que este tributo recue cerca de 21% no ano, o que representa arrecadação de R\$ 11 bilhões a menos que o previsto na Lei Orçamentária Anual.

Especificamente em relação à cadeia de valor de petróleo e gás, a federação estima uma queda do consumo de derivados em 50% para o estado e municípios do Rio, o que se traduz em queda nas arrecadações de *royalties* e de ICMS². Por outra perspectiva, o economista Bruno Sobral projeta estimativas para a perda de valor adicionado na indústria de petróleo e gás fluminense em 2020 baseando-se em três possíveis cenários, otimista, referencial e pessimista³: R\$ 525 milhões (otimista), R\$ 1,78 bilhão (referencial) e R\$ 2,47 bilhões (pessimista).

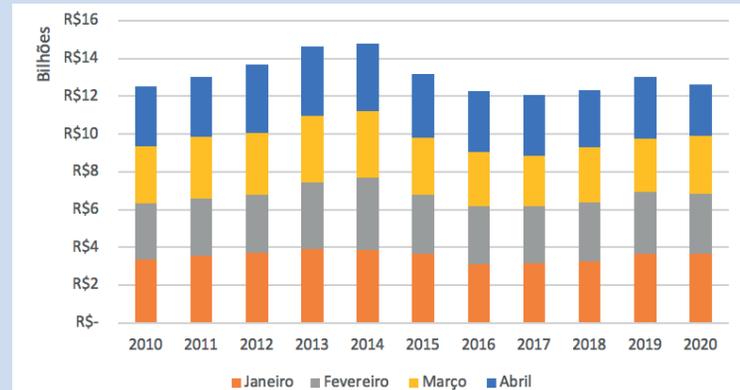
As expectativas referentes ao PIB também não são positivas. De acordo com a Firjan, espera-se que o mesmo recue em 4,6%

Gráfico 2 – Dotação inicial e despesa liquidada no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: RREO – Balanço Orçamentário.

Gráfico 3 – Arrecadação de ICMS



Fonte: Portal da Transparência

ao final de 2020, percentual que se aproxima ao do ano de 2016 (-4,40%), quando o estado sofreu grandes impactos da crise fiscal.

Neste cenário, o gerente de Estudos Econômicos da Firjan, Jonathas Goulart, alertou que o déficit no orçamento estadual pode chegar a R\$27 bilhões, mais de 1/3 da receita total estimada para 2020. Isso indica uma dificuldade de recuperação sem apoios financeiros do governo federal, que causa risco de uma crise ainda mais severa do que a de 2018⁴.

Nesse horizonte, analisemos o papel das medidas de auxílio

da União já aprovadas na atenuação dos impactos da pandemia no ERJ. No dia 27 de maio, a Lei Complementar nº 173 de 2020 (LC 173/2020) foi sancionada pelo Presidente da República, estabelecendo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Entre as principais medidas da Lei está a suspensão do pagamento de dívidas contratadas entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Os valores não pagos devem ser preferencialmente aplicados no combate à pandemia e serão posteriormente incorporados aos

respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022.

Outra determinação é a entrega de recursos federais aos demais entes, na forma de auxílio financeiro, para aplicação em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação dos seus efeitos econômicos. O auxílio será feito em 4 parcelas mensais e iguais no exercício de 2020. Aos Estados e ao Distrito Federal serão entregues R\$ 7 bilhões para ações de saúde e assistência social e R\$ 30 bilhões sem aplicação vinculada a nenhuma área, a serem distribuídos entre os mesmos conforme critérios previamente estabelecidos.

A Medida Provisória nº 938 de 2020 (MP 938/2020) também estabelece apoio financeiro federal. Em 2020, os recursos dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM) já se mostraram reduzidos devido à baixa arrecadação decorrente do coronavírus e a previsão é que caiam ainda mais. Por isso, a MP estabelece a recomposição pelo Governo Federal dos repasses destes fundos, de forma a garantir que, entre maio e junho do presente exercício, não se recebam menos recursos do que no mesmo período em 2019.

Segundo o estudo de Bruno Sobral, o auxílio disposto no Projeto de Lei Complementar nº 39 de 2020 (que deu origem à LC 173/2020, ainda não sancionada na data de publicação do estudo) e o apoio financeiro deliberado na MP 938/2020 não serão suficientes para superar a crise de arrecadação fluminense. Isso porque es-

sa superação exigiria recompor toda a queda na receita estimada para 2020 em relação a 2019, ou seja, R\$ 10,6 bilhões.

