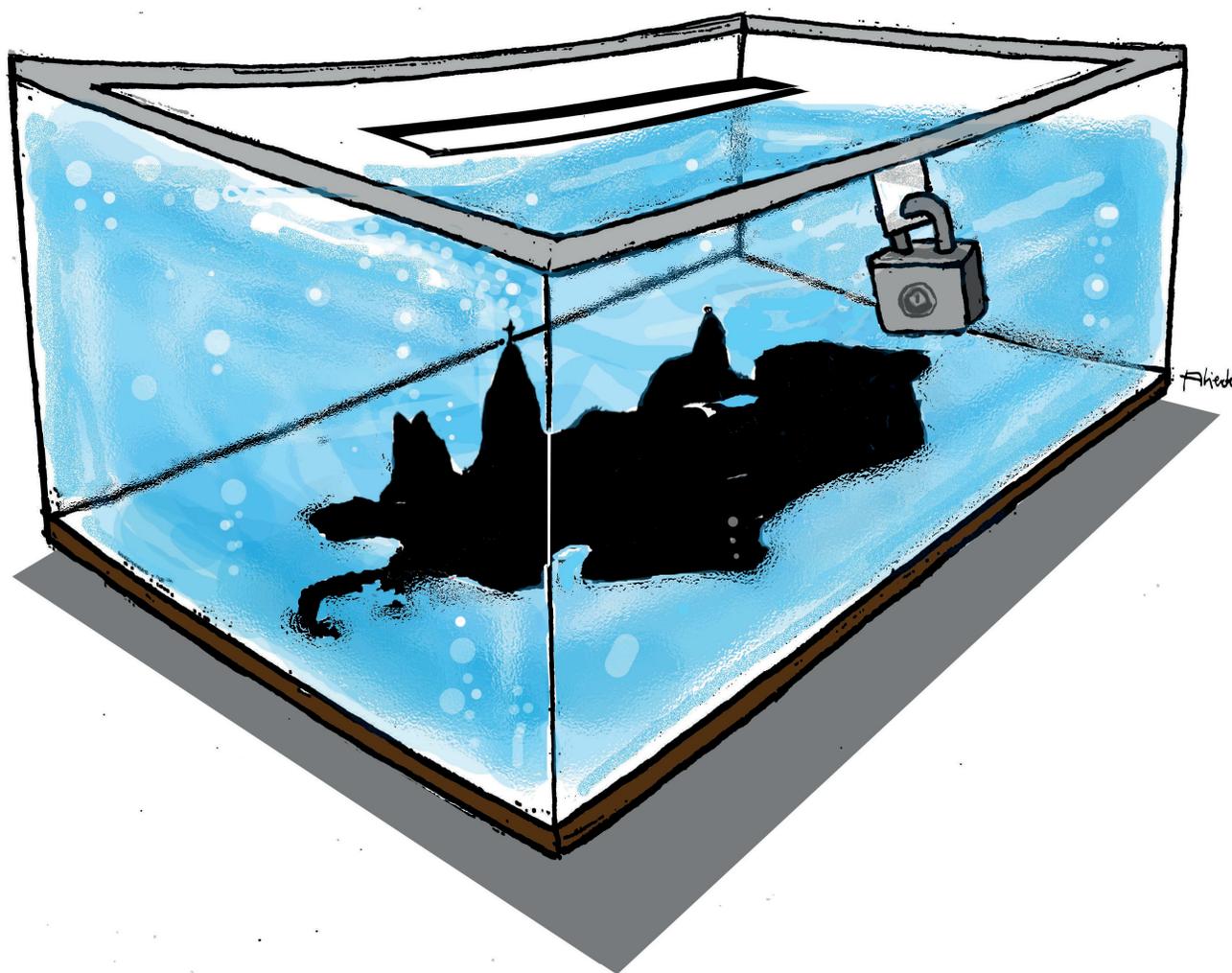


A crise sem fim do Rio de Janeiro

Waldeck Carneiro, Adilson de Oliveira, Bruno Sobral, Bruno Cabral Muniz Freire, Maria Clara Vieira Paiva, Karine Vargas Pontes, Alexandre Freitas, Luciana Ferreira, Lamounier Erthal Vilela, Diná A. Lima Ramos e Edmir Amanajás Celestino avaliam o agravamento da crise estrutural do Estado do Rio de Janeiro e apontam caminhos.



A crise sem fim do Rio de Janeiro

A pandemia tornou ainda mais aguda a crise econômica estrutural do Estado do Rio de Janeiro. Como reverter esse quadro?

O deputado Waldeck Carneiro aponta que a pandemia legou perdas descomunais ao Rio, que já sofria com a cobrança do ICMS no destino, Lei Kandir, baixos repasses da União, variações do preço do petróleo, destruição “lavajatista” na Petrobras, indústria naval e empreiteiras, desgovernos estaduais e isenções tributárias irresponsáveis. A crise é de receita e não comporta soluções neoliberais. Precisamos enfrentar as desigualdades sociais e derrotar as narcomilícias.

Adilson de Oliveira, da UFRJ, afirma que a China é o parceiro necessário para o resgate do desenvolvimento industrial assentado na atividade petrolífera. Ele defende a retomada do Comperj, remoção dos incentivos do Repetro e cobrança de um adicional de ICMS das operadoras que descumprem o conteúdo local.

Bruno Sobral, Bruno Cabral e Maria Paiva, da Uerj, criticam o Regime de Recuperação Fiscal, camisa de força que serve a uma lógica de agiotagem e sacrifica compromissos sociais por obrigações financeiras, com perda de autonomia federativa. O serviço público precisa ser fortalecido e coordenar esferas decisórias para geração de emprego e renda, competitividade produtiva e desenvolvimento regional.

Karine Pontes, especialista em Finanças Públicas na Alerj, faz um histórico da deterioração das contas do Estado do Rio, com a queda na arrecadação e o descontrole da dívida pública. O estado precisa construir um planejamento estratégico de longo prazo em parceria com centros acadêmicos para criar mecanismos de monitoramento dos setores incentivados.

Alexandre Freitas e Luciana Ferreira, da UFRRJ, avaliam que o Rio experimenta talvez a pior crise de sua história, agravada pela recessão nacional e pandemia. As atividades ligadas ao mar, como as indústrias de óleo e gás e naval e a pesca, podem se tornar um caminho para a retomada.

Lamounier Erthal, Diná Ramos e Edmir Amanajás, da UFRRJ, relatam que seus estudos nos municípios no entorno da Baía da Ilha Grande evidenciam os fortes impactos da pandemia, inclusive o aumento da fome. A fragilidade técnica da máquina administrativa pode agravar a miséria.

Em homenagem ao Dia Internacional da Mulher, o artigo do Fórum analisa as políticas públicas relacionadas às mulheres no Município e Estado do Rio e o impacto da representatividade feminina no parlamento.

Sumário

Crise sem fim	3
Crise persistente na economia do Rio de Janeiro: há saídas possíveis?	
<i>Waldeck Carneiro</i>	
Crise sem fim	5
Petróleo no Rio de Janeiro: trocar a maldição pelo desenvolvimento	
<i>Adilson de Oliveira</i>	
Crise sem fim	7
O desafio de fortalecer o serviço público e as instituições com missão estadual: não basta fabricar agendas soltas	
<i>Bruno Sobral, Bruno Cabral Muniz Freire e Maria Clara Vieira Paiva</i>	
Crise sem fim	9
Crise Fiscal do Estado do Rio de Janeiro	
<i>Karine Vargas Pontes</i>	
Crise sem fim	11
Rio de Janeiro: uma recuperação azul	
<i>Alexandre Freitas e Luciana Ferreira</i>	
Crise sem fim	13
Construção de pactos regionais como instrumento de controle social sobre os efeitos socioeconômicos da Covid-19	
<i>Lamounier Erthal Vilela, Diná A. Lima Ramos e Edmir Amanajás Celestino</i>	
Fórum Popular do Orçamento	14
Viva 8 de março! E a mulher no Orçamento?	

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, veiculado de segunda a sexta de 9h às 10h na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 kHz. Você também pode ouvir os programas pelos sites www.aepet.org.br/radioaovivo.html e www.programafaixaivre.com.br, canal no Youtube, Facebook, Instagram, podcast no Spotify, Deezer, Castbox e SoundCloud e aplicativo gratuito.

JE Jornal dos
Economistas

Órgão Oficial do CORECON - RJ
E SINDECON - RJ
Issn 1519-7387

Conselho Editorial: Sidney Pascounto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Marcelo Pereira Fernandes, José Antonio Lutterbach Soares, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Sergio Souto, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes e Fernando Machado. **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: Flávia Vinhaes Santos. **Vice-presidente:** José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2020-2022) Arthur Camara Cardozo, Marcelo Pereira Fernandes, Sidney Pascounto da Rocha - 2º TERÇO: (2021-2023): Antônio dos Santos Magalhães, Flávia Vinhaes Santos, Fernando D'Angelo Machado - 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 Hallak Neto, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2021-2023): Cesar Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2019-2021) José Ricardo de Moraes Lopes, Cliciano 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.

