

# A CRISE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ENTENDIDA NÃO APENAS COMO UMA QUESTÃO FINANCEIRA

## *THE RIO DE JANEIRO STATE' CRISIS UNDERSTANTOOD NOT ONLY AS A FINANCIAL ISSUE*

Bruno Leonardo Barth Sobral <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Correspondência para: Bruno Leonardo Barth Sobral (brunoleo.rj@hotmail.com)

doi: 10.12957/geouerj.2017.32056

Recebido em: 1 nov. 2017 | Aceito em: 12 dez. 2017



### RESUMO

A problemática da crise financeira do governo estadual não é simplesmente o ajuste das contas públicas, mas sim como fazer isso dentro de um processo de recuperação econômica sustentado. No presente artigo, defende-se que o ajuste fiscal não é um pressuposto. A preocupação principal deve ser garantir a recuperação da economia, logo, evitar que o ajuste das contas públicas prejudique esse processo de retomada. O texto apresenta as bases fundamentais para um diagnóstico crítico, buscando questionar certas generalizações ao se enfatizar as especificidades fluminenses. O ponto de partida é o questionamento da tese da “contração cíclica expansionista” e uma síntese das diferentes visões no debate sobre a problemática atual.

**Palavras-chave:** Economia Fluminense; Federalismo; Ajuste Fiscal; Dívida Pública; Recessão.

### ABSTRACT

*The problem of the state government's financial crisis is not simply the adjustment of public accounts, but rather how to do it in a process of sustained economic recovery. In this article, it is argued that fiscal adjustment is not an assumption. The main concern should be to ensure a recovery of the economy, thus avoiding that the adjustment of public accounts hampers this recovery process. The text presents as fundamental bases for a critical diagnosis, seeking to question certain generalizations based on the specificities of Rio de Janeiro. The starting point is the questioning of the theory of "expansionary cyclical contraction" and a synthesis of the different views in the debate on the current problematic.*

**Keywords:** Fluminense Economy; Federalism; Fiscal Adjustment; Public Debt; Recession.

### INTRODUÇÃO

Há uma variável que não controlamos, que é a retomada da economia. Fizemos cenários muito conservadores. Estamos considerando sair das dificuldades sem projetar uma retomada. (Áureo, 2017, n.p.)

Nos últimos anos, governo do Estado do Rio de Janeiro veio passando por uma progressiva deterioração de suas contas. A situação se tornou tão dramática que não apenas o governo se viu impedido de executar plenamente as políticas públicas, como também ficou gravemente insolvente a ponto de sofrer sucessivos arrestos judiciais. O resultado foi a explicitação de uma situação de claro desgoverno, no qual os gestores já tinham perdido a capacidade de planejamento na execução

orçamentária. Assim, o rumo da gestão passou a ser guiado pelas tentativas de renegociação de sua dívida somadas às disputas de inúmeros grupos de pressão afetados.

Contudo, a problemática da crise financeira do governo estadual não é simplesmente o ajuste das contas públicas, mas sim como fazer isso dentro de um processo de recuperação econômica sustentado. No presente artigo, defende-se que o ajuste fiscal não é um pressuposto. A preocupação principal deve ser garantir a recuperação da economia, logo, evitar que o ajuste das contas públicas prejudique esse processo de retomada.

Além dessa introdução e da conclusão, o artigo tem três seções. Na primeira seção, será feita uma crítica à tese da “contração cíclica expansionista”, apontando os riscos que isso traz ao se considerar que ela respalda o acordo com o governo federal. Na segunda seção, apresentam-se aspectos-chaves desse acordo diante de uma síntese das diferentes visões no debate sobre a problemática atual. Na terceira seção, apresenta as bases fundamentais para um diagnóstico crítico, buscando questionar certas generalizações ao se enfatizar as especificidades fluminenses.

### **O mito da contração fiscal expansionista e os riscos para a possibilidade de recuperação econômica**

A crise não é uma exceção, um desvio, uma anomalia. Ela é o resultado esperado da tomada de risco crescente em uma economia capitalista que explicita seu quadro de incerteza. A dinâmica do sistema não se baseia em garantir um ambiente de normalidade por meio de ajustes e retornos a supostos pontos de equilíbrio. Ao contrário, funciona por ondas de otimismo e pessimismo, e, assim, ciclicamente a economia capitalista entra em crise. O problema é que essas ondas não são regulares, os limites e profundidade delas são indeterminados.

Myrdal (1957) tratou disso em sua crítica ao pensamento econômico ortodoxo, defendendo que a economia funciona pelo princípio da “causação cumulativa”. Logo, uma decisão autônoma e com capacidade indutora gera um mecanismo de propagação em um mesmo sentido concentrando força e

poder de arrasto. Portanto, segunda essa interpretação, a economia não seria composta de um conjunto de automatismos articulados capazes de definir fundamentos (e, logo, boas práticas) segundo alguma noção de equilíbrio. Ao invés de cada ação corresponder a uma reação que tende a provocar ajustamentos lógicos, o conjunto de ações tem potência assimétrica e disparidade de força cumulativa. Assim, a economia tende a ser composta de decisões com alguma posição dominante capaz de provocar reações em cadeia difícil de serem reversíveis, logo, uma dinâmica desequilibrada. Isso não é visto como uma anomalia a ser corrigida, trata-se de algo inexorável enquanto ponto de partida de mudanças estruturais recorrentes na organização dos mercados, o que define sentido a sua trajetória de longo prazo.

Da mesma forma, Hirschman (1961) chamou atenção que a eficiência não é um pressuposto que antecede o processo decisório. Ao contrário, ela emerge em uma dinâmica que foi capaz de perseverar ao ponto de não se abater com as eventuais tensões conjunturais e desajustes intrínsecos a reestruturação do tecido econômico. Logo, resultado histórico de ações planejadas capazes de romper inércias na organização anterior dos mercados e redefini-los sobre sua orientação e interesses estratégicos. Ou seja, a eficiência é vista em uma noção dinâmica que reflete a capacidade política de recriar os mercados. Logo, o autor destaca a importância da relação entre a eficácia de decisões e uma reorganização de mercados marcada pelo desenvolvimento de um sistema de encadeamentos. Quanto maior o foco na criação de maior complexidade e sinergia dentro desse sistema integrado, maior o poder de irradiação e sustentação de sequência de decisões estruturantes.

Rompendo com o individualismo metodológico, as decisões podem ser consideradas como não existindo de forma isolada, mas de forma sistêmica. Vistas em conjunto, elas podem ser incompatíveis umas com as outras dependendo de um arcabouço institucional e conjuntos de políticas indutoras que permitam algum grau de coordenação política. Ao invés de uma discussão de racionalidade pura, trata-se mais diretamente de estruturas de dominação e poder que definem uma lógica hierarquizada que identifica incompatibilidades e se antecipa empregando formas de mediação e rearticulação da cadeia decisória.

No momento de crise, a economia está dentro de uma onda de pessimismo imensurável que explicita os problemas de coordenação e a fragilidade do sistema de encadeamentos. Nesse cenário, o racional para

os agentes individuais é não gastar (“poupar”). Contraditoriamente, isso não seria racional para a sociedade, porque a retração econômica se torna generalizada e brutal se todos tiverem esse comportamento. De toda forma, isso significa um processo cumulativo de queda da renda agregada: quedas de receitas induzem novas reduções de gasto, e essas reduções de gasto induzem novas quedas de receita – ou seja, é um movimento de “bola de neve”. Por essa razão, a discussão do ajuste fiscal precisa estar inserida em uma discussão de como sair desse ciclo vicioso cumulativo: uma grave retração econômica porque os agentes individuais, mesmo que não combinando explicitamente, decidem evitar gastar ao mesmo tempo.

Isso diverge da busca pelo ajuste fiscal como pré-condição para a recuperação, em particular, baseada na tese da “contração fiscal expansionista”. Essa tese ganhou maior expressão a média que encontrou base em relativo ceticismo com o potencial de políticas fiscais anticíclicas (Perotti, 2002; Mountford e Uhlig, 2005; Hall, 2009). Seu pressuposto é que cabe ao governo focar na sustentabilidade de seu endividamento e assumindo em regras fiscais que limitem sua discricionariedade junto a um programa duro de cortes de despesas, deixando para a política monetária o papel de regular a demanda efetiva. Giavazzi e Pagano (1990) e Alesina e Perotti (1995) defenderam que caberia ao governo sinalizar que está fazendo seu “dever de casa”, abrindo-se espaço para os agentes privados reagirem e retomarem seus negócios porque supostamente isso geraria efeitos positivos sobre as expectativas e favoreceria a redução da taxa de juros.

Todavia, estudos mais recentes refutam que o déficit público tende a ser superado sem qualquer política fiscal anticíclica voltada para combater a continuada queda de renda agregada, o que leva também a uma queda de arrecadação tributária. Destaca-se o artigo de Blanchard, Dell’Ariccia e Mauro (2010) por estar no seio de um debate crítico dentro do próprio FMI. É claro que essa abertura para questionamentos não levaram a uma revisão profunda dentro do paradigma ortodoxo, muitas vezes sendo tratada como uma concessão a um período de excepcionalidade (Romer, 2012; De Long e Summers, 2012). De toda forma, a evidência empírica a partir da pesquisa de Islam e Chowdhury (2012) reconheceu que, em 120 casos analisados, apenas em 27 deles houveram contração fiscal e redinamização econômica, sendo que geralmente em razão de estar acompanhada de fatores externos.

