

Sobral, Bruno Leonardo Barth

Working Paper

O necessário, o possível e o impossível: Uma leitura do papel das políticas públicas diante dos limites à coordenação de grandes investimentos na periferia metropolitana Fluminense

Texto para Discussão, No. 2154

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Sobral, Bruno Leonardo Barth (2015) : O necessário, o possível e o impossível: Uma leitura do papel das políticas públicas diante dos limites à coordenação de grandes investimentos na periferia metropolitana Fluminense, Texto para Discussão, No. 2154, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/129910>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2154

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O NECESSÁRIO, O POSSÍVEL E O IMPOSSÍVEL: UMA LEITURA DO PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIANTE DOS LIMITES À COORDENAÇÃO DE GRANDES INVESTIMENTOS NA PERIFERIA METROPOLITANA FLUMINENSE

Bruno Leonardo Barth Sobral



**O NECESSÁRIO, O POSSÍVEL E O IMPOSSÍVEL:
UMA LEITURA DO PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DIANTE DOS LIMITES À COORDENAÇÃO DE GRANDES
INVESTIMENTOS NA PERIFERIA METROPOLITANA FLUMINENSE**

Bruno Leonardo Barth Sobral¹

1. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (FCE/UERJ). Mestre e doutor em desenvolvimento econômico, com especialização em economia regional e urbana, pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). A execução da pesquisa se beneficiou de bolsa de pesquisa oferecida pelo Ipea. Em especial, o autor agradece pelo suporte da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea e pela supervisão de seu diretor, Cláudio Hamilton Matos dos Santos. Evidentemente, toda a responsabilidade pelo conteúdo do texto é do autor.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Nelson Barbosa

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

**Assessor-chefe de Imprensa
e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: E22; E61; E65; H54; L21; L25; O11; O14; O22

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 TRAJETÓRIA MACROECONÔMICA RECENTE E ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ENTRAVES PARA UMA VIA NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA NA ECONOMIA BRASILEIRA.....	9
3 A EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES SOBRE OS GRANDES EMPREENDIMENTOS ÂNCORAS NA PERIFERIA DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO	35
4 RESTRIÇÕES À CAPACIDADE DE ATUAÇÃO ESTATAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: A NATUREZA MÚLTIPLA DA CENTRALIDADE METROPOLITANA E A FRAGILIDADE DA MAIORIA DE SUAS "MÁQUINAS" PÚBLICAS MUNICIPAIS.....	80
5 CONCLUSÃO	95
REFERÊNCIAS	99

SINOPSE

Ao longo das últimas décadas, o desafio de dar sustentação a um processo de crescimento econômico nacional tornou-se uma questão incontestável. Desde o segundo mandato do governo Lula, o tema da retomada dos investimentos se impôs. Em particular, o estado do Rio de Janeiro foi beneficiado por um ciclo de grandes investimentos, recolocando em pauta o debate sobre a força de sua centralidade – no caso, “capitalidade”. Este texto pretende discutir quais lições sobre a atuação do Estado ensinam essa experiência na periferia da Região Metropolitana (RM) do Rio de Janeiro, especificamente a partir da realização da Thyssenkrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (Thyssenkrupp CSA), do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), do Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef) e do Arco Metropolitano. Em especial, procurará questionar a autenticidade de um certo “capitalismo de Estado” diante do papel desempenhado pelas políticas públicas na coordenação das decisões.

Palavras-chave: capitalismo de Estado; políticas públicas; Thyssenkrupp CSA; Comperj; Promef; Arco Metropolitano; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

Over the last decades, the challenge of giving support to national economic growth process has become an undisputed issue. Since the second term of the Lula government, the theme of resumption of investment was imposed. In particular, the State of Rio de Janeiro benefited from a cycle of large investments, resuming the debate on the strength of its centrality – in this case, “capitalidade”. This paper discusses what lessons about state action teaches that experience on the periphery of Metropolitan Region of Rio de Janeiro specifically from the realization of Thyssenkrupp CSA, Comperj, Promef and Metropolitan Arch. In particular, it seeks to question the authenticity of a certain “state capitalism” on the role of public policies in the coordination of decisions.

Keywords: state capitalism; public policy; Thyssenkrupp CSA; Comperj; Promef; Metropolitan Arch; Rio de Janeiro.

“Nesse jogo (...), as ideias estiveram permanentemente a serviço da tática mais do que das estratégicas” (Fiori, 1995, p. 82).

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, o desafio de dar sustentação a um processo de crescimento econômico nacional tornou-se uma questão incontestada. Desde o segundo governo Lula, o tema da retomada dos investimentos se impôs, marcado por uma necessidade de aceleração. Esse sentido de urgência tornou possível a execução de um conjunto de grandes investimentos, mesmo que sem a articulação e a expressão de um plano nacional de desenvolvimento. Afinal, diante de uma estrutura de planejamento de projetos estratégicos desmontada anteriormente, operou-se uma remontagem gradual e parcial dos mecanismos de coordenação estatais.