Crise persistente na economia do Rio de Janeiro: há saídas possíveis?¹

Waldeck Carneiro*

A pandemia do novo coronavírus, que já matou mais de 250 mil pessoas no Brasil, das quais mais de 30 mil no Estado do Rio de Janeiro, além de se configurar como tragédia sanitária e humanitária de grandes proporções, também provocou danos gravíssimos à economia brasileira: aumento da miséria e da pobreza, da população em situação de rua e do desemprego. Nesse cenário devastador, o Rio de Janeiro acumula perdas descomunais, chegando a liderar vários *rankings* negativos, como é o caso da perda de emprego com carteira assinada. Apenas em 2020, foram cerca de 127 mil postos de trabalho perdidos em território fluminense, perfazendo o total de 702.148 empregos com carteira assinada perdidos em nosso Estado, no período de 2015 a 2020, quase 50% das perdas de emprego no Brasil, no mesmo período. A capital do Rio de Janeiro perdeu mais que a Cidade de São Paulo, naquele mesmo intervalo de tempo, embora a economia paulistana seja, no mínimo, duas vezes maior que a economia carioca.

Porém, é preciso ressaltar o que esses dados sobre desemprego revelam: a crise econômica no Rio de Janeiro antecede a irrupção da pandemia, que de certo aprofundou as perdas econômicas e acentuou as desigualdades. Mas aqueles números

remontam ao ano de 2015, anterior à pandemia. Por isso, cabe recuperar as razões remotas e contemporâneas da crise econômica e fiscal do Rio de Janeiro. Do ponto de vista das razões mais distantes no tempo, importa sublinhar a transferência da capital para Brasília, no ano de 1960, sem qualquer forma de compensação para a economia fluminense. Some-se a isso uma interessante, mas preocupante contradição: por ser uma capital nacional, cartão-postal do Brasil, vanguarda da cultura brasileira, parece que o Rio de Janeiro esqueceu de pensar sobre si mesmo, jogando muito peso em debates econômicos nacionais, sem dar tanta importância à reflexão estratégica sobre o desenvolvimento econômico fluminense. Até hoje, ainda não são comuns, em nossas faculdades e programas de pós-graduação em Economia, linhas de pesquisa sobre desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro.

Quanto às razões mais atuais, elas não são poucas. Em primeiro lugar, a legislação tributária não ajuda: o Rio de Janeiro sofre com a cobrança do ICMS sobre a extração do petróleo onde é consumido (no destino) e não onde é produzido (na origem), regra tributária fora da curva que prejudica há décadas o nosso estado. Mas isso não é tudo: a Lei Kandir, que produz efeitos desde 1997, impede a cobrança de ICMS na exportação de produ-

tos primários ou semielaborados, o que também atinge o comércio internacional de petróleo do Rio de Janeiro para o estrangeiro. É possível que as perdas acumuladas pelos cofres fluminenses nesses quase 25 anos de vigência da Lei Kandir superem R\$ 60 bilhões!

Em segundo lugar, esse verdadeiro “pânico federativo” que rege as relações entre a União, líder em arrecadação, e os entes federativos subnacionais, muitos deles pressionados pelo aumento de atribuições e pela redução de receitas. É o caso do Rio de Janeiro, onde, em 2019, a União arrecadou a bagatela de R\$ 174 bilhões, mas devolveu às administrações estadual e municipais cerca de 1/5 daquele valor, vale dizer, apenas R\$ 36 bilhões.

Em terceiro lugar, a queda vertiginosa do preço do petróleo no mercado internacional de *commodities*, cujo barril despencou de mais de US\$ 110 para pouco mais de US\$ 37, entre 2014 e 2015, afetando dramaticamente as receitas fluminenses. Hoje, o barril de petróleo vale em torno de US\$ 61, ou seja, houve certa recuperação, mas longe de atingir os elevados valores de sete anos atrás.

Em quarto lugar, convém acentuar os impactos da conjuntura política nacional sobre o Rio de Janeiro, notadamente a partir do golpe de Estado de 2016. A deposição da então presidenta constitucional do



Brasil, em agosto de 2016, e o ambiente “lavajatista” suscitaram impactos econômicos muito drásticos para a economia do Brasil e do Rio de Janeiro. Primeiramente, a mudança nas diretrizes de governança da Petrobras, que abandonou seu papel estratégico no desenvolvimento econômico e social do país e passou a atuar com foco no interesse dos acionistas privados e das petroleiras internacionais. O corolário dessa nova postura da Petrobras é danoso à economia do Rio de Janeiro: política de preços paritários de importação, que equipara os preços dos combustíveis produzidos em nossas refinarias com os preços dos combustíveis importados; a redução dos investimentos; a pulverização e a privatização da Petrobras. Um segundo grande impacto é a morte da indústria naval, fortemente assentada no Rio de Janeiro, onde teve origem com o Arsenal de Marinha, no Rio, e os investimentos do Barão de Mauá na Ponta D’Areia, em Niterói. Trata-se, parafraseando Jorge Amado, da segunda morte da indústria naval brasileira e fluminense: nos últimos cinco anos, foram cerca de 30 mil empregos perdidos no setor, somadas às perdas diretas nos estaleiros e nos outros setores da cadeia produtiva. Recentemente, em mais um ataque ao setor naval brasileiro, a Petrobras decidiu encomendar duas plataformas para o Campo de Búzios a estaleiros sul-coreanos. Estudos recentes feitos pela Assessoria Fiscal da Alerj revelam que atualmente cerca de 80% dos fornecedores da Petrobras são de fora do Rio de Janeiro. Um terceiro impacto negativo

da conjuntura política nacional sobre a economia do Rio de Janeiro, no contexto “lavajatista”, foi a aniquilação das grandes empresas de construção civil, que respondiam por volume expressivo de empregos no Rio de Janeiro e no Brasil. Não se trata aqui de propugnar por complacência no combate à corrupção, mas de separar o joio do trigo. Se havia empresários suspeitos de envolvimento em atos de corrupção, que fossem rigorosamente investigados, na forma da lei. Mas daí a destruir as empresas e exterminar os empregos: a quem isso interessa?

Em quinto lugar, cabe mencionar as desventuras da governança estadual, nos últimos quadriênios, não apenas em função das páginas criminais, onde constam vários ex-governadores e ex-secretários estaduais presos, condenados ou processados, inclusive o que se elegeu em 2018, hoje afastado de suas funções, respondendo a processo criminal no Superior Tribunal de Justiça e a processo de *impeachment* no Tribunal Especial Misto, ineditamente instalado no Rio de Janeiro. Para além de suas “tenebrosas transações”, dois aspectos da administração estadual chamam a atenção na gestão fiscal do Rio de Janeiro. Por um lado, a política irresponsável de isenções tributárias, sem planejamento, transparência nem metodologia de acompanhamento das contrapartidas. A isenção fiscal, que pode ser indutora de desenvolvimento regional ou setorial, se praticada com responsabilidade e inteligência, infelizmente foi transformada, no Rio de Janeiro, em verdadeiro favor fiscal. Por outro lado, as operações tor-

tuosas nas chamadas antecipações de *royalties*, que desestabilizaram a previdência pública do Rio de Janeiro e trouxeram prejuízos bilionários aos cofres estaduais, além de colocar sob risco o pagamento de aposentadorias e pensões.

Há saídas para esse quadro crítico? Sim, mas elas não passam pelo receituário neoliberal clássico: vender ativos, arrochar servidores, travar o crédito, ou seja, virar sócio da crise. Não se tem notícia de recuperação econômica relevante com a adoção desse modelo, em nenhuma sociedade, mesmo com os arautos neoliberais afirmando incessantemente que as melhorias virão, depois de um ajuste adicional, de um toque a mais de austeridade, de um corte suplementar.

Ora, a crise do Rio de Janeiro é sobretudo uma crise de receita! É claro que melhorar a qualidade do gasto público, racionalizar as despesas, dar transparência à execução do orçamento são ações sempre importantes. Mas isso não gera receitas novas e duradouras que possam lastrear o pagamento de despesas e a realização de investimentos. Nesse sentido, é preciso formular e implementar um plano estratégico de desenvolvimento econômico e social no Estado do Rio de Janeiro, que impulsione as cadeias econômicas mais potentes, como o polo industrial da saúde, a produção de conhecimento e tecnologia, o “quadripé” cultura/turismo/hotelaria/gastronomia, bem como novas formas de produção e comercialização de alimentos e bens, como é o caso da agroecologia e da produção de orgânicos, na linha da economia popular solidária, e a prestação de

serviços digitais nas mais diferentes áreas.

Porém, o Rio de Janeiro não consegue sair dessa crise sem o Brasil. A União não pode tratar seus estados e municípios como se fosse um agente financeiro internacional, mas sim como eixo coordenador e articulador de políticas que gerem trabalho, emprego, renda e receita em todo o território nacional. E mais: o Rio de Janeiro não supera a crise de forma satisfatória sem enfrentar as desigualdades absurdas que existem na qualidade e na expectativa de vida entre pessoas que vivem em territórios periféricos e aquelas que vivem em bairros visibilizados pela presença de políticas, serviços e oportunidades. Nessa direção, é preciso derrotar o crime e instalar a República em áreas cada vez mais extensas que têm sucumbido ao domínio das narcomilícias. Para isso, urge implementar uma agenda de Estado nos territórios populares, como propõe a recente Lei Estadual nº 9131/20, que institui o Plano de Desenvolvimento, Cidadania e Direitos em territórios de favela e demais áreas populares do Rio de Janeiro. O Estado do Rio de Janeiro pode, deve e merece assegurar um destino melhor para as atuais e futuras gerações!