Não se deve obscurecer que a arrecadação pública é pró-cíclica, ou seja, em momento de crise, arrecada-se menos. O problema é que esse momento se trata exatamente de quando aumenta a importância do gasto público. Ao se tomar o ajuste fiscal como pré-condição, geralmente combina-se os cortes de gastos públicos e agravamento do quadro recessivo, acarretando em novas recomendações de cortes. Ou seja, o problema vai virando uma “bola de neve” na qual se exige maior severidade contracionista do poder público com novos e maiores cortes. Chega-se ao ponto de não ter mais onde cortar de forma significativa sem prejuízos à normalidade operacional dos programas e instituições públicas. Nessa situação limite, torna-se explícito que, ao invés de ganhos de eficiência, evidencia-se a piora na qualidade das políticas públicas com prejuízos graves a população atendida (fato ocorrido no caso fluminense).

Por isso, é importante ter cuidado para não se resumir a um viés ideológico que parta de uma visão generalista de um Estado “perdulário”, no qual seria defensável que ganhos de eficiência sempre são possíveis focando na redução de seu tamanho. Blanchard e Leigh (2013) alertam que erros em processos de ajustes fiscais estavam correlacionados a subestimação do papel do gasto público. Afinal, se os agentes privados não gastarem coletivamente tende a haver queda de renda agregada, ainda que ocorra o efeito expectacional positivo do ajuste fiscal. Os agentes privados, a partir de suas expectativas, podem aumentar a confiança, mas eles não gastam se a economia não apresentar sinais significativos de melhora. Aliás, é o que transcorreu recentemente no cenário nacional brasileiro: um descolamento entre a trajetória de confiança e a evolução do PIB e seus diversos componentes na economia real.

Evitar isso depende da análise do gasto público segundo seu efeito multiplicador, ou seja, o efeito do gasto público na dinâmica econômica pode ser mais que proporcional, em particular, num cenário recessivo. No agregado, o efeito não é apenas daquela decisão autônoma de gasto, mas induz diretamente o gasto de outros agentes como uma reação em cadeia. E vice-versa, se ele deixa de gastar, há uma retração amplificada ao inibir os gastos de outros agentes dependentes desse estímulo. No meio de uma recessão, o efeito expectacional de um ajuste fiscal não tende necessariamente a ser positivo a ponto de neutralizar os efeitos contracionistas via multiplicador. Ou seja, a recessão pode se

alongar e até se aprofundar. Pires (2017) ponderou que uma contração fiscal tende a algum sucesso quando a economia possui válvulas de escape para alternativas de crescimento, por exemplo, expansão do setor externo ou política monetária expansionista. O mesmo autor alertou que o ativismo fiscal tem limites diante do nível da dívida pública e os efeitos que produz nos prêmios de risco e no grau de volatilidade característico de economias periféricas. Todavia, ele também apontou que os multiplicadores de gastos públicos não são inexpressivos dependendo das condições da economia, em especial, em situações de grave capacidade ociosa como a brasileira.

O trabalho de Orair, Siqueira e Gobetti (2016) calculou os impactos desses multiplicadores por diferentes classes de gasto e fases do ciclo econômico recente no país. Conforme tabela 1, em uma recessão, torna-se importante não só sustentar gastos em investimentos (ativos fixos), como a literatura usualmente afirmava, mas também os gastos com pessoal e benefícios sociais, o que se evidenciou um efeito expressivo. Ao contrário, nessa fase, incentivos fiscais (subsídios) e demais despesas oferecem baixa resposta. Cabe observar que, no período recente, o governo fluminense buscou se “financiar” exatamente reduzindo esses repasses para fornecedores, beneficiários de programas sociais e servidores, e isso teve um forte componente recessivo.

	Ativos Fixos	Benefícios Sociais	Gasto de Pessoal	Subsídios	Demais Despesas
Linear	1,0414	0,8416	0,6055	1,5013	0,2476
Expansão	0,1623	0,1536	0	4,7338	1,389
<b>Recessão</b>	<b>1,6806</b>	<b>1,5065</b>	<b>1,3265</b>	<b>0,5972</b>	<b>0,2637</b>

**Tabela 1.** Efeito agregado dos multiplicadores fiscais segundo classes de despesas.

Fonte: Orair, Siqueira e Gobetti, 2016

Nota: para R\$ 1,00 de aumento no gasto público

Para discutir o ajuste público dentro de uma perspectiva do que é mais importante para a recuperação econômica, é preciso ter claro dois aspectos centrais. Primeiro, é mais improvável que o ajuste seja plenamente exitoso enquanto a economia estiver em recessão (dado comportamento pró-cíclico da arrecadação já mencionado). Segundo, a decisão de cortes não deve ser naquelas áreas que

amplifiquem a retração econômica, dado efeito multiplicador: investimento, benefícios sociais e, inclusive, despesa com pessoal (em particular, em situações de demanda deprimida no qual haveria pouca propensão a poupar). Se fizer cortes nessas áreas tende a aumentar a recessão, ou seja, o problema do ajuste fiscal pode virar uma “bola de neve”.

Nesse sentido, o suposto “remédio” correr risco de virar “veneno”, ou seja, o ajuste pode contribuir não só para o quadro recessivo, mas também com o risco crescente do próprio Estado ser desestruturado a beira do caos social: agravamento do quadro de miséria e insegurança mais evidentes, desemprego em massa, maior mortalidade por piora nos serviços médicos e na assistência social, não cumprimento de metas educacionais etc.

Enfrentar isso exige que o ajuste fiscal seja tratado no contexto mais geral da importância estratégica da atuação do Estado, senão vai acabar por enfraquecê-lo em suas funções fundamentais. Cortes podem ser importantes em termos da eficácia do gasto, mas não para ser a principal saída de uma crise financeira. Por isso, é preciso cautela, um ajuste mais gradual e estrutural para fortalecer o papel do Estado ao invés de cortes descoordenados na boca de um caixa vazio.

Ao se deparar com a necessidade de um ajuste fiscal, a distribuição do ônus deve se basear nos efeitos sobre o poder de compra do Estado e da população, sendo fundamental um debate sobre o custo social de cada medida. Isso não se justifica apenas por um viés humanístico ou de justiça, e sim porque pode torna mais difícil o esforço de recuperação econômica. Especificamente, classes de renda com maior propensão a gastar e o poder de compra do Estado não deveriam ser atingidos fortemente, pois garantem maior circulação de renda em uma cadeia de atividades que dependem de sua demanda corrente.

### **Aspectos chaves do acordo com o governo federal diante das diferentes visões no debate sobre a problemática atual**

Um pacote de ajuste fiscal deve ser discutido seriamente e dentro do contexto da problemática específica regional que está inserido. Antes que um debate ideológico sobre reduzir o tamanho do Estado, o desafio é discutir uma forma de evitar que seja desfinanciado em seu papel estruturante sobre a economia. Em particular, isso se refere a uma discussão de natureza federativa, enquanto a coordenação de diversas instâncias de poder com autonomias relativas e uma diversidade de perfis socioeconômicos regionais. Portanto, refere-se a um problema de tomada de decisões em uma situação que explicita problemas de coordenação política e fragilidade do sistema de encadeamentos.

Essa interpretação remete a discussão de Keynes (2002) no seu livro clássico: *“Consequências econômicas da paz”*. Não seria exagero considerar que Keynes sustentou uma visão federativa de Europa nessa obra, logo, antes das discussões de formação de um bloco regional (o que só viria a ocorrer no Pós Segunda Guerra Mundial). Isso porque permitiu compreender a importância de se estabelecer compromissos mútuos de cooperação inter-regional e desenvolvimento territorial integrado.

Não se trata de um estudo teórico, e sim uma obra baseada em sua experiência política como membro da equipe britânica de negociação do Tratado de Versalhes (embora, indignado com o resultado, afastou-se das negociações antes que o texto fosse assinado). Diante do debate sobre a mensuração e distribuição das reparações após a Primeira Guerra Mundial, Keynes analisou o problema da dívida como instrumento de poder e dominação. É notória sua observação sobre a opção por uma “paz cartaginesa”, no qual se optou pelo enfraquecimento permanente do país derrotado, logo, as condições atribuídas à Alemanha eram inviáveis economicamente. Isso não só sustentou o clima de tensões políticas e as opções cada vez mais radicais de revanchismo diante de um quadro de humilhações e drama social, bem como, manteve a Europa como um todo incapaz de uma recuperação econômica definitiva.

Em especial, a obra demonstrou que a administração da dívida envolve questões muito mais profundas que a mera preocupação com o reequilíbrio das contas públicas. A dívida pode se tornar impagável e servir para a imposição de cláusulas lesivas, enquanto estratégia de servidão financeira a partir da



subordinação política e da expropriação econômica. Nesses termos, antes que um quadro de desequilíbrios contábeis, é preciso atenção ao desequilíbrio de poder entre os envolvidos.