Apesar dos esforços, revelou-se impossível evitar dificuldades consideráveis na evolução dos investimentos tanto por impasses na própria execução dos projetos quanto por restrições para maiores inversões públicas e volatilidade das expectativas da iniciativa privada. Do ponto de vista de uma agenda de longo prazo, não se impediu que um processo de regressão estrutural ganhasse força, explicitando-se um cenário nacional de desindustrialização prematura e graves gargalos de infraestrutura.

Ao longo desse período, ocorreu uma reestruturação, também gradual e parcial, da administração pública no estado do Rio de Janeiro, o que tornou possíveis uma maior atração de capitais externos e uma maior articulação com as políticas federais expansionistas. Por consequência, a economia fluminense foi beneficiada por um ciclo de grandes investimentos. Isso ganha importância diante da necessidade de confirmar uma trajetória de recuperação econômica após décadas de forte decadência. Em particular, a periferia da Região Metropolitana (RM) do Rio de Janeiro recebeu uma grande injeção de recursos. Entre as diversas iniciativas, destacou-se um cenário esperado de fortalecimento das cadeias siderúrgica, petroquímica, naval e de logística.

Contudo, uma série de restrições impuseram limites ao papel estruturante dessas ações, ocorrendo problemas como: conflitos socioambientais e trabalhistas, capacidade produtiva subutilizada, revisão de projetos e redução do escopo de atividades, grandes atrasos na execução e orçamentos estourados, obras deixadas incompletas etc.

Portanto, até o momento, revelou-se impossível evitar que os resultados efetivos ficassem aquém do esperado. Do ponto de vista de uma agenda de longo prazo, não se criou uma tendência de consolidação de um forte complexo regional.

Chama atenção que as problemáticas tanto na escala nacional quanto na escala regional reflitam, em grande medida, o papel das políticas públicas na coordenação das decisões. Este texto pretende discutir quais lições sobre a atuação do Estado ensinam essa experiência na periferia da RM do Rio de Janeiro.

Além desta introdução e da conclusão, o *Texto para discussão* é composto de três seções. Na primeira seção, será discutida brevemente a trajetória macroeconômica brasileira desde o governo Lula, tendo como objetivo avaliar até que ponto pode ser considerada uma via nacional-desenvolvimentista, particularmente a partir de seu segundo mandato. Em perspectiva histórica, procura-se questionar a autenticidade de um certo “capitalismo de Estado”.

Na segunda seção, será apresentado um histórico do processo de decisões que envolvem os principais investimentos na periferia da RM do Rio de Janeiro, ou seja, aqueles considerados grandes empreendimentos âncoras. Em especial, serão discutidos aspectos que configuram um padrão contraditório de atuação do Estado diante dos limites encontrados para articular o desenvolvimento nacional com a consolidação de um complexo econômico regional.

Na terceira seção, coloca-se essa problemática à luz do próprio processo de formação socioeconômica fluminense. Cabe lembrar que essa formação teve, historicamente, o Estado nacional como um agente central. Tomando por base a natureza múltipla da centralidade metropolitana do Rio de Janeiro, pretende-se ressaltar algumas contradições fundamentais entre uma “capitalidade original” e uma “capitalidade desfigurada”, respectivamente, aquela assegurada por alguns laços de tutelamento e que ganhou sobrevida com o impacto de ações públicas federais e aquela alicerçada no domínio de interesses locais dispersos e voltada para a mercantilização de “espaços competitivos” no contexto da globalização – sendo esta última a principal aposta atualmente das elites políticas e intelectuais fluminenses. Diante disso, será discutido o curto raio de manobra das administrações municipais na periferia da RM do Rio de Janeiro, evidenciando as restrições do poder público local para enfrentar as graves disparidades socioeconômicas e a necessidade de melhor estruturar uma governança regional.

2 TRAJETÓRIA MACROECONÔMICA RECENTE E ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ENTRAVES PARA UMA VIA NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA NA ECONOMIA BRASILEIRA

O Estado tem um papel fundamental para a ordem econômica capitalista, de tal modo que seria um equívoco considerá-la apenas um sistema de mercado no qual ocorrem “intervenções” – periódicas ou ocasionais – de um setor público. Cabe lembrar que a origem dessa ordem econômica capitalista não esteve dissociada nem precedeu o surgimento dos Estados modernos. Segundo Polanyi (2000), a formação de unidades territoriais sob autoridade e disciplina de um poder político soberano teve como desdobramento a “nacionalização” dos mercados, no qual se desencadeou o processo cumulativo de centralização do poder e do capital. Esse processo projetou-se para além de suas fronteiras, gerando uma expansão do sistema de mercado em escala mundial sob liderança de economias nacionais concorrentes e rivais. Como esclareceu Fiori (2007, p. 15-16):

o comércio sempre existiu em todos os tempos, mas durante a maior parte da história, sua tendência natural foi manter-se no nível das necessidades imediatas ou da “circulação simples” e só se expandir de forma muito