* É professor da UFF e deputado estadual (PT-RJ). Doutor em Sociologia da Educação, foi presidente (2015-2018) e vice-presidente (2019-2020) da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Alerj.

1 Os dados citados neste texto baseiam-se em entrevista concedida pelo professor Mauro Osorio (UFRJ) ao jornalista Sidney Rezende: “As raízes da decadência do estado do Rio de Janeiro”, publicada em www.odia.ig.com.br, no dia 14/2/21.

Petróleo no Rio de Janeiro: trocar a maldição pelo desenvolvimento

Adilson de Oliveira*

Maldição do Petróleo

“O Delta inteiro sabia, mas de que outro jeito sobreviver naquele lugar devastado onde milhões de barris de petróleo eram sugados (...)

pelas furadeiras gigantescas das companhias petrolíferas a fim de fornecer energia preciosa para o resto do planeta”

Bernardine Evaristo (Garota, Mulher, Outras)

A indústria do petróleo brasileira foi organizada em torno do Rio de Janeiro. A Petrobras aqui instalou sua sede e o Cenpes, e ela fez da UFRJ sua parceira na formação de quadros técnicos e no apoio ao desenvolvimento de sua capacitação científica e tecnológica. Com a descoberta de óleo na bacia de Campos, o Rio passou a ser o principal produtor de óleo do país, prometendo receitas fiscais significativas (*royalties*) e, principalmente, um forte fluxo de investimentos nas cadeias produ-

tivas locais associadas às atividades petrolíferas. Os *royalties* deveriam ser utilizados para alavancar os investimentos produtivos que retirariam a economia fluminense da letargia em que foi mergulhada após a mudança da capital da República para Brasília.

A quebra do monopólio da Petrobras modificou a configuração institucional do mercado petrolífero brasileiro. Porém, o patrimônio produtivo, operacional e tecnológico construído pela Petrobras durante décadas ficou preservado. A ANP foi estruturada no Rio de Janeiro e praticamente todas as multinacionais petrolíferas interessadas no *ups-*

tream brasileiro instalaram suas sedes no Rio. A identificação de diversos reservatórios supergigantes no pré-sal confirmou a centralidade da indústria do petróleo na retomada do desenvolvimento socioeconômico fluminense.

Após a descoberta do pré-sal, os investimentos das operadoras no *upstream*, em especial da Petrobras, explodiram. A produção petrolífera, estagnada em 0,5 milhão de b/d, passou a crescer rapidamente para atingir 2 milhões de b/d em 2020. A Petrobras iniciou a construção do complexo Comperj, que prometia dois sistemas de refino com capacidades individuais para processar 165

mil b/d de petróleo, garantindo a independência do suprimento de derivados do país.

Por outro lado, o polo petroquímico do complexo atrairia investimentos em diversas atividades produtivas consumidoras de suas matérias-primas. Milhares de empregos qualificados seriam criados no Rio de Janeiro. A instalação de um centro de treinamento para atender a essa demanda era parte das atividades programadas para o complexo.

O desenvolvimento da produção no pré-sal mudou a escala da produção petrolífera brasileira. Praticamente todas as multinacionais petrolíferas instalaram-se no Rio de Janeiro com o objetivo de participar nas licitações dos blocos exploratórios oferecidos pela ANP, na maioria das vezes em parceria com a Petrobras. Nossa plataforma continental passou a ser a maior demandante de bens e servi-



ços do *offshore* global e seu principal laboratório de inovações tecnológicas. Atraídos pelos incentivos financeiros contidos na cláusula de P&D dos contratos de concessão, diversos fornecedores globais de bens e serviços instalaram centros de pesquisa no parque tecnológico da UFRJ. Paralelamente, a política de conteúdo local embutida nesses contratos alavancou a expansão do parque fornecedor doméstico. Fruto dessa política, a indústria naval fluminense renasceu.

Todo esse otimismo foi, tristemente, abortado pela maldição do petróleo.

As forças sociais e políticas do Rio de Janeiro negligenciaram as oportunidades abertas pelo *boom* petrolífero para o desenvolvimento econômico fluminense. Seus esforços foram concentrados na disputa pela repartição dos *royalties* gerados por essa atividade. Como nos ensinam experiências similares de *boom* petrolífero, essa disputa terminou em corrupção desbragada que entorpeceu o potencial de desenvolvimento econômico contido na expansão da atividade petrolífera fluminense.

A proposta de repartir nacionalmente os *royalties* do petróleo produzido no Rio de Janeiro é mais um capítulo dessa disputa. Estima-se que essa repartição reduza a receita fiscal fluminense em aproximadamente R\$ 57 bilhões nos próximos cinco anos, tornando insustentável a situação orçamentária estadual. Obviamente, é necessário mitigar esse problema. Porém, essa não pode ser a principal batalha das forças sociais e políticas que buscam o desenvolvimento fluminense.

O petróleo não deve ser percebido como simples fonte de *royalties* usados para alimentar déficits

das contas públicas. Ele deve atuar como fonte de desenvolvimento socioprodutivo, como ocorre na Noruega. O desmonte do patrimônio produtivo, operacional e tecnológico da indústria brasileira do petróleo, deslançado após o impedimento da presidente Dilma, deve ser o centro das atenções dessas forças.

O Brasil vive situação paradoxal. Exportador de volumes crescentes de petróleo, o país é importador de quantidades também crescentes de derivados. Na prática, o país deixa de agregar valor ao petróleo aqui produzido e consumido, submetendo nosso abastecimento energético às incertezas do mercado petrolífero global. É incompreensível que o petróleo produzido no Rio seja transformado em combustíveis, produtos petroquímicos e fertilizantes fora do país para ser importado com o objetivo de abastecer o mercado doméstico.

O Comperj é a principal oportunidade para a reativação da atividade industrial no estado. Peça determinante para a recuperação da combalida economia fluminense, a retomada do Comperj é essencial para reverter a trajetória desindustrializante do Brasil e do Rio em especial. É fundamental que as forças políticas e sociais progressistas fluminenses se articulem com o objetivo de promover a retomada do Comperj. Os *royalties* obtidos com a produção petrolífera fluminense podem e devem ser orientados para a participação ativa do Rio de Janeiro na indução desses investimentos. Como nos mostra a experiência de Maricá com a moeda local mumbuca, o uso dos *royalties* do petróleo para incentivar as atividades pro-

duativas locais não é apenas desejável como também possível.

A plataforma continental brasileira é a principal demandante de bens e serviços do *offshore* petrolífero global. O parque fornecedor doméstico reúne condições para atuar de forma relevante nesse mercado, explorando as economias de escala oferecidas pela intensificação da demanda local. Contudo, o governo federal oferece incentivos tributários (Repetro) para as operadoras adquirirem suas demandas de bens e serviços no exterior. É inadmissível que o parque fornecedor fluminense seja penalizado por incentivos do governo federal que induzem para o exterior a demanda de bens e serviços da indústria do petróleo do Rio de Janeiro. É fundamental remover esses incentivos.

Enquanto isso não ocorre, as forças sociais e políticas progressistas fluminenses devem dar total apoio à cobrança estadual de um adicional de ICMS das operadoras que deixem de cumprir seus compromissos contratuais com o conteúdo local de seus projetos.

O desenvolvimento científico e tecnológico realizado em torno do Cenpes foi determinante na identificação dos reservatórios do pré-sal e, posteriormente, no desenvolvimento da capacitação científica e tecnológica para a extração dos seus hidrocarbonetos. A cláusula de pesquisa e desenvolvimento (P&D) dos contratos de concessão provê recursos substanciais para dar continuidade ao esforço de desenvolvimento científico e tecnológico articulado em torno do Cenpes. Esse esforço é coordenado pela ANP em âmbito nacional. A Faperj deve assumir papel ativo na coordenação desse

esforço no contexto fluminense.

Nossa produção de petróleo *offshore* traz associada a oferta de grandes volumes de gás natural. No entanto, a maior parte desse gás está sendo reinjetada nos reservatórios, quando não simplesmente desperdiçada nas plataformas petrolíferas. As perdas econômicas para o Rio de Janeiro decorrentes dessa situação são significativas. Essa conjuntura decorre da falta de investimento na infraestrutura necessária para levar o gás natural produzido até os seus potenciais consumidores. Se os investimentos na logística de transporte do gás natural produzido no Rio não forem deslançados imediatamente, essas perdas serão crescentes, dado que os planos de produção das operadoras contemplam duplicar a produção no pré-sal nesta década.

Exportador de volumes crescentes de petróleo para um mercado estagnado, o petróleo fluminense enfrentará a concorrência dos produtores do Oriente Médio para suprir a demanda global desse combustível fóssil. Todos os cenários energéticos globais indicam que o petróleo produzido no pré-sal será crescentemente destinado ao continente asiático, especialmente ao mercado chinês. A China é o parceiro necessário para apoiar a retomada do desenvolvimento industrial fluminense assentado na sua atividade petrolífera. Essa parceria será particularmente relevante na expansão da infraestrutura necessária para colocar o gás natural do pré-sal fluminense no mercado consumidor.

* É professor titular da cátedra Antonio Dias Leite do Colégio Brasileiro de Altos Estudos (UFRJ) e membro do Conselho Curador da UFRJ.