Por isso, Keynes alertou que existem dois critérios em discussão: a busca de disciplina fiscal máxima e mais voltada a priorizar os compromissos com o pagamento da dívida, ou evitar que a existência da mesma fosse um grave problema político que continuasse a ameaçar a estabilidade social e o reordenamento econômico de todos envolvidos. A princípio, o primeiro critério pode ser mais vantajoso ao solidarizar perdas e impor a transferência de seus custos aos mais desfinanciados e com menor poder de barganha, porém, dinamicamente, uma carga exagerada de compensações pode sustentar hostilidades e ter um efeito sistêmico indesejável, no qual se realimentam tensões políticas e recessão econômica ampliada. Chamando atenção para o segundo critério, o objetivo fundamental é não dissociar dos problemas estruturais associados ao padrão de desenvolvimento e dos efeitos sobre o desempenho econômico agregado.

Inversamente, o acordo do governo do Estado do Rio de Janeiro com o governo federal não leva em consideração essas relevantes considerações. Opta por admitir uma “moral de tesouraria” com claro viés punitivo, para que o caso fluminense sirva de exemplo e laboratório para os demais entes subnacionais. Por isso, ao invés de ênfase nas especificidades do caso estadual e de seu contexto histórico, explora generalidades que melhor sirvam para resumir a um quadro de irresponsabilidade fiscal.

Todavia, a questão é bem mais complexa que o discurso oficial sustenta. O nó do problema é que as gestões de estados e municípios estão impedidas legalmente de se autofinanciarem, ao contrário da gestão federal. Logo, a União tem um poder não facultado aos demais entes da federação, algo decisivo em um momento de severa crise e conflito distributivo emergente. Diante disso, existem duas opções a seguir: 1) a União assumir a coordenação federativa e refazer um rearranjo desse pacto, o que demanda visão estratégica do interesse nacional e empenho de orçamento federal; ou 2) impor-se sanções e contrapartidas severas as gestões subnacionais já em dificuldade em troca de maiores

haveres e obrigações renegociadas com endividamento crescente. Até o momento, a segunda opção é aquela que está avançando.

É importante ter claro que não se trata não de um pleito de um estado, dado que deixa em aberto toda uma problemática a respeito da lógica assimétrica de tomada de decisão na federação. Cabe se indagar porque uns entes mantêm suas estruturas de gasto e outros se veem impedidos, ficando desfinanciados e vulneráveis à imposição de cláusulas lesivas. Torna-se evidente que o que os diferencia não é simplesmente ter ou não responsabilidade fiscal, e sim ter ou não poder segundo certo ordenamento federativo. Assiste-se a mais uma rodada de centralismo do ponto de vista tributário e financeiro que supera aquela que marcou a renegociação das dívidas dos entes subnacionais no final da década de 1990 e, até o momento, arrasta passivos consideráveis. Assis (2017) enfatizou como essa forma de administração das dívidas continua a ser um instrumento de poder e dominação em cerco de impossibilidades armadas por tramites político-jurídicos. Da mesma forma, nota recente do Conselho Federal de Economia (2017) chama atenção para a essência federativa da atual crise financeira dos estados e municípios, cujo caso fluminense é o mais notório.

Portanto, a orientação contida no acordo federal oculta o desequilíbrio estrutural entre as funções atribuídas aos entes federativos e suas respectivas fontes de financiamento, e tende a realimentar tensões políticas e recessão econômica ampliada por não se articular a qualquer plano de desenvolvimento nacional. Apenas se está flexibilizando algumas condições da União como credora financeira, exigindo cortes de despesas mais severos e autorizando o governo estadual a antecipar receitas em troca de vender patrimônio e se endividar em uma situação fiscal mais arriscada. Sem alterar a estrutura de endividamento ou fortalecer estruturas estaduais de planejamento econômico, revela-se o respaldo a um caso de “chantagem institucional”, porque, caso contrário, a justiça autorizaria mais arrestos e bloqueios nas contas fluminenses sem questionar os graves efeitos socioeconômicos.

Quando se faz um diagnóstico é fundamental se separar a raiz do problema (vulnerabilidades latentes) dos fatores desencadeadores (agravamentos conjunturais). Os defensores do acordo federal colocam

que a crise econômica nacional foi apenas um fator secundário que acelerou a evidência de um problema de gestão estadual: uma “gastança” com folha de pagamento que leva a um cumulativo descompasso entre receitas e despesas. Desse modo, seu ponto principal é a crítica ao que chamam de “rigidez orçamentária” em uma série de despesas obrigatórias que reduz os graus de liberdade para o ajuste fiscal.

Vescovi, antes de assumir o cargo de secretaria do Tesouro Nacional e ficar a cargo de coordenar a equipe de técnicos sobre o acordo com o governo fluminense, já defendia que:

A tendência é novamente desconsiderar que os enormes prejuízos recaem na parcela mais vulnerável da população, que não pode barganhar cargos públicos nem benesses, não é protegida pela estabilidade no emprego, não pertence a nenhuma corporação e não é suportada por contribuições compulsórias. Sempre os mais pobres pagam a conta do desequilíbrio fiscal com mais desemprego, ausência de educação de qualidade, hospitais deficientes e segurança precária (VESCOVI e COSTA, 2016).

É clara a visão tecnocrática sob tal orientação que transparece seu viés ideológico em uma entrevista recente que sentenciou que: “*o reequilíbrio fiscal do Rio somente será obtido mediante uma redução do tamanho do Estado*” (VESCOVI, 2017, p.16). Essa visão não contempla que uma economia capitalista moderna não baseia sua capacidade de financiamento em atos de poupança e sim em mecanismo de adiantamento de recursos. Desconsidera-se o caráter residual da variável poupança e aposta que é possível à administração pública estadual poupar em um cenário de grave deterioração das receitas. Em termos práticos, ignora que esse ato de poupar retira renda da economia e reserva isso como uma riqueza não produtiva.

Inversamente, Barbosa (2017) alertou que o ajuste do resultado primário deve ser distribuído no tempo para evitar que a política fiscal seja uma fonte de instabilidade macroeconômica. Em períodos de redução do nível de atividade, o resultado primário deve absorver a maior parte da queda de receita para evitar cortes excessivos de despesa que empurrem a economia ainda mais para baixo.

No geral, opositores ao acordo tendem a apontar que o problema não está centralmente no lado da despesa, e sim no lado das receitas. Uma interpretação corrente advoga que o problema de receita é principalmente por isenções fiscais. Assim, curiosamente, adota-se uma dimensão estratégica

semelhante à visão dos defensores do acordo: a raiz está na gestão estadual. A diferença é que seria por renúncia à receita e não por uma suposta "gastança" irresponsável. Dessa forma, também semelhante com a visão dos defensores do pacote, a crise econômica nacional é equivocadamente mencionada como um aspecto conjuntural apenas, logo, um fator secundário pouco enfatizado.

Caso se considere que estes são os dois polos opostos do debate, há então um “ponto cego” de convergência: a opção intencional por não nacionalizar a crise no Estado do Rio de Janeiro, o que deixa transparecer os respectivos projetos de poder. Um projeto é ligado a uma “moral técnica” que eleva a Lei de Responsabilidade Fiscal a uma cláusula pétrea acima dos próprios valores constitucionais, de modo que será a Constituição brasileira que terá que se adaptar a suas determinações. Nessa via, despolitiza-se uma série de questões que pudesse estimular aspirações sociais mais profundas, logo, incompatíveis com gestões “blindadas” ao apelo popular (é notório a forma como recorrentemente confunde democracia com demagogia ou populismo).

Outro projeto é ligado a uma “moral social” que parti de uma crítica ao sistema capitalista mirando idealizar espaços de utopia, de modo que não avança sobre formas efetivas de comandá-lo sob grandes blocos de capitais nacionais e complexos regionais integrados em um sistema territorial de produção. Dessa forma, esses opositoristas visam tratar o problema descolado de sua essência econômica, enquanto interesse nacional e visão estratégica de longo prazo. Nessa linha, isenção fiscal não é discutida como uma política econômica, e sim como mero “véu” de uma corrupção sistêmica. Assim, tratam o problema como combustível da própria disputa político-partidária no nível estadual, logo, não vocalizando e liderando um pleito pluripartidário a respeito da defesa de interesses regionais do Rio.

Contudo, o debate pode ir além dessas duas interpretações. Isso porque o cerne da questão não se resume a disputa por qual moralidade a escolher: seja a técnica, ou seja a social. Isso porque a crise econômica nacional está longe de ser só um fator secundário. E se ela é algo central, então a crise no Rio tem que ser nacionalizada urgentemente para, a partir disso, enfrentar suas especificidades fundamentais.

Ao invés de meros casos de ganância ou renúncia, a raiz do problema é mais complexa e está nas características do padrão de desenvolvimento e sua debilidade produtiva estadual. Essa debilidade, Sobral (2013 e 2017) a caracterizou como um quadro de “estrutura produtiva oca”, e, entre seus determinantes, impede que as receitas públicas tenham outro comportamento (inclusive, reduzir a dependência das rendas do petróleo e gás). Sendo assim, essa debilidade que leva a uma grave recessão ter efeitos mais que proporcionais sobre a região. Uma crítica mais adequada às isenções fiscais seria buscar mensurar o quanto evitaram o agravamento ou não desse problema estrutural. Criticar isenções sem focar na avaliação da desindustrialização não contempla a essência do debate que cerca a questão. Portanto, isenções é um problema rigorosamente para se tratado no debate sobre a qualidade da política industrial.