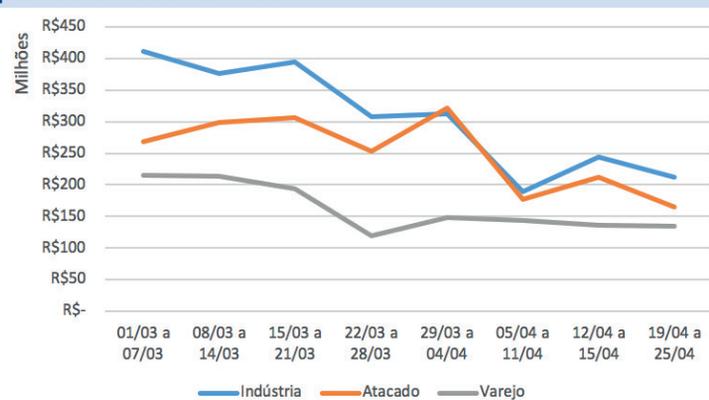
O maior empecilho para a reposição da receita está na perda de arrecadação do ICMS, referente à R\$ 6,6 bilhões do total. A segunda maior perda seria proveniente da queda de *royalties* e participações especiais, estimada para R\$ 3,4 bilhões. Entretanto, não estão previstas compensações nessa modalidade e, apesar do impacto da pandemia nas rendas governamentais dela provenientes, a questão foi ignorada no debate nacional.

Quanto à perda no ICMS, ainda que a justificativa original do programa de auxílio federal tenha sido justamente sua recomposição, o resultado final aprovado irá transferir apenas R\$ 2,5 bilhões para o ERJ. Somando isso com os repasses pelo FPE, temos que as medidas compensatórias federais aprovadas só conseguiriam injetar R\$ 2,6 bilhões no orçamento fluminense. Dessa forma, ainda sobram R\$ 8 bilhões em receitas não recompostas.

Dado o grande volume de arrecadação perdido, a Sefaz prevê a possibilidade de medidas emergenciais de postergação de despesas em 2020. São elas a renegociação de dívidas provenientes de antecipação de receita, o não pagamento de precatórios e a não recomposição de depósitos judiciais. Caso sejam concretizadas, o montante de receitas a ser repostas cairia pela metade, para R\$ 3,8 bilhões.

Por fim, Sobral ainda apre-

Gráfico 4 - Arrecadação de ICMS por setor econômico



Fonte: Boletim Sefaz

senta outras providências emergenciais factíveis, mas pouco prováveis, que poderiam ajudar na superação da crise no Estado. Se acatadas, estas levariam a reposição pendente para apenas R\$ 100 milhões e o pouco que falta para “fechar a conta” poderia ser adquirido pela recomposição das perdas previstas no FPE por mais meses, por exemplo.

Considerações Finais

O surto mundial do novo coronavírus não poderia ter vindo em um momento pior para o Brasil, que, além de enfrentar uma gigantesca crise política, ainda sofre efeitos de uma recessão da qual não irá se recuperar tão cedo. A situação é especialmente ruim para o ERJ e a aproximação de certas consequências inevitáveis da pandemia, como a queda na arrecadação do ICMS e a baixa no preço do barril de petróleo, fazem com que o cenário pareça desesperador. Além de tudo, as poucas medidas de auxílio federal já aprovadas se-

mostram insuficientes para aliviar nosso quadro fiscal.

Diante disso, é mais importante que nunca que a União tome a frente do problema e utilize seus recursos exclusivos para aumento da receita em prol da suavização dos efeitos da pandemia em todas as esferas da administração pública. Já passou da hora do Governo Federal se libertar das amarras de uma suposta necessidade de ajuste fiscal e colocar a vida do povo brasileiro em primeiro lugar.

1 Isso significa que o governo possua mais obrigações financeiras do que recursos disponíveis para honrá-las.

2 <https://www.firjan.com.br/noticias-1/covid-19-firjan-calcula-reducao-de-royalties-e-de-arrecadacao-do-icms-dos-combustiveis-1.htm>

3 SOBREAL, Bruno. *Crise de arrecadação pública fluminense e o programa federal de “socorro” às finanças estaduais e municipais: uma análise do impacto e os desafios.*

4 https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/04/13/internas_economia,1138206/pib-do-rj-recuara-4-6-em-2020-com-pandemia-e-baixa-do-petroleo-diz-f.shtml