O desafio de fortalecer o serviço público e as instituições com missão estadual: não basta fabricar agendas soltas

Bruno Sobral*

Bruno Cabral Muniz Freire**

Maria Clara Vieira Paiva***

A pesar de ser um dos epicentros da desindustrialização nacional, com uma estrutura produtiva fortemente oca e mais vulnerável às graves crises nacionais e a seus períodos recessivos, o desafio do adensamento produtivo em prol da consolidação de um complexo regional no estado do Rio de Janeiro ainda é uma agenda pouco desenvolvida e não prioritária.

Sendo bem limitada a compreensão desse diagnóstico na definição e condução de políticas públicas fluminenses, a crise das finanças públicas estaduais não deveria ser uma surpresa. O olhar mais ingênuo recairia no equívoco de acusar uma falsa ganância pública e uma máquina estatal inchada, apregoando a necessidade de “cortar na carne” e “fazer dever de casa”. Esse olhar poderia ser acrescido de uma indignação contra a corrupção de modo a acreditar que se trata de um problema de autoridade. Ou seja, que elegendo representantes “durões” e com discursos moralizantes, haveria uma inflexão ao se passar a “dar o exemplo”.

O primeiro movimento deu origem ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF e o segundo movimento levou um ex-juiz ao Poder Executivo estadual. Como resultado recente, a incapacidade do governo estadual de dar sinais de superação da necessidade do RRF e as dificuldades apresentadas para

sua renovação, bem como o processo de *impeachment* daquele governante eleito em vias de ser concluído por suspeitas de corrupção.

Diante disso, cabe indagar se a austeridade fiscal tem capacidade de atender à dimensão técnica do problema quando basicamente está blindando certas prioridades financeiras, e se a dimensão política pode se resumir à visão determinística (e em certa medida preconceituosa) de que o povo “não sabe votar” e uma desconfiança com o papel da democracia. Como se evidência, somados, esses movimentos tendem a se reforçar; no limite, tendem a levar a uma negação do papel da política, acusando esta de espaço do populismo, da irresponsabilidade e, até, da imoralidade.

A quem interessa esse discurso e uma máquina fiscal sujeita a sacrificar compromissos sociais para atender obrigações financeiras? A quem interessa uma classe política encurralada e desvalorizada a ponto de aceitar, sem ponderações, a prioridade máxima àquelas obrigações para voltar a ser vista como responsável?

Sobre a austeridade fiscal, o principal cuidado é as forças progressistas não recaírem em concessões a seus efeitos anestésicos temporários. Há interpretações que acreditam que não havia alternativa ao Rio além de assinar o RRF, e que graças a ele se pode ter uma regularidade na execução orçamentária e, em especial, voltar a pagar salários do funcionalismo público. Esse olhar truncado leva a se enca-



Albedo

rar uma camisa de força à gestão pública estadual como uma opção razoável. Agindo assim, limita-se o olhar ao curto prazo dos efeitos da carência de pagamento da dívida, sem observar que vem servindo a uma lógica de agiotagem, com toda política pública subordinada a ter como principal prioridade aumentar capacidade de pagamento da dívida.

Seria curioso verificar como esses defensores de um lado positivo conseguiriam responder aos efeitos na política pública do bloqueio de quase 10 mil cargos em vacância, ação feita para poder cumprir uma das contrapartidas compensatórias exigidas pelo conselho de supervisão ano passado¹. Cabe observar que, em plena pandemia, incluía bloqueio inclusive na categoria médica. Da mesma forma, seria interessante ver como responderiam à constatação contida na LDO 2021 (pág.254-255)² que, “considerando a permanência e prorrogação do regime de recuperação fiscal, até 2023, (...) o serviço da dívida atinge seu maior valor, em 2024, com R\$ 33,39 bilhões, sendo este montante, correspondente, aproximadamente, ao triplo do serviço da dívida antes da adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal”.

Quanto a essa dimensão, não cabe síndrome de Estocolmo³ e agradecer tal engodo após o terror financeiro submetido. Não houve socorro federal, nenhum real foi perdoado da dívida estadual, nem gastos federais em grandes investimentos públicos ou na manutenção de serviços públicos foram disparados. Ao contrário: por exemplo, matéria recente de janeiro de 2021 apontou que mais de 50% dos leitos em hospitais federais no Rio estavam fechados por falta de profissionais em plena pandemia⁴.

Sobre a aparência de alívio,

não podemos idealizar a essência do fenômeno: a perda considerável de graus de autonomia federativa e subordinação financeira com efeitos consideráveis sobre a política pública por anos. Nesse sentido, expôs à força as finanças de um dos principais estados a uma lógica de acumulação de capital especulativo parasitário. E isso se explica pela muito frágil capacidade de negociação, com quase nenhum poder de barganha.

Nesse ponto já nos aproximamos da dimensão política. Cabe indagar: será que bastaria um governante como símbolo de autoridade para reverter essa situação? Na verdade, o que se explicita é toda a fragilidade institucional que cerca a tomada de decisão pública. Isso se evidencia desde uma fraça e hoje quase inexistente política de fomento ao desenvolvimento econômico até a carência de maior prioridade para a produção de dados estatísticos oficiais e relatórios técnicos.

Não se pode negar esforços recentes para modernizar a gestão, com o planejamento mais detalhado do orçamento. Contudo, ainda há o desafio de montar uma estrutura que vá além de um sistema rigoroso de controle de gastos e, propriamente, defina planos, sistema de metas e esferas de coordenação decisória com claras prioridades de geração de emprego e renda, de competitividade produtiva (em particular, inovativa) e desenvolvimento regional. Sobre esses aspectos não temos hoje um planejamento integrado e com instâncias participativas da sociedade.

Aproveitando-se desse vácuo institucional, multiplicam-se respostas que não oferecem solução definitiva para a necessidade do fortalecimento da máquina estadual a partir da valorização do serviço público. De um lado, ainda há

um conjunto de consultores sempre à espera de serem chamados para pautar *ad hoc* a agenda de uma posição confortável, ou seja, sem assumir a responsabilidade direta pela condução da política pública. Desse modo, o insucesso da mesma não os enfraquece para (re)vender seus serviços para novos ciclos políticos. De outro lado, instituições privadas que passam a produzir dados e relatórios sobre política pública, os quais são absorvidos como um substituto à falta de equivalentes pelo Estado. Isso sem nenhum questionamento de seu interesse próprio, e, em especial, seu viés de classe questionando os direitos e remuneração do serviço público.

Soma-se a isso a sobredeterminação através dos documentos vindos do credor federal. A partir do controle do conselho de supervisão, determina do ponto de vista orçamentário o que é aceitável ou não nas ações de política pública, impondo necessidades de compensação sem haver nenhuma instância superior para contestar se essas ordens são razoáveis socialmente.

A quem interessa esse vácuo institucional que reserva mercado para consultorias de especialistas, garante hegemonia para instituições privadas definirem a narrativa da política pública como se representassem o interesse social e em que o credor federal continua tendo a última palavra? Quando o serviço público será fortalecido para comandar a definição de projetos e programas sem precisar limitar isso para assegurar tal mercantilização da política?

Como instituição estadual tendo por missão constitutiva fundamental o desenvolvimento fluminense, a Uerj vem buscando estimular pontes institucionais e realizando esforço de modernização de sua gestão em linha com os

desafios do governo estadual. No primeiro aspecto, destaca-se não só a criação da Rede Pró-Rio como também o mais recente termo de cooperação com o Ceperj para a nova gestão da revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, iniciativa que se volta para aproximar cada vez mais a ciência da gestão pública estadual. No segundo aspecto, destaca-se a criação da Rede Uerjplan, projeto que remodela a forma com que pensamos nossa gestão orçamentária e vem construindo uma nova cultura de planejamento para melhor garantir a autonomia universitária, tendo por prioridade concretizar um processo de orçamento participativo.

Não há possibilidade de superação do quadro atual por tentativas de agendas de recuperação soltas, anunciadas por consultores avulsos ou mera reunião de especialistas sem institucionalidades à frente disso sendo consolidadas e integradas. Agindo em rede, a atual administração da Uerj quer dialogar mais com o governo estadual sobre a pauta de modernização da gestão, inclusive dando o exemplo de uma comunidade de boas práticas na direção do planejamento estratégico.

* É diretor da Diplan/Uerj e coordenador da Rede Pró-Rio.

** É bolsista EIC/Uerj

*** É bolsista de extensão/Uerj

1 <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/16/rj-bloqueia-95-mil-postos-de-trabalho-vagos-para-nao-sair-do-regime-de-recuperacao-fiscal.ghtml>

2 <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000012364>

3 Aquele transtorno psíquico quando, diante de forte intimidação e medo, passa-se a ter empatia pelo agressor.

4 <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/01/06/rj-mais-de-50-dos-leitos-federais-estao-fechados-por-falta-de-profissionais>

Crise Fiscal do Estado do Rio de Janeiro

Karine Vargas Pontes*

Ao longo dos últimos anos ocorreu um processo de deterioração das contas do Estado do Rio de Janeiro, no qual a retração da economia fluminense propiciou a queda na arrecadação e a ingerência do caixa do Tesouro estadual levou ao descontrole da dívida pública. Este agravamento no quadro fiscal do estado prejudicou o fornecimento de políticas públicas essenciais à população e o cumprimento dos limites constitucionais. Diante da insolvência financeira e dos riscos fiscais e sociais, foi decretado estado de calamidade financeira e em seguida aderiu-se ao Regime de Recuperação Fiscal.

Para entender este processo, serão levados em consideração o descompasso entre receitas e despesas, os benefícios fiscais, o fluxo de caixa e a trajetória do endividamento público.