O equívoco mais retumbante para uma visão progressista seria achar que “a melhor política industrial é não ter política industrial”, ou, traduzindo para o caso específico, que a melhor política de incentivos fiscais é não ter política de incentivos fiscais. Uma significativa redução de isenções exige superar a “guerra fiscal”, um debate importantíssimo, mas que envolve uma reordenação do pacto federativo, logo, um tratamento nacional e nunca isoladamente na escala estadual. No mais, melhores encaminhamentos da questão na escala estadual se voltariam a uma discussão de como resgatar e atualizar uma estrutura permanente de planejamento integrado e planificação setorial.

Ao criticar a superestimação dada aos incentivos, não se quer dizer que não haja problemas de gestão estadual. Ao contrário, o agravamento das condições se evidencia muito mais por uma exposição a um endividamento temerário e a forma pouco contundente que lida com disputas financeiras no cenário nacional: seja com a pouca recuperação da dívida ativa de empresas, seja com não priorização de reparações a exigir do governo federal (exemplo: Lei Kandir, defasagem no valor de royalties etc.). Soma-se a forma que mistificou o problema da previdência, isentando suas responsabilidades como mostrou relatório do TCE-RJ (2017). Em particular, oculta-se descapitalizações realizadas, antecipações desastradas de receitas, e ausência de um plano de amortização que considerasse o custo de transição na fase atual de vigência de dois modelos organizacionais.

É preciso ter claro que o dinheiro de corrupção já apurado não “fecha a conta” do rombo total das finanças públicas. Por essa razão, apela-se à hipótese heroica que maior parte das isenções é no final das contas também corrupção. Contudo, as cifras alardeadas de incentivos estão sob forte controvérsia que variam em um intervalo enorme entre levantamentos do TCE-RJ e do governo estadual (para uma análise baseada no levantamento do TCE-RJ, ver artigo do Observatório de Benefícios (2016), grupos compostos por auditores fiscais da SEFAZ-RJ.

Segundo SEDEIS-RJ (2016), a controvérsia se deu pelo uso da Base Auto Declarada de Incentivos Fiscais (BADIF) que não desconta o Montante Neutro de Incentivos Fiscais (MONIF) que equivaleria a 74% do total. Em sua visão, isso não impacta as receitas públicas por serem valores compensados ao longo da cadeia produtiva, ou por se tratarem de transferência de máquinas entre estabelecimentos da mesma empresa. Ademais, mesmo no valor restante, chamado de Valor Apurado de Incentivos Fiscais (VAPIF), 58% são incentivos definidos por políticas do governo federal e concedidos nacionalmente pelo CONFAZ, logo, apenas 11% do BADIF seria fruto de atos do governo estadual. Mesmo que as maiores cifras estivessem corretas, o que é improvável pelas deduções não contabilizadas, um processo de recuperação desse dinheiro teria que ser mediado pelos seus impactos sobre as decisões de investir e de produzir para não agravar a situação de uma economia regional já em frangalhos.

Desse modo, saídas da crise financeira atual dependem não só de maior mobilização reivindicatória, mas de diagnósticos com sentido mais prático para o enfrentamento do cerne do problema. É fundamental nacionalizar a crise no Estado do Rio de Janeiro e cobrar as responsabilidades do governo federal. Afinal, a União possui meios para resolver os efeitos da crise nacional que ela inflingiu aos estados e municípios com seus erros de política econômica, explicitando as debilidades estruturais destes últimos.

É falacioso o argumento que o aporte de recursos do orçamento federal na economia fluminense seria querer “quebrar” o Brasil impedindo o ajuste fiscal federal (ou, pior, ser inflacionista). Cabe assinalar que a União montou um novo Refis que permite perdoar dívidas empresariais de 543 bilhões, o que equivale a mais de 2,6 vezes o orçamento do Estado do São Paulo, o mais rico da federação. Logo, o

problema não é de saber fazer aritmética nem ser ou não irresponsável. O problema é não ser compreendido pelo governo federal a profundidade da crise no Estado do Rio de Janeiro e como recuperá-lo tem um efeito de recuperação nacional muito maior que um lobby empresarial difuso sem nenhuma previsibilidade de efeito multiplicador em termos de gasto e redinamização econômica.

Portanto, não se precisa nenhuma solução fiscal irresponsável para socorrer o Rio de Janeiro, basta espírito republicano e coordenação federativa de um plano de recuperação nacional (e sai bem mais barato que um Refis). Sobre esse ponto, ganha pertinência comparar a situação do Rio de Janeiro com o que transcorre na peça "*O Mercador de Veneza*" de Shakespeare (2005). Nessa peça, o usurário *Shylock* exige cobrar uma letra que permite cortar uma libra de carne do fiador da dívida. Para justificar o absurdo se agarra a lei que exige respeito aos contratos e ameaça dizendo que se não for respeitada a cobrança todo o sistema legal e de negócios de Veneza estaria sob insegurança jurídica. Apela a clemência e irresoluto ele rebate que só exige a lei e o que está na letra é seu de direito. O revés ocorre quando o juiz(a) chamado reconhece seu direito a um pedaço de carne pela dívida, porém nada no trato firmado o autoriza a sangrar. Se sangrar está atentando contra a vida de um cidadão e a mesma lei se vira contra ele.

Shakespeare assim discute do que se trata a justiça que concebe um direito desde que este seja ponderado pelos riscos que impõem a outros direitos assegurados. E mais, que o direito à vida é superior a qualquer direito financeiro que o ponha em risco. Há uma frase central na peça do juiz(a) se referindo ao usurário: "*reclamaste justiça; fica certo de que terás justiça, talvez mais do que desejaras*" (SHAKESPEARE, 2005, pp. 136-137).

Voltando a situação fluminense, as remunerações dos servidores estaduais, de beneficiários de programas sociais não atendidos adequadamente e das empresas fornecedoras se tornaram fiadores da dívida estadual indiretamente. O governo federal age como a personagem *Shylock* a cobrar sua dívida, pois a lei lhe permite, mesmo que isso significa "cortar na carne" e pôr em risco condições de manutenção dos fiadores envolvidos. Diante disso, o que se pode avaliar se não é o caso de por vias políticas e vias jurídicas se buscar fazer justiça mais do que o governo federal imagina.

Atualmente, a dívida estadual é de cerca de R\$ 107 bilhões, sendo que R\$ 73,6 bilhões diretamente com a União. Os principais itens são associados aos acordos de renegociação da dívida do final da década de 90, repara-se que até hoje não foram quitados, embora o saldo atual (o que falta pagar e não tudo que já foi pago) signifique mais que o triplo do valor contratado. Em valores de janeiro, isso garante a União uma receita de 127,7 milhões.

De fato, está de acordo com a lei a União cobrar uma dívida, porém o mesmo governo estadual é credor de uma dívida ativa de diversas empresas que se refere a impostos não pagos. Fazendo o encontro de dívidas, essa dívida ativa empresarial está em torno de R\$ 69 bilhões, valor muito próximo à dívida do Estado do Rio com a União (lembrando, R\$ 73,6 bilhões). Boa parte dessa dívida empresarial é considerada impagável, sendo que a taxa de recuperação é bem baixa pois depende do sistema jurídico, o mesmo que garante o direito da União.

Primeiro detalhe, segundo dados da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, as duas empresas com maior volume de dívida ativa são empresas estatais federais: Petrobrás (R\$ 4,4 bilhões) e Correios (R\$ 1,6 bilhões). Sendo o governo federal acionista majoritário delas poderia ser questionado. Segundo detalhe, a dívida ativa de empresas do ramo de Petróleo e Gás está em torno de R\$ 8 bilhões (incluindo Petrobrás). Contudo, é o mesmo setor que pressiona a ANP para retardar a atualização da tabela dos valores a serem pagos de royalties e participações especiais ao Governo do Rio. Isso gera anualmente uma perda estimada de R\$ 2 bilhões, fora valores retroativos a serem exigidos. Não há controvérsia, basta que se cumprisse a lei.

Existem outros pontos a serem discutidos como reparações pela Lei Kandir, bem como retomar a discussão sobre as perdas pelo ICMS do petróleo não ser cobrado na origem. Toda a questão ignorada pelo governo federal que anseia por cobrar sua dívida e o governo estadual respalda com discurso de que o servidor estadual e a sociedade em geral precisam fazer "sacrifícios".

É inegável que a justiça precisa cumprir a lei. Agora, cabe discutir os valores que são fundamentais e refletem sabedoria política sua defesa, ampliando o horizonte do possível. Para uma visão similar a da



personagem *Shylock* na peça: “*O Mercador de Veneza*”, basta a retórica de uma “moral de tesouraria” a respeitar os compromissos de dívida. Contudo, cabe se indagar qual direito é soberano diante de uma tensão federativa explícita entre entes governamentais e um conflito distributivo que pesa em favor de certos grupos de interesses de forma acrítica.