O histórico da relação receita e despesa total do Estado do Rio de Janeiro aponta que, nos anos de 2015 a 2017, ocorreu descompasso no crescimento da despesa em relação à receita e o resultado orçamentário ficou deficitário por três anos seguidos. O pior ano foi 2016, cuja queda da receita foi de 23,2%, bem superior à queda nas despesas de 13,9%. Para alcançar o equilíbrio nas contas no período de 2013 e 2015, o Estado do Rio de Janeiro recorreu às receitas extraordinárias através da captação de recursos de depósitos judiciais (R\$ 10,8 bilhões), 2ª parcela da venda do Berj – (R\$ 741 milhões), venda de títulos de *royalties* e participações especiais (R\$ 8,6 bilhões) e securitização do Fundes (R\$ 635 milhões).

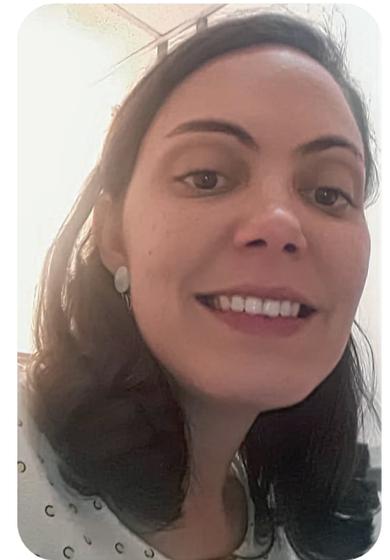
As receitas de ICMS e os *royalties* do petróleo compreendem juntos quase 60% do total arrecadado. No que tange ao ICMS, o quadro de recessão do país afetou a arrecadação. Entre 2012 a 2014 arrecadava-se em média R\$ 43 bilhões, caindo para R\$ 37 bilhões no período da crise.

A trajetória da receita do petróleo e gás natural era crescente, chegando a se arrecadar anualmente R\$12 bilhões. Em 2015, a arrecadação caiu 42% em virtude da queda do preço do barril de petróleo. No ano seguinte caiu mais 40%, chegando a R\$ 4 bilhões no ano. Mesmo tendo caráter volátil, esta receita é importante para o financiamento dos salários de inativos e pensionistas do Estado do Rio de Janeiro. Esta perda de arrecadação descapitalizou o Rio Previdência, aumentando o déficit previdenciário. Neste momento, o Estado passou a aportar recursos do Tesouro

para pagar inativos, desequilibrando o orçamento fiscal.

Diante desta crise na arrecadação, faltou recurso para pagamento da segunda parcela do 13º salário de 2015. A partir de então, os funcionários ficaram sem data certa para receber seus salários, que foram parcelados e atrasados. Como medida para ter fôlego financeiro e pagar as despesas com os servidores públicos, aderiu-se ao Regime de Recuperação Fiscal em setembro de 2017, que garantiu captar R\$ 2,9 bilhões junto ao banco BNP Paribas, dando como garantia as ações da Cedae.

Neste período de crise fiscal, aprofundaram-se as discussões no parlamento fluminense sobre a eficácia dos benefícios fiscais como instrumento de promoção de emprego e renda. Um relatório divulgado pela Casa Civil em 2016 apontou que parcela significativa dos incentivos foi realizada por meio de decreto do governador e



que em média a renúncia de receita foi de R\$ 5,3 bilhões ao ano, no período de 2012 a 2015.

É necessário que se adote um modelo de auditoria nos benefícios fiscais, conforme estabelecido no Regime de Recuperação Fiscal, mesmo já tendo revogado alguns incentivos concedidos por meio de decretos, por entender que existem fragilidades a respeito das concessões de benefícios fiscais. Faltam transparência e instrumento de controle adequado para aferição correta desta política, uma vez que o Sistema DUB-ICMS utilizado para registrar os benefícios fiscais não possui mecanismos para criticar os dados informados pelos contribuintes, nem para fazer cruzamentos com outros sistemas existentes, tornando as informações da sua base “pouco confiáveis”.

A disponibilidade financeira aponta a capacidade de pagamento das despesas de curto prazo do ente da federação. O valor em caixa no ano de 2012 cobria o estoque de restos a pagar, dando margem para o estado rolar a dívida



Tabela 1 – Resultado Orçamentário

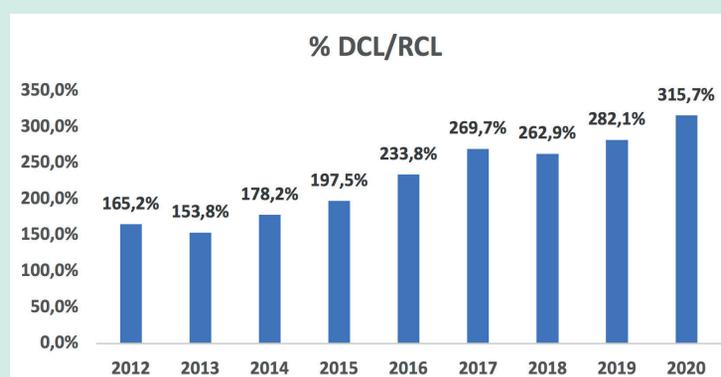
Ano	Receita Total	Despesa Total	Resultado Orçamentário
2012	98.931.082.838	98.721.137.756	209.945.082
2013	104.711.485.718	104.504.071.122	207.414.595
2014	104.616.983.608	103.980.956.962	636.026.646
2015	77.033.279.460	82.002.557.340	-4.969.277.880
2016	59.192.300.503	70.615.909.515	-11.423.609.011
2017	70.742.580.415	76.918.600.787	-6.176.020.372
2018	75.719.882.051	72.433.478.176	3.286.403.875
2019	73.621.999.459	70.363.797.708	3.258.201.752
2020	67.149.719.376	63.951.416.216	3.198.303.161

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Elaboração Própria, valores corrigidos pelo IPCA - dezembro de 2020.

Tabela 2 - Disponibilidade Financeira versus Estoque dos Restos a Pagar

Ano	Disponibilidade Financeira	Estoque dos Restos a Pagar
2012	2.869.404.000	2.566.027.000
2013	2.237.567.000	4.313.339.000
2014	3.079.384.000	3.085.370.000
2015	-1.537.573.000	5.932.262.000
2016	-11.149.056.000	12.874.621.000
2017	-16.670.127.000	19.736.652.000
2018	-13.654.206.000	18.443.853.000
2019	-10.777.465.000	18.220.093.000
2020	-5.076.234.411	18.181.065.828

Fonte: Prestação de Contas de Gestão – valores correntes

Tabela 3 – Limite da Dívida Pública

Fonte: Portal de Transparência Fiscal

flutuante para o ano seguinte. Em 2013 percebe-se que os restos a pagar dobraram em relação aos recursos em caixa. Já em 2014, a receita extraordinária ajudaram o fluxo de caixa do Tesouro estadual, mesmo as contas já sinalizando um certo desequilíbrio.

No período de 2015 e 2016, acentuou-se o déficit da receita, que não suportou a trajetória da demanda das despesas, interferindo na aplicação da política pública, como não cumprimento dos índices constitucionais, a ausência de merendeiras e porteiros nas escolas estaduais, suspensão de pagamento de bolsas de pesquisa da Faperj e a falta de transferência aos municípios de recursos a serem aplicados na área da saúde. Para garantir o pagamento do funcionalismo público, de medicamentos e para a execução de contragarantia contratual de dívida estadual, foram impetradas decisões judiciais contra o Estado do Rio de Janeiro que arrestaram R\$ 11,5 bilhões das contas do Fundeb e do Salário Educação.

O estado iniciou um processo de endividamento para se adequar às infraestruturas necessárias à realização da Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. Em 2010, o Estado do Rio de Janeiro recebeu da agência internacional de *rating* Standard & Poor's (S&P) um selo de bom pagador através da nota de crédito em escala global de "BBB-", grau de risco de investimentos concedida para atrair novos recursos. A facilidade de obtenção de novos empréstimos, dada tanto pelas agências de riscos internacionais como pelo Tesouro Nacional, gerou uma "ilusão fiscal", pois possibilitou ao estado se endividar acima da sua capacidade de pagamento.

Em 2015, já num quadro recessivo, a avaliação realizada pela S&P

rebaixou a nota de crédito do Rio de Janeiro de "BBB-" para "BB+", retirando o seu grau de investimento.

No período de 2016 a 2020, o Estado do Rio de Janeiro ultrapassou o limite de 200% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, chegando em 2020 a 315,74% (R\$ 187,85 bilhões) da Receita Corrente Líquida. A desvalorização do real no mercado internacional e a política de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, entendida como um mecanismo para reenquadramento aos limites legais, foram fatores importantes para o crescimento exponencial da dívida pública, através do processo de retroalimentação baseado nos juros e encargos contratuais, o que permitiu aumento do desequilíbrio fiscal.

Diante deste cenário fiscal recessivo, faltou planejamento na execução dos recursos públicos escassos e houve perda de eficiência dos gastos. A gestão fiscal pouco responsável refletiu a falta de capacidade do governo em planejar um orçamento equilibrado, com percepção de futuro a fim de prevenir os riscos capazes de afetar as contas públicas, resultando no rebaixamento da nota do grau de risco de investimentos concedida pelas agências internacionais de *rating*. Diante disto, o Estado do Rio de Janeiro precisa construir um planejamento estratégico de longo prazo, através de uma plataforma de parcerias com os principais centros acadêmicos para criar mecanismos de monitoramento dos setores produtivos a serem incentivados e que tenham expectativa de crescimento para perseguir geração de emprego e renda.