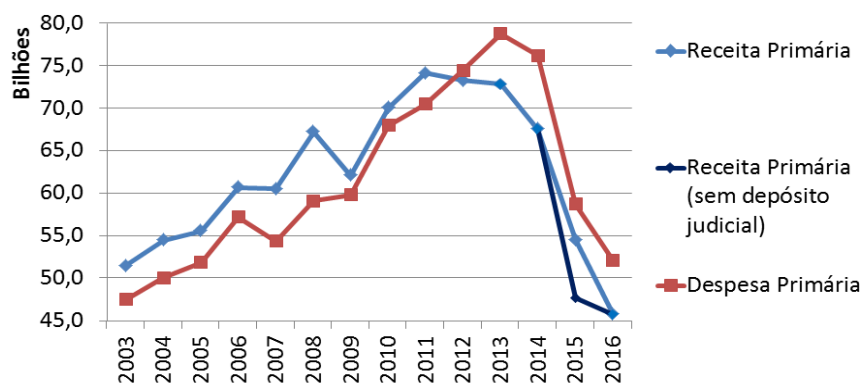
### **Bases para um diagnóstico crítico à visão contida no acordo federal a partir da ênfase nas especificidades fluminenses**

A ênfase da crítica ao acordo deveria estar em um problema de debilidade produtiva que foi explicitado por um cenário de enorme tensão federativa, o que agravou os efeitos da exposição governamental a um endividamento temerário. Qualquer outra condução mesmo que se oponha ao acordo federal não oferecerá condições objetivas de reorientá-lo sem modificar antes a dimensão estratégica do diagnóstico que não foca em nacionalizar a questão fluminense, mantendo seu governo estadual e sua economia como problemas isolados.

Primeiramente, é preciso ter claro que o cerne da crise financeira do governo do Estado do Rio de Janeiro se deve mais pela queda de receitas do que pelo aumento das despesas, o que também estão caindo. O problema é que as receitas estão caindo num ritmo mais acelerado que as despesas como mostra o gráfico 1. É preciso ter claro que se estabeleceu um ciclo vicioso no qual se faz progressivamente maiores cortes de despesas (e ainda se continua recomendando que se faz mais) e as receitas caem ainda mais. O gráfico 2 mostra a gravidade do quadro para o ano de 2016, quando a retração arrecadação própria fluminense foi maior entres os estados brasileiros.

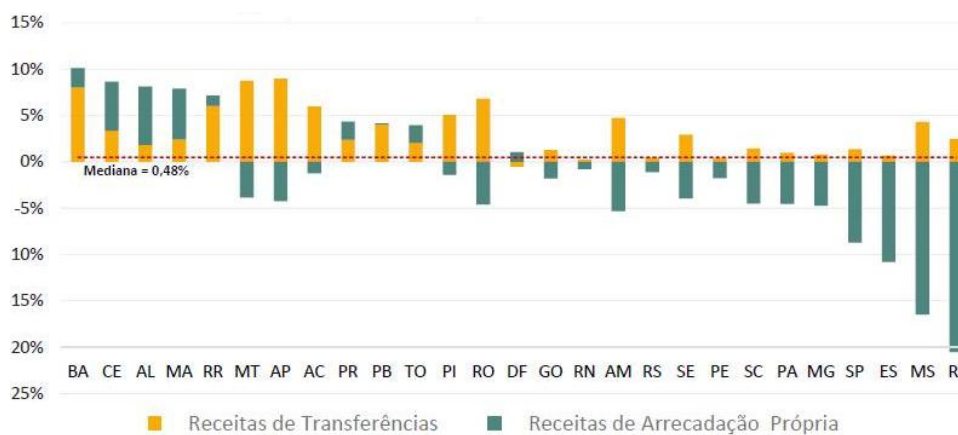
Não se priorizando uma inflexão na deterioração das receitas, o desajuste fiscal persiste tornando inócua a aposta reiterada em maiores endividamentos e redução da máquina pública, em particular, no contexto atual de recessão e carências sociais. Em particular, porque não se trata apenas de uma forte queda das receitas, mas isso em um contexto de capacidade de geração de receita própria estruturalmente baixa.

Como mostra o gráfico 3, o caso fluminense é aquele com a menor taxa média anual de crescimento da receita corrente líquida considerando junto com as três gestões anteriores. Logo, não se trata apenas de um problema conjuntural e sim estrutural que foi explicitado em uma situação de maior vulnerabilidade (forte queda das receitas do petróleo e gás natural e recessão econômica nacional). E mais, o desempenho fluminense é bem diferente dos casos mineiro e gaúcho que, muitas vezes, alguns analistas tratam imprudentemente de forma conjunta.



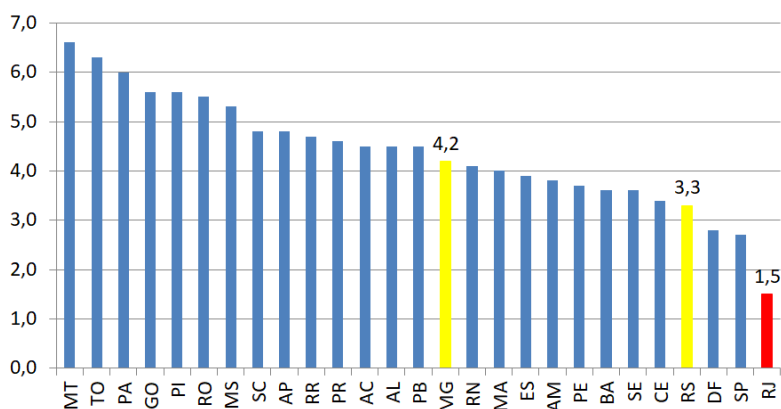
**Gráfico 1.** Evolução de receitas e despesas primárias do governo fluminense em termos reais, 2001/2016.

Fonte: [www.mda.gov.br/saf](http://www.mda.gov.br/saf), 1º sem 2010.



**Gráfico 2.** Variação real (%) das receitas primárias dos estados entre 2015 e 2016

Fonte: Sistema do Tesouro Nacional



**Gráfico 3.** Taxa média anual de crescimento da RCL, 2002/2016

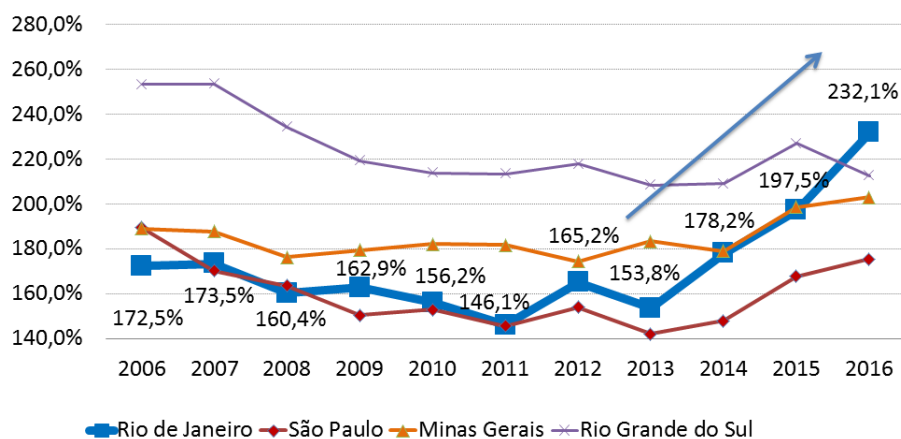
Fonte: STN e secretarias estaduais.

Nota: Valores corrigidos por IPCA (dez/2016)

Como mostra o gráfico 4, já há uma exposição temerária a um endividamento acelerado, o que foi induzido pelo governo federal em três fases. No início, isso se justificava para fazer investimentos de interesse nacional que não foram realizados diretamente pelo governo federal, apoiando o endividamento dos governos estaduais para fazerem no seu lugar. É inegável a importância dos investimentos públicos realizados. Todavia, ao escolher facilitar o crédito em bancos públicos federais, a União não impactou suas contas, embora esses investimentos eram de interesses nacional (em sua maioria, voltados para grandes eventos) e poderiam ter sido feitos com uso de orçamento federal. Precisando ser feitos “a toque de caixa” e num volume considerável, mostraram-se incompatíveis a capacidade de uma administração estadual aguentar.

Numa segunda fase, houve a tentativa de sustar temporariamente os efeitos de uma recessão nacional que se julgava passageira no discurso oficial federal. Porém, ao se alongar, transformou esse processo em uma “bola de neve”. Assim, anteciparam-se receitas ficando descoberto o fluxo de caixa no futuro próximo. Desse modo, não só há um desempenho pior de geração de receitas, como ganhou um passivo ao invés de uma receita garantida. Sem ter recomposto a receitas para cumprir os compromissos, precisa de mais recursos com mais sem condições de solvência para contrair mais créditos.

No momento atual, transcorre a terceira fase quando a gestão federal tenta fazer seu ajuste das contas diretamente à custa dos entes subnacionais como o Estado do Rio de Janeiro. Ao impedir que financie seu déficit através do orçamento como o mesmo fez, empurra a gestão fiscal estadual para um comportamento cada vez mais especulativo: endividamento crescente, numa lógica de dívida sobre dívida.



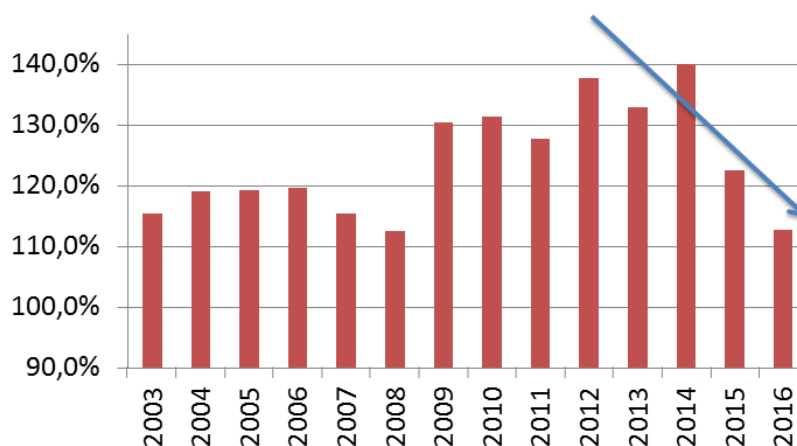
**Gráfico 4.** Evolução da DCL em % da RCL de estados selecionados, 2006/2016

Fonte: Tesouro Nacional e secretarias estaduais.

Nota: posição em 31/01/2017

Como o gráfico anterior mostrou, mais uma vez é bem diferente a trajetória fluminense dos casos mineiro e gaúcho. Especificamente, entre 2012 a 2015, foram contratados R\$ 22,39 bilhões em empréstimos. Cabe ainda destacar as obrigações no valor de R\$ 18,4 bilhões até 2021 pela antecipação de R\$ 8,4 bilhões em royalties e participações especiais no período recente. Conseqüentemente, já há um alto patamar de desembolsos obrigatórios para os próximos 10 anos (no total, em torno de R\$ 82 bilhões).

Insistir em mais endividamento tendo a retórica do "dever de casa" sobre contrapartidas como algo indiscutível é desconsiderar que, daqui para frente, economias substanciais só serão feitas sucateando ou cortando serviços públicos e com o descuido na preservação de fatores portadores de futuro (vide a agonia da UERJ entre tantos outros exemplos). Como aponta o gráfico5, a evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida – RCL revela um violento tranco nos dispêndios feito ano a ano. 2016 chegou ao menor patamar atingido por esse indicador considerando desde o início da década de 2000, mesmo com a RCL sofrendo uma queda considerável nos últimos anos.



**Gráfico 5.** Evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida, 2001/2016

Fonte: Contas de Gestão / SEFAZ/RJ

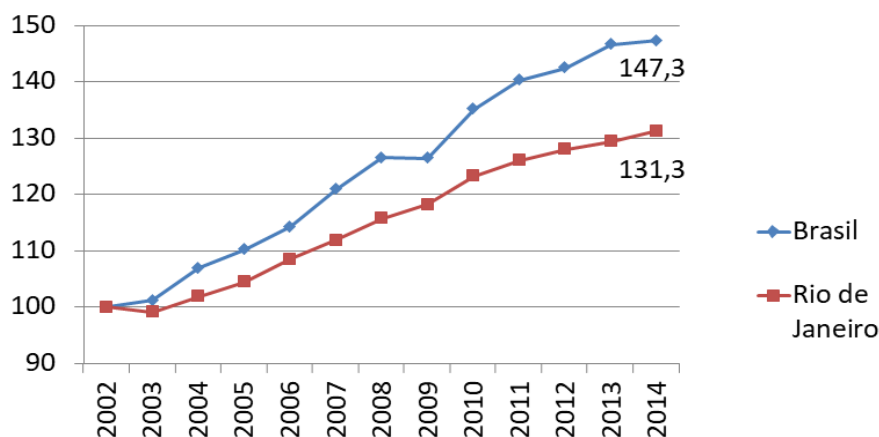
Nota: Dados de 2015 não consideram depósitos judiciais

Todo o debate que foca exclusivamente nas finanças públicas acaba enfatizando a folha de pagamentos sem contextualizar como o efeito de um problema maior e com outras especificidades. É fundamental que todo o debate de finanças públicas não desconsidere a dimensão da economia regional e seus desafios que tornam necessário a recuperação e sustentação de instituições de Estado com visão de futuro.

A situação do RJ tem especificidades, em particular, a problemática de sua “estrutura produtiva oca”. Como ilustração, o gráfico 6 apresenta a evolução do crescimento do valor adicionado bruto total do Estado do Rio de Janeiro e da média nacional no período 2002/2014. Nota-se que, no acumulado, o Estado do Rio de Janeiro possui desempenho pior e somente em dois anos se aproximou da média nacional: 2009 e 2014. Justamente anos cuja trajetória do VAB total para o Brasil sofreu piora, ou seja, a aproximação foi porque a economia brasileira foi mal e não porque a economia fluminense foi bem. Quando a economia nacional vai bem, a economia fluminense não acompanha na mesma intensidade.

Diante disso, explicitou-se um desempenho tributário estruturalmente aquém do porte de sua economia regional. Segundo tabela 2, em uma comparação entre estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o PIB é quase três vezes menor e a receita tributária líquida é quase cinco vezes menor. Essa desproporção significa uma receita tributária líquida 56,6% menor, ou seja, perdas anuais em torno de R\$ 22,3

bilhões. Se isso fosse superado, cobriria o déficit orçamentário previsto na LOA para 2017 (R\$ 20,3 bilhões).



**Gráfico 6.** Série encadeada do crescimento do volume do valor adicionado bruto (VAB) total, 2002-2014  
Fonte: Contas Regionais/IBGE

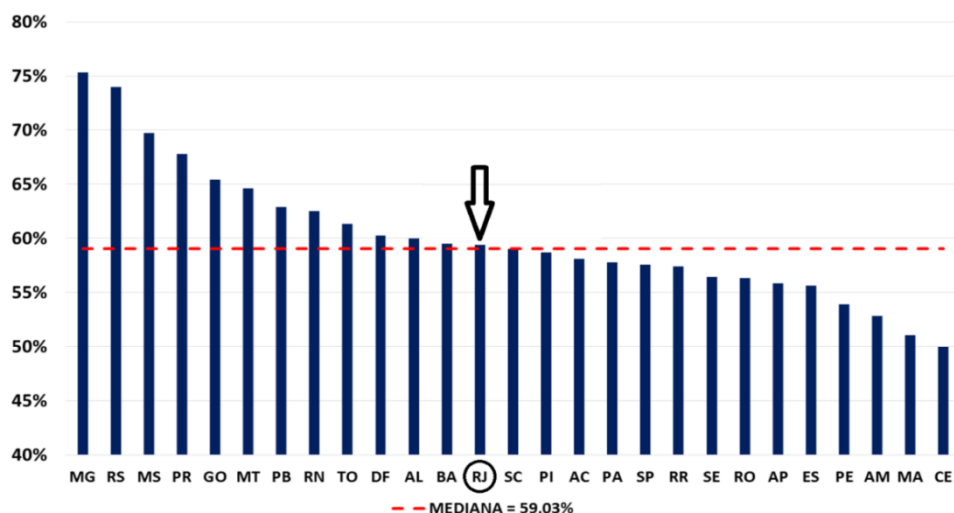
Estados	PIB		Receita Tributária Líquida	
	Valor (em R\$ bilhões)	%	Valor (em R\$ bilhões)	%
Dados reais:				
Rio de Janeiro	671,1	36,1%	29,1	20,5%
São Paulo	1.858,2	100,0%	142,2	100,0%
Simulação de Proporcionalidade:				
Rio de Janeiro	671,1	36,1%	51,3	36,1%
São Paulo	1.858,2	100,0%	142,2	100,0%
<b>Diferença pela desproporção:</b>			<b>-22,3</b>	<b>56,6%</b>

**Tabela 2.** Comparativo PIB e Receita Tributária entre os estados de Rio de Janeiro e São Paulo

Fonte: SICONFI/STN/MF e IBGE, dados retrabalhados a partir de Osorio (2016)

Nota: PIB para exercício de 2014 e Receitas tributárias para exercício de 2015

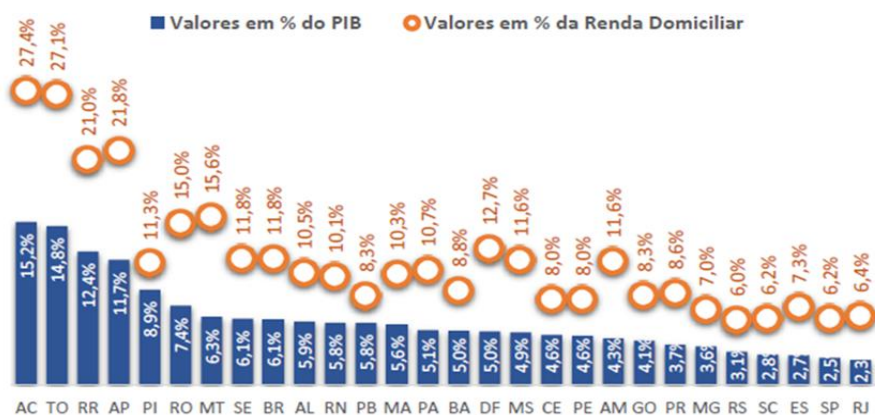
Diante desse quadro, ganha evidência que as despesas com pessoal não explicam a situação caótica em que se encontram as finanças públicas fluminenses. Segundo gráfico 7, em 2015, mais uma vez diferente de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, o peso das despesas com pessoal no total de despesas primárias ainda foi um resultado mediano no comparativo com os outros estados brasileiros. Deve-se ponderar que há uma tentativa de maiores cortes em todas as despesas não obrigatórias, logo, as despesas primárias tendem a se concentrar nas obrigatórias (como despesas com pessoal), o que aumentará provavelmente o valor desse indicador nos próximos exercícios.