* É economista, mestra em Políticas Públicas pela UFRRJ, pesquisadora visitante no Ipea e especialista em Finanças Públicas na Alerj.

Rio de Janeiro: uma recuperação azul

Alexandre Freitas*

Luciana Ferreira*

O Rio de Janeiro experimenta talvez a pior crise de sua história. A economia do estado sofreu muito com a recessão nacional dos últimos anos e entrou em situação de calamidade com a pandemia. Mas a decadência da economia fluminense é um processo de longo prazo. Os grandes eventos esportivos realizados em um período de tempo curto pareciam anunciar uma nova era de prosperidade. Mas não foram capazes de fomentar um ciclo de crescimento econômico sustentável de longo prazo. O mar e as atividades econômicas marítimas podem representar uma alternativa.

Em um estudo realizado em 2016, a OCDE estimou o tamanho da economia do mar em algo próximo de US\$ 1,5 trilhão para 2010. Valor equivalente ao PIB do Canadá, décima maior economia do mundo naquele mesmo ano. O estudo previa que a economia do mar dobraria de tamanho até 2030, quando geraria cerca de 40 milhões de empregos diretos. Nesta mesma perspectiva, a ONU anunciou que a década de 2020 seria dedicada aos oceanos. Promovendo o uso de seus recursos de forma sustentável, o organismo também realça a importância das atividades econômicas ligadas ao mar.

Atualmente vários países passaram a reconhecer a importância do mar para suas economias. De acordo com a OCDE, as ativida-

des relacionadas ao mar na União Europeia respondem por 2,2% do total de empregos, algo em torno de 4,26 milhões de empregos, e por 1,5% do total do valor adicionado bruto total do bloco. Países como Portugal, Espanha e França possuem instituições públicas e privadas de fomento às atividades marítimas, criação de *clusters* oceânicos e fazem um esforço de pesquisa e desenvolvimento de inovações para fomentar os setores ligados ao mar.

A Ásia concentra a maior parte do PIB oceânico mundial. Segundo o *Korean Ocean Institute* (2019), a economia do mar na Coreia do Sul representou 2,5% do total do valor adicionado bruto da economia em 2015. Já na China, o produto oceânico bruto calculado pelo Ministério dos Recursos Naturais representou 9% do PIB em 2019, num montante ao aproximado de US\$1,26 trilhão.

Por fim, nos Estados Unidos, a economia do mar representou em 2018 um montante total de 372 bilhões de dólares e empregou pouco mais de 2,2 milhões de pessoas. É tratada como prioridade no esforço norte-americano de reindustrialização de sua economia.

O Brasil possui o décimo sexto maior litoral do planeta, com uma extensão de 7.491 km, sendo que 636 km pertencentes ao estado do Rio de Janeiro. Embora estejam concentradas no litoral a maior parte da população e do PIB nacional, o país não possui uma tradição de formulação de políticas públicas sistemáti-



Alexandre Freitas



Luciana Ferreira

cas cujo foco seja a economia do mar. Trata-se de uma área incipiente de estudos, mas que já dá seus primeiros passos.

Não existe um consenso sobre como definir a economia do mar, devido à sua complexidade e a diversidade de seus setores. Segundo a OCDE, a economia do mar pode ser compreendida como a soma das atividades econômicas (industriais, comerciais, de pesquisa científica e tecnológica, governamentais etc.) que têm o ambiente aquático como base ou interesse, juntamente com os ativos econômicos, bens e serviços pertencentes aos respectivos ecossistemas.

Existem atividades cuja produção ocorre no mar: pesca, transporte marítimo, exploração de óleo e gás *offshore* etc. Atividades cujas matérias-primas provêm do mar: produção de sal, biotecnologia marinha, processamento de pescado etc. Por fim, atividades cujo produ-

to ou serviço final estão relacionados com o mar: construção e reparação de barcos, equipamentos marinhos, pesquisa e desenvolvimento, administração pública etc.

A economia do Rio de Janeiro possui uma vocação natural para as atividades costeiras. A própria história da fundação e posterior desenvolvimento da cidade e de seu entorno estão ligados ao mar. Os setores de atividade produtiva ligados à economia do mar despontam como potenciais geradores de emprego e renda no Estado do Rio de Janeiro, o que sinaliza a necessidade de atenção de políticas públicas voltadas para essas áreas, especialmente quando o foco passa a ser a retomada do crescimento econômico no Estado e o enfrentamento da crise econômica.

Parte importante do PIB fluminense já está ligada ao mar. A produção de óleo e gás representa o maior setor



do PIB estadual. Concentrando cerca de 70% da produção nacional, sua produção ocorre majoritariamente no mar. Outro setor importante é a pesca. O estado do Rio abriga o segundo maior mercado consumidor de pescado do país. Em 2018, a produção foi de 27,17 mil toneladas (70% na pesca industrial e 30% na artesanal). Trata-se de um setor que possui grande capacidade de geração de empregos e que possui um potencial de crescimento relacionado com atividades de maior valor agregado.

Segundo os dados da Rais (Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério da Economia), a economia do mar é responsável por quase 2% dos empregos formais no Estado do Rio

de Janeiro, tendo, porém, uma remuneração média quase três vezes superior à média do Estado. A crise econômica, porém, revelou-se danosa também a esses setores: segundo a Rais, o número de empregos formais ligados à economia do mar no Estado do RJ vem caindo paulatinamente nos últimos anos (queda de 23% no total de empregos formais de 2019 comparado a 2015), num ritmo de queda mais acentuado que o total de empregos formais no Estado do RJ.

Setor particularmente afetado foi o da indústria naval. Segundo o Sinaval (Sindicato Nacional da Indústria Naval), o país chegou a gerar pouco mais de 82 mil empregos ao final de 2014, sendo metade destes no Rio de Janeiro. Porém, com a

crise, este número reduziu-se a pouco menos de 27 mil, sendo que o Rio de Janeiro perdeu mais de 30 mil postos de trabalho. Porém, não se trata apenas da crise nacional. A ausência de políticas voltadas para o setor fez com que outros estados da federação, como Santa Catarina, aumentassem sua participação no setor em detrimento do Rio de Janeiro.

Embora ainda de forma incipiente, algumas iniciativas estão despontando no sentido de fortalecer a economia do mar no estado. A criação do *Cluster Tecnológico Naval* em 2019 e a formação de Polos do Mar, como o Polo da Baía de Sepetiba, demonstram que existe um potencial de crescimento inexplorado. São iniciativas que envolvem o setor público,

setor privado e as universidades.

Mas trata-se apenas do passo inicial. O Estado do Rio de Janeiro precisa recuperar sua capacidade de formulação e implantação de políticas públicas. É necessário um esforço de elaboração de uma estratégia voltada para o fomento destas atividades ligadas ao mar. É preciso criar políticas tendo em vista que tais atividades podem ser também facilitadoras da retomada do crescimento, dadas as características litorâneas do Estado do RJ. Elas podem se tornar um caminho para a retomada do desenvolvimento da economia fluminense.

* São professores do Departamento de Ciências Econômicas da UFRRJ e coordenadores do Laboratório de Análises sobre Estrutura Produtiva Fluminense.

Construção de pactos regionais como instrumento de controle social sobre os efeitos socioeconômicos da Covid-19

Lamounier Erthal Vilela*

Diná A. Lima Ramos**

Edmir Amanajás Celestino***

A economia local com foco no desenvolvimento territorial é objeto de análise do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial (PEPEDT/UFRRJ), cujas pesquisas de campo rotineiramente abrangem a participação de agentes locais (sociedade civil, mercado e Estado), abrangendo municípios fluminenses do território da Baía da Ilha Grande (BIG): Paraty, Angra dos Reis, Mangaratiba, Itaguaí, Seropédica e Rio Claro.

A pesquisa sobre políticas públicas, agricultura familiar e pesca artesanal delineia um cenário de grande diferença no que concerne à inclusão social, concentração de renda e participação cidadã. Desta forma, a capacidade de engendrar políticas públicas focadas na segurança alimentar e o nível de comprometimento dos atores locais são termômetros para avaliar o desenvolvimento socioeconômico.

Os efeitos da Covid-19 evidenciam o desequilíbrio entre incentivos públicos às grandes empresas em detrimento da garantia de ações emergenciais, assistenciais e de apoio à setores de base para as economias locais, num cenário prévio de economia desaquecida, desemprego elevado e de fragilização das políticas públicas de segurança alimentar.

Conta ainda o agravante da não aplicação local de recursos de

fundos emergenciais e a ameaça de interrupção de ações financiadas, a exemplo da crise na manutenção de programas de educação ambiental mantidos pelas petrolíferas e a não realização de projetos de compensação ambiental, como aqueles das companhias inseridas no Polo do Mar na Baía de Sepetiba e de outras empresas com grande capital, que aliás pouco contribuíram com ações efetivas para mitigar os impactos socioeconômicos da pandemia.