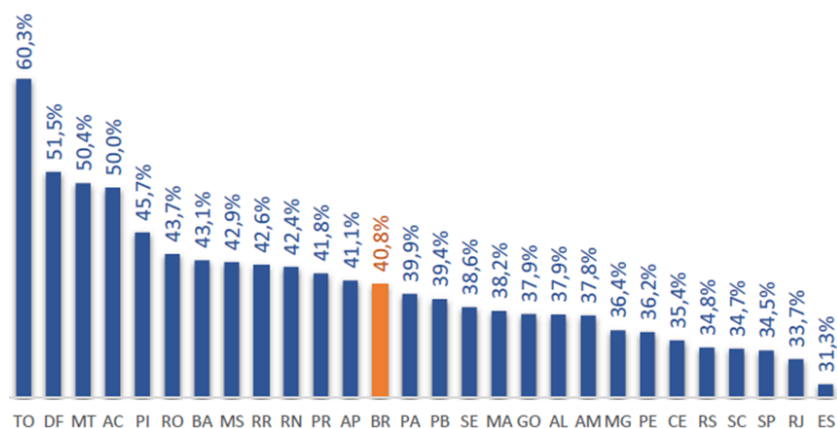
**Gráfico 7.** Peso (%) das despesas com pessoal no total de despesas primária, 2015  
Fonte: STN

Nota: em 2016, foi 64,2% para o RJ

Ao contrário do que presume uma visão generalista de um Estado perdulário contida no acordo federal, o caso fluminense não é de uma máquina pública “inchada” (em particular, no poder executivo). Logo, focar na redução de seu tamanho tende mais a gerar não ganhos e sim perdas de eficiência em termos de papel econômico estruturante e capacidade de atendimento das demandas sociais. Como se nota nos gráficos 8 e 9, em proporção do PIB, da renda domiciliar e da receita (pública) corrente líquida, a despesa com pessoal ativo do poder executivo fluminense é uma das menores (quando não a menor) em comparação com os demais estados.



**Gráfico 8.** Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % do PIB e da Renda Domiciliar, 2015  
Fonte: Afonso, 2016



**Gráfico 9.** Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % da Receita Corrente Líquida, 2015

Fonte: Afonso, 2016

Esse ponto é decisivo, ao invés de menos, a administração pública está com composição de diversas áreas bastante envelhecida e carente de concursos, dado que historicamente ainda se encontra bastante desestruturada. A ocupação de funções permanentes por cargos comissionados, prática excessiva de terceirizações, diversas áreas carentes de pessoal (em particular, prestadores de serviços essenciais) etc. denotam a falta de concurso, um problema estrutural que não só afeta a qualidade do serviço público como, inclusive, reduz a base de financiamento previdenciário. Ou seja, prejudica o ajuste em seu aspecto mais enfatizado na opinião pública.

Ao longo dos últimos anos, servidores e população atendida pelos serviços estaduais já sentiram o que significa uma tentativa indiscriminada de austeridade fiscal: interrupção de políticas públicas e precarização (senão sucateamento explícito) de instituições de excelência e prioritárias para as massas populares. Diante de um Estado desestruturado, não se pode oferecer veneno como remédio. Caso contrário, é fazer laboratório de teses com o sofrimento alheio.

Ao explorar generalidades que melhor sirvam para resumir a um ideal de redução do tamanho do Estado, tem que se ter a responsabilidade de dizer aonde vai realizar cortes profundos, em particular, sem afetar as políticas públicas. O acordo não é o fim de um processo de tensões federativas e sim o começo de um duro alinhamento que tende a se explicitar como estratégia de servidão financeira a partir da subordinação política e da expropriação econômica.



Afinal, pelo acordo, abriu-se margem a ganhar respaldo um conjunto de argumentos bem apriorísticos e sem um debate mais responsável. Como ilustração, em entrevista recente Barbosa (2017), secretário de fazenda fluminense, aposta que a venda de empresas públicas melhora necessariamente os serviços para a população atendida sem ter se baseado em qualquer modelo de regulação, bem como aposta que o governo do Estado do Rio de Janeiro ficar impedido de contrair crédito para fazer novos investimentos abrirá oportunidade para investidores privados. Portanto, sua visão está na contramão das evidências mais recentes sobre as dificuldades enfrentadas por concessionárias de serviços públicos em diversos países, inclusive, sucedendo-se experiências de reestatização, o que permite reavaliações como aquelas apresentadas no estudo de Kishimoto e Petijean (2017). Além disso, o respectivo secretário claramente dá pouca importância ao efeito multiplicador do gasto público e seu potencial de redinamização econômica, inclusive, seu impacto sobre a arrecadação pública.

Por outro lado, o acordo cria dissenso e desmobilização temporários entre os grupos de interesse afetados, e esse déficit de atenção favorece a imposição futura de atos ainda mais lesivos como algo inadiável pela gravidade dos fatos. Como exemplo do risco que se corre, um parecer recente da Secretaria do Tesouro Nacional (2017) já contém a sugestão de uma revisão da oferta de ensino superior, proposta de intervenção em uma política pública estadual em nenhum momento colocada antes em discussão até a assinatura do acordo.

Por isso, é importante que não se confunda alívio com solução. É fundamental se antecipar ao projeto de consenso forçado em vias de se consolidar. Em especial, cabem alguns alertas. Primeiro, o cenário federativo é marcado por uma série de controvérsias sobre o que entes subnacionais e o governo federal devem reciprocamente. Porém, assinando o acordo, fica-se impedido de qualquer questionamento judicial. Segundo, cria-se um conselho de supervisão que retira autonomia de um governo estadual eleito, pois terá acesso direto, por meio de senhas e demais instrumentos de acesso, aos sistemas de execução e controle fiscal.

Terceiro, a finalidade do acordo é apenas estabilizar a dívida líquida. Trata uma economia em recessão e com problemas estruturais como se tivesse um fluxo fiscal sustentado e com alguma previsibilidade,

mesmo sem nenhuma ação indutora do gasto público. Quarto, se ocorrer divergência entre os valores realizados e os valores estimados na modelagem, exige-se medidas compensatórias. Na prática, isso significa que não batendo metas, há risco às políticas públicas, dado que se terá um teto de gasto e o acesso ao sistema para subordinar qualquer outra prioridade à questão da dívida.

Por último, apesar de ser tratado como um aperfeiçoamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a mesma previa que não se poderia deixar nem restos a pagar para uma administração seguinte. Contudo, será admitido um passivo e uma série de encargos muito mais graves que qualquer resto a pagar. Ao contratualizar pontos centrais de um programa de governo, isso cria riscos à possibilidade de alternância de poder, algo caro à democracia.

Diante disso, é preciso ter claro que o acordo não é um “socorro”, dado que não há empenho de recursos do orçamento federal nem preocupação central com a grave situação socioeconômica estadual. O acordo favorece, a princípio, maior endividamento e parte de uma narrativa que não contempla as especificidades do problema estadual: uma máquina pública “não inchada” (mas desequilibrada entre os poderes e com o executivo desestruturado), e um período anterior que, ao invés de bonança econômica, explicitou uma “estrutura produtiva oca”.

Esse último conceito merece ser trazido ao centro do debate que envolve não apenas uma gestão desorganizada para lidar com a forte queda das receitas, mas um patamar de geração de receitas estruturalmente baixo. Isso foi agravado pela pouca ênfase dada a uma série de questões tributárias e federativas (ICMS do petróleo, atualização dos royalties, Lei Kandir, dívida ativa etc.). Tais desafios ainda permanecem diante de um governo federal que se comporta semelhante a um “agiota”. Isso exige que os alertas não sejam desconsiderados para alguma margem de negociação futura e ganhe força uma frente política capaz de melhor defender os interesses do Rio.

## **Conclusão**

O principal desafio da atualidade no Brasil é superar a negação da política. Não precisa muito tempo em qualquer discussão para se colher opiniões que refletem uma raiva da classe política, acusando-a de todos os males atuais. O resultado prático é a generalização de uma crença na possibilidade de decisões públicas apenas guiadas pela "boa" técnica. Como lógica idealizada, acredita-se na retórica que dessa forma não estaria sujeita às posições controversas, pois ela seria "racional" e sem "paixões" políticas. Isso leva que a indignação aos políticos dê salvo conduto para tecnocratas assumirem o comando do processo histórico nacional.

Nesses termos, o papel dos políticos se apequenou, e eles muitas vezes que cumprem ordens dos tecnocratas e não mais o contrário como em qualquer democracia plena. Dizer que se luta contra a negação da política é dizer que se precisa inverter essa correlação de forças, ou seja, reconduzir os tecnocratas a quem tem que tornar possível uma decisão política e não criar impasses e entraves a apresentação de um maior leque de alternativas. Bobbio (1997) alertou que a Tecnocracia é a antítese da Democracia.