Devido ao isolamento social, o PEPEDT adotou a estratégia de participação remota, incluindo o Facebook (/pepedtufrrj), recebendo depoimentos obtidos em diferentes eventos: três reuniões do Colegiado da BIG; um grupo de estudos sobre a agenda 2030 e uma oficina para a construção do pacto pela BIG, com oito e quatro encontros semanais, respectivamente; e ainda doze bate-papos semanais, com atores locais e parceiros institucionais em *lives* (/colegiadoBIG), contribuindo no acompanhamento de ações do poder público, principalmente referentes à destinação de recursos frente às restrições orçamentárias provocadas pela Covid-19.

Depoimentos coletados nas oficinas evidenciaram os problemas que mais afligem as comunidades locais. Houve relatos como fome ocasionada pela crise econômica e de abastecimento, problemas hídricos, falta de saneamento básico, problemas relacionados à educação, falta de políticas para

a agricultura local e falta de transparência quanto a processos de licenciamento de empreendimentos de grande impacto. Após ampla discussão, os resultados foram sistematizados em quatro eixos: segurança alimentar, agroecologia e território; identidade, cultura e educação; saúde, saneamento e resíduos; e participação, organização e política.

Tal sistematização resultou em um documento, a *Carta do Pacto para o Território Rural da Baía da Ilha Grande (BIG)*. O documento evidencia os impactos da pandemia e noções de participação social e desejo de modificação do contexto econômico e de gestão do território, onde os atores locais definiram uma agenda própria, a ser discutida, inicialmente, com os recém-empossados representantes políticos municipais.

Em suma, os atores do Colegiado Territorial BIG, com o apoio do PEPEDT, se reuniram para planejar uma ação regional de desenvolvimento sustentável, nas dimensões social, política, econômica, ambiental e cultural, do Território da BIG, consolidado numa Carta-pacto, tendo como inspirações a Agenda 2030 e a Década das Ciências Oceânicas. Esta ação reflete processos autônomos de organização da sociedade civil, movida por amplo espectro de atores de representação social e institucional do estado do RJ, na constituição de pactos sociais. Este instrumento, além de representar uma forma de exercer o controle social em si,

prevê o monitoramento nas esferas da administração municipal, articulação territorial, extensão universitária e organização social.

Esta forma de expressão dos interesses da sociedade civil da BIG se soma às articulações recentes similares, como a Carta-manifesto que formaliza a criação do Pacto pelo Mar, que reuniu 88 representações, entre agentes da academia, do setor público, do mercado e de movimentos socioambientais. A carta materializa a apreensão de diversos setores em relação aos impactos da pandemia, frente a um cenário de desconstrução de políticas públicas que garantiriam estabilidade econômica, social e ambiental. Ambas as Cartas estão disponíveis em nossas páginas no Facebook, já citadas acima.

As demais pesquisas do PEPEDT têm revelado a fragilidade técnica e baixa capacidade de gestores locais e da máquina administrativa, agravadas pela desatenção com a manutenção e atualização dos equipamentos institucionais. A atuação destes, caso não efetivas, podem levar a um agravamento dos impactos da pandemia, atuais e pós-pandêmicos, a exemplo da questão do agravamento da miséria com a pandemia.

* É professor associado do Departamento de Economia da UFRRJ.

** É professora de Economia do Instituto Três Rios (ITR/UFRRJ) e do PPGEDT/UFRRJ.

*** É doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária – PPGCTIA/UFRRJ.

Viva 8 de março!

E a mulher no Orçamento?

Em homenagem ao Dia Internacional da Mulher, buscamos analisar as políticas públicas relacionadas às mulheres, bem como o impacto da representatividade feminina no parlamento.

Para avaliarmos as políticas voltadas ao público feminino, dividimos as ações em três temáticas: (1) saúde, (2) direitos sociais e (3) violência. Confrontamos os valores orçamentários encontrados com dados sobre mortalidade materna, construção de creches e ações preventivas de combate à violência contra a mulher.

A análise foi realizada com base nos orçamentos municipal e estadual a partir dos dados obtidos através dos Planos Plurianuais (PPAs), das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), Transparência Fiscal e Contas Rio, entre 2018 e 2020. Os valores encontram-se deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de dezembro de 2020.

A mulher no orçamento

Identificamos 14 ações estaduais e 10 municipais voltadas para as mulheres. A tabela 1 dispõe do montante previsto e realizado de forma agregada por tema e esfera.

Destaca-se no ERJ a prevalência do tema saúde, com 54% do total liquidado. Já no MRJ, a temática que mais se destaca é a de direitos sociais, que corresponde a 54,4% do total realizado. Isto se deve prin-

cipalmente aos recursos destinados à manutenção de creches. A temática violência foi preterida em ambas esferas, com apenas 0,6% do orçamento realizado voltado para a mulher no MRJ e nenhum recurso concretizado no ERJ.

(1) Saúde

O óbito materno, definido pela Organização Mundial da Saúde como aquele que ocorre durante a gestação até o período de 42 dias após o parto, é um dos principais problemas dentro da saúde da mulher e seus dados são capazes de refletir a qualidade da atenção à saúde da mulher. Segundo dados do Ministério da Saúde, a cada 100 mil mulheres, 84,7 morrem em decorrência de complicações associadas ao ciclo gravídico- puerperal no ERJ. Os números levaram o estado a atingir em 2017 a sexta pior posição do país dentre os estados mais negligentes com a mulher que engravida. Essa mortalidade materna expressa a

carência de recursos voltados para a mulher e consiste em um grave problema de saúde pública.

Os dados de óbitos maternos também podem dizer muito sobre o desenvolvimento e as condições de vida da população. Um dos principais indicadores utilizados para identificar situações de desigualdade nesse sentido é a taxa de mortalidade materna. Taxas elevadas estão associadas à insatisfatória prestação de serviços de saúde a esse grupo e englobam desde o planejamento familiar e a assistência pré-natal até a assistência ao parto e ao puerpério.

Os dados do gráfico 1 alertam para a desigualdade territorial dentro do ERJ no que tange ao acesso à saúde materna. As regiões Costa Verde e Metropolitana registraram as piores taxas. Nota-se ainda que, com exceção das regiões Serrana, do Norte Fluminense e Centro-Sul Fluminense, todas as regiões apresentaram um aumento na taxa. Vale destacar que

a taxa total de mortalidade materna no ERJ apresentou aumento no período, com 61,7 (2018); 73,6 (2019) e 85,3 (2020).

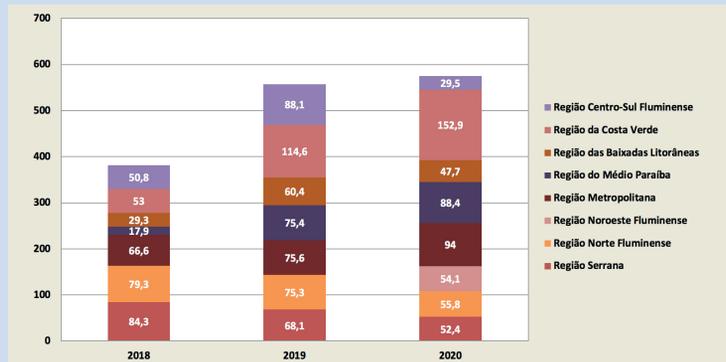
Fica nítida a necessidade de maiores esforços para conter as estatísticas, especialmente nas áreas mais atingidas. Ao selecionarmos as ações referentes exclusivamente à saúde da mulher nas esferas estadual e municipal, observamos que elas se concentram na questão materna. No ERJ, a ação de Apoio à Saúde da Mulher, Materna e Infantil, que visa ao oferecimento de apoio à estruturação da Rede Cegonha¹, foi a única que apresentou orçamento realizado entre 2018 e 2020, com R\$ 689,4 mil liquidados, apenas 14,1% de sua previsão total. A ação também revelou grande variação no liquidado nos anos avaliados, sendo seu maior patamar em 2019 (R\$ 580,9 mil) e o menor em 2020 (R\$ 19,9 mil). Em 2021, até a data de elaboração deste artigo, nenhum

Tabela 1 – Orçamento previsto e realizado das ações voltadas às mulheres por tema e ente federativo, de 2018 a 2020. (Em mil)

Tema	Nº ações	ERJ		MRJ		R\$ - em mil
		Dotação Inicial	Liquidado	Nº ações	Dotação Inicial	Liquidado
Saúde	4	R\$ 6.195	R\$ 689	2	R\$ 653.021	R\$ 622.455
Violência	3	R\$ 12.816	R\$ -	2	R\$ 10.796	R\$ 8.106
Direitos Sociais	7	R\$ 28.229	R\$ 588	6	R\$ 616.888	R\$ 753.471
TOTAL	14	R\$ 47.241	R\$ 1.277	10	R\$ 1.280.706	R\$ 1.384.032

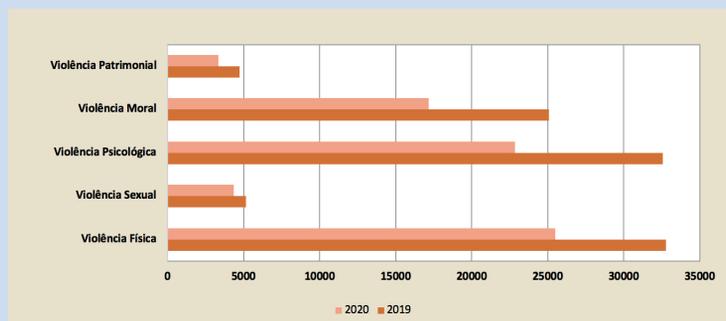
Fonte: Transparência Fiscal, LOA (MRJ) e Contas Rio

Gráfico 1 – Taxa de Mortalidade Materna no ERJ por região de governo, de 2018 a 2020



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e Secretaria Estadual de Saúde (SES/RJ).

Gráfico 2 – Número de mulheres vítimas por tipo de violência, de 2019 a 2020



Fonte: ISP

manutenção das creches é essencial no desenvolvimento profissional, social e econômico das mulheres/mães, uma vez que são elas que majoritariamente se responsabilizam pela prole.

No município, quatro ações tiveram recursos concretizados entre 2018 e 2020, sendo todas associadas às creches. Somadas, contaram com um total de R\$ 753,4 milhões, superando a previsão total do conjunto (R\$ 616,4 milhões). Isto porque a ação de manutenção e revitalização da Educação Infantil concretizou recursos acima do que fora inicialmente previsto em todos os anos observados. De fato, sua concretização garantiu a manutenção de 525 das 535 creches em 2018. Por outro lado, a ação de construção de unidades infantis concretizou em 2020 apenas 1,4% de sua dotação inicial.

Já no ERJ, a única ação que contou com um orçamento realizado foi a de Atendimento Especializado à Mulher, a qual tem como objetivo oferecer serviços especializados nas áreas psicossocial e jurídica. Entretanto, esta contou com valores liquidados apenas em 2018, vide tabela 1.

(3) Violência

De acordo com o Dossiê Mulher 2019, em média uma mulher foi assassinada por dia no ERJ em 2018, totalizando 350 vítimas e uma taxa de 3,9 vítimas a cada 100 mil mulheres. Do total de homicídios dolosos, 71 foram registrados como feminicídio³. Os dados alarmantes de violência contra a mulher revelam a necessidade de políticas públicas e direcionamento de

recursos orçamentários de modo a viabilizar o seu enfrentamento.

No ERJ, foram encontradas três ações voltadas para o combate da violência contra a mulher. As ações envolvem desde um oferecimento de informações sobre violência às usuárias dos transportes urbanos, asseguramento da reinserção profissional e melhor atendimento às vítimas de violência até o fomento ao esporte feminino através da prática de atividades esportivas, como defesa pessoal. Contudo, nenhuma obteve realização durante o período.

Já no MRJ, duas ações foram encontradas: a de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência e de Outras Condutas ou Ameaças Tipificadas como Crimes e a de Atendimento às Mulheres Negras Vítimas de Violência e de Outras Condutas ou Ameaças Tipificadas como Crimes – EL 2897/20. A primeira foi a única que apresentou previsão e realização, com total de R\$ 8,1 milhões liquidados entre 2018 e 2020.

A violência contra a mulher, apesar de estar presente em todas as classes sociais, etnias e faixas etárias, manifesta-se com maior proeminência em determinados grupos. Segundo o Dossiê Mulher, o fator raça possui peso significativo, sendo as mulheres negras e as pardas o alvo de diversas expressões de violência analisadas, principalmente as mais graves, como homicídio doloso (59,1%), tentativa de homicídio (55%) e estupro (55,8%).

Ainda de acordo com o documento, a taxa de homicídio doloso de mulheres negras em 2018 (6,8 vítimas por 100 mil) foi mais do que o dobro constatado para

recurso foi liquidado na ação.

Já no MRJ, duas ações foram encontradas: a ação Cegonha Carioca e a de Manutenção do Custeio das Maternidades e ambas tiveram recursos liquidados. Entre 2018 e 2020, R\$ 622,4 milhões foram liquidados, sendo a maior parte para custear a aquisição de insumos, equipamentos e a contratação de serviços continuados às maternidades cariocas. Contudo, a taxa de mortalidade materna no município apresentou crescimento do primeiro ao último ano da série, com 60,6 (2018); 80,8 (2019) e 115,4 (2020). Os dados de 2021 até a presente da-

ta de elaboração do artigo não se encontravam disponíveis.

(2) Direitos sociais

Incluimos desde ações com o objetivo de melhorar a comunicação de serviços especializados de atendimento às mulheres² e proporcionar acesso à informação não sexista e de valorização de gênero até ações de construção e manutenção de creches infantis. O acesso às creches é um direito não apenas da criança, mas também da mãe trabalhadora e possui um importante papel na luta emancipatória da mulher. A garantia do funcionamento e

mulheres brancas (2,7). As estatísticas não apenas evidenciam a maior vulnerabilidade deste grupo à violência, como também escancararam o que pode ser considerado como uma das expressões mais perversas do racismo estrutural e da disparidade de renda.

Pandemia

A pandemia da Covid-19 impôs em todo o mundo a necessidade de medidas que restringissem a circulação de pessoas. No ERJ e MRJ não foi diferente: o isolamento social foi medida relevante para o combate à doença. Em contraste, a segurança pública aponta dados alarmantes sobre violência domiciliar para diversos grupos sociais, dentre eles, as mulheres.

Em 2019, de acordo com o Instituto de Segurança Pública, 59,4% dos registros estaduais de crimes contra a mulher ocorreram no ambiente domiciliar. Além disso, os principais agressores são companheiros/ex, sendo esses 43,3% para o mesmo ano. Por conseguinte, o ISP e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontam possível subnotificação dos casos de violência contra mulher em 2020. Segundo os institutos, duas hipóteses são as principais causadoras do ocorrido: a presença do agressor, que impossibilita a vítima de sair de casa, e o receio à exposição ao vírus.

Dessa forma, entende-se que a redução dos números correspondentes ao período de isolamento social não representa melhora na problemática. Em

comparação com o ano anterior, 2019, o número de ligações para o 190 a respeito de crimes contra mulher aumentou em 5,8%, chegando a 65.942 denúncias. No entanto, apesar do aumento do número de ligações, houve queda dos registros de violência em relação ao ano anterior, como apresenta o gráfico 2.

Em informe técnico sobre violência contra a mulher, a Secretaria de Estado de Saúde enfatizou a constância de mulheres como maior alvo de violência interpessoal/autoprovocada por sexo, variando entre 69% e 73% dos casos para os meses de janeiro a junho de 2020. Nesse viés, como tentativa de combate, o governo municipal desembolsou R\$ 3,29 milhões para o atendimento às mulheres vítimas de violência. Já no âmbito estadual, foi assinado o Pacto Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que tem como objetivo a elaboração de políticas efetivas de enfrentamento e prevenção.

Representatividade no parlamento

Há 89 anos, as mulheres conquistaram o direito de sufrágio, episódio fundamental para a participação nas decisões político-sociais. Atualmente, dos 70 deputados estaduais do RJ, 13 são mulheres. No MRJ, a Câmara Municipal é formada por 51 representantes, entre os quais há 8 mulheres.

As Leis Ordinárias que visam ao enfrentamento da violência doméstica durante o período de

pandemia no ERJ, total de 7, foram elaboradas com a participação de mulheres parlamentares. Além disso, outras leis relacionadas à saúde, ao empoderamento e à assistência social contam com a participação feminina em sua elaboração. No entanto, ainda que haja leis e previsões orçamentárias voltadas para mulheres, verificamos ao longo do texto que as execuções são pouco significativas.

Em 2020, foi publicada a Lei Estadual nº 9.060, também elaborada por uma mulher⁴, que obriga o Poder Executivo a publicar, como anexo no projeto de LDO, um relatório com a execução do Orçamento Mulher. Esse documento deverá conter a dotação orçamentária inicial e a atualização do exercício anterior, além das despesas empenhadas, liquidadas e pagas e dos valores contingenciados ou remanejados; quando houver remanejamento, deverá ter justificativa. Dessa forma, visa a garantir a fiscalização e o acompanhamento das políticas públicas.

Ademais, podemos citar a Lei que criou o Programa Infantil Noturno como forma de suprir a carência de creches no Estado, iniciativa que tem impacto evidente sobre as mulheres, de autoria da Marielle Franco, conhecida dos desafios da vida das mulheres do Rio de Janeiro, sobretudo as negras e periféricas. A ativista trouxe para a pauta questões importantes e inspirou outras mulheres a agregarem na política, apresentando as reais necessidades de sua comunidade,

de modo que, mesmo três anos após ser assassinada brutalmente, continua sendo símbolo de luta.

Considerações finais

Torna-se evidente o descompasso entre o planejamento público e sua execução. Como demonstrado nos dados do presente artigo, em termos sociais, a carência de recursos é responsável pela constância, e muitas vezes aumento, das consequências da desigualdade de gênero, sejam estas no âmbito da saúde ou segurança.

A construção da paridade de gênero na política é, portanto, uma possibilidade de mudança frente ao cenário de estagnação, que não acomete apenas a garantia dos direitos femininos. Ocupar os espaços que não foram reservados para mulheres dentre as comissões parlamentares é o novo desafio da crescente participação feminina na política. Que março nos faça refletir e resistir na luta de gênero, raça e classe e que estas reverberem na política e no orçamento público.

1 Visa ao estabelecimento de uma rede de cuidados que assegure a cada mulher o direito ao planejamento reprodutivo e à atenção humanizada durante a gravidez, o parto e o puerpério.

2 Estímulo de boas práticas no atendimento às mulheres através de premiações, implementação de sistema de políticas públicas para as mulheres, dentre outros.

3 Crimes derivados de violência doméstica e familiar ou por “menosprezo ou discriminação à condição de mulher”.

4 Deputada Martha Rocha.