Mesmo a via da judicialização não é um substituto perfeito à via da politização. Não existe sistema de governo comandado pelo poder judiciário. É um poder que vem se revelado bom para proferir muitos discursos sobre a moralidade e deixar de se posicionar diante de um conflito distributivo duríssimo. Assim, resume-se um grande quadro de tensões a uma questão de racionalidade absoluta, ocultando o juízo de valor que se faz ao desconsiderar as assimetrias entre os grupos de interesse e reduzir o horizonte de possibilidades de solução a opções só aparentemente "neutras".

Não há alternativa a política, única via realmente democrática e representativa para mediação de conflitos. O resto é credo em uma nova aristocracia ilustrada, mas que não tem mandato do único soberano, o povo. Diante disso, merece ser questionado até que ponto que a forma como se tem tratado a crise das finanças do governo fluminense não fere o princípio republicano e o princípio da dignidade humana.

O princípio republicano remete que as administrações governamentais se guiem pelo interesse público em consonância à soma de outros princípios: legalidade, igualdade, responsabilidade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade etc. Por exemplo, isso significa que somente se permite um gestor público fazer aquilo que a lei, antecipadamente, o autorize. Da mesma forma, não devem ser cabíveis favoritismos, perseguições ou desmandos que se desdobram em atos lesivos ao patrimônio público. Ademais, cabe ser respeitada a isonomia dos administrados, não conferindo privilégios ou discriminações de qualquer espécie.

Nesse sentido, a razão pública não deve se guiar pela subjetividade dado que ninguém desempenha funções políticas por direito próprio. Agir de forma contrária seria negar a predominância do sentido da função institucional sob as razões pessoais e a observância ao conjunto de direitos fundamentais, como o princípio da dignidade humana. Esse último, por exemplo, não se dissocia da proteção absoluta e irrestrita dos salários e provimento dos trabalhadores por garantias constitucionais.

Assim, não se trata de desconsiderar a margem de discricionariedade administrativa na execução do orçamento. Trata-se sim de alertar para a produção de arbitrariedades cumulativas que tornam a lei orçamentária quase uma ficção, colocando em risco o patrimônio público e deixando muitos desamparados do essencial para subsistência (ou seja, direito à vida). Na retórica do acordo federal isso tudo é temporário, devido uma conjuntura ruim. Porém, análises mais atentas ao sentido das reformas associadas denotam que isso é um legado.

Em disputa política, há um “novo normal” face um alinhamento dessa gestão com a visão política e os grandes interesses por trás do governo federal. Quem luta contra as reformas federais socialmente controversas deve tomar consciência disso, e se mobilizar também contra uma reforma federativa disfarçada e imposta, fruto da chantagem institucional e da permissividade com seu poder de agiotagem sobre a dívida estadual. Portanto, precisa-se enxergar que a questão vai muito além de um problema de gestão particular. Caso contrário, outros governos estaduais e municipais politicamente fracos assinarão também suas “renúncias” a qualquer programa de desenvolvimento e políticas públicas, como jaz o fluminense.

A solução é federativa e, para isso, é preciso nacionalizar com urgência a crise no Estado do Rio de Janeiro, o que exige uma articulação para politizar contra mais essa reforma. No mais, é fundamental uma frente ampla da sociedade organizada para o Rio de Janeiro mostrar qual lugar que lhe cabe na federação brasileira.

## Referências bibliográficas

- AFONSO, J.R.; PINTO, V. Despesa pessoal com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federativas. *Caderno virtual do IDP*, v.2, n.35, 2016.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy*, 21, Oct. 1995.
- ASSIS, J.C. **Acerto de contas: a dívida nula dos estado**. Rio de Janeiro: MECS Editora, 2017.
- ÁUREO, C. "Podemos ter saldo positivo em 2020", diz secretário do Estado do Rio de Janeiro (Entrevista). *Revista Época*. Disponível em: [epoca.globo.com/economia/noticia/2017/06/podemos-ter-saldo-positivo-em-2020-diz-secretario-do-estado-do-rio-de-janeiro.html](http://epoca.globo.com/economia/noticia/2017/06/podemos-ter-saldo-positivo-em-2020-diz-secretario-do-estado-do-rio-de-janeiro.html). Acesso em: 12 de julho de 2017.
- BARBOSA, G. "O plano para salvar o Rio é à prova de demagogia", diz secretário de Fazenda (Entrevista). *Revista Época*. Disponível em: [epoca.globo.com/economia/noticia/2017/09/o-plano-para-salvar-o-rio-e-prova-de-demagogia-diz-secretario-de-fazenda.html](http://epoca.globo.com/economia/noticia/2017/09/o-plano-para-salvar-o-rio-e-prova-de-demagogia-diz-secretario-de-fazenda.html). Acesso em: 11 de setembro de 2017.
- BARBOSA, N. O Retorno da Austeridade Fiscal Expansionista. *Jornal GGN*. Disponível em: [jornalggm.com.br/noticia/o-retorno-da-austeridade-fiscal-expansionista-por-nelson-barbosa](http://jornalggm.com.br/noticia/o-retorno-da-austeridade-fiscal-expansionista-por-nelson-barbosa). Acesso em: 5 de abril de 2017.
- BLANCHARD, O.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. Rethinking macroeconomic policy. *IMF Staff Position Note*, Feb. 2010.
- BLANCHARD, O.; LEIGH, D. **Growth forecast errors and fiscal multipliers**. Washington: International Monetary Fund, 2013. (IMF Working Paper, WP/13/1).
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA. A crise financeira dos estados e municípios. Disponível em: <http://www.corecon-rj.org.br/anexos/EB1D33AA3526E0B1AC507C5CD70B4CA0.pdf>. Acesso em: 04 de setembro de 2017.
- DE LONG, J.B.; SUMMERS, L. H. Fiscal policy in a depressed economy. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, 2012.
- GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small european countries. **NBER Chapters in NBER Macroeconomics Annual**, v. 5, p. 75-122, 1990.
- HALL, R. E. By how much does GDP rise if the government buys more output? *National Bureau of Economic Research*, 2009. (Working Paper, n. 15496).
- HIRSCHMAN, A. **Estratégia de desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

ISLAM, I.; CHOWDHURY, A. Revisiting the evidence on expansionary fiscal austerity: Alesina's hour? Vox Policy Portal, 2012. Disponível em: [voxeu.org/debates/commentaries/revisiting-evidence-expansionary-fiscal-austerity-alesina-s-hou](http://voxeu.org/debates/commentaries/revisiting-evidence-expansionary-fiscal-austerity-alesina-s-hou). Acesso em 17 de julho de 2017.

KEYNES, J.M. **Consequências econômicas da paz**. Brasília: Editora da UNB, 2002.

KISHIMOTO, S.; PETIJEAN, O (ed.). **Reclaiming Public Services**: How cities and citizens are turning back privatization. Amsterdã e Paris: Transnational Institute, jun. 2017.

MOUNTFORD, A.; UHLIG, H. What are the effects of fiscal policy shocks? **Journal of Applied Econometrics**, v. 24, n. 6, p. 960–992, 2009.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1957.

OBSERVATÓRIO DOS BENEFÍCIOS. Jogando luz na escuridão. Disponível em: [www.sidneyrezende.com/jogando-luz\\_.pdf](http://www.sidneyrezende.com/jogando-luz_.pdf). Acesso em: 11 de setembro de 2016.

ORAIR, R.; SIQUEIRA, F.; GOBETTI, S. Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. XXI Prêmio tesouro nacional 2016. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2o-lugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2o-lugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf). Acesso em: 15 de novembro de 2016.

PEROTTI, R. Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries. European University Institute and Center Economic Policy Research Draft, 2002.

PIRES, M. **Política fiscal e ciclos econômicos: teoria e a experiência recente**. Rio de Janeiro: Elsevier e FGV, 2017.

ROMER, C. **Fiscal policy in the crisis: lessons and policy implications**. Berkeley: University of California, Ap. 16, 2012. Disponível em: [eml.berkeley.edu/~cromer/Lessons%20for%20Fiscal%20Policy.pdf](http://eml.berkeley.edu/~cromer/Lessons%20for%20Fiscal%20Policy.pdf). Acesso em: 14 de junho de 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, ENERGIA, INDÚSTRIA E SERVIÇOS (SEDEIS-RJ). Incentivos fiscais no Estado do Rio de Janeiro (relatório), 2016.  
SHAKESPEARE, W. **O Mercador de Veneza**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005.

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

\_\_\_\_\_. **Metrópole do Rio e Projeto Nacional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Relatório de Auditoria Governamental no Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro. Processo: TCE-RJ No 108.168-2/16.

VESCOVI, A.P. “Nosso compromisso é com o cumprimento da meta do primário” (Entrevista). **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v.71, n.08, pp. 12-17, ago. 2017.

VESCOVI, A.P.; COSTA, A.C.A. A ênfase correta. Estadão. Disponível em: [economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-enfase-correta,10000025089](http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-enfase-correta,10000025089). Acesso em: 4 de abril de 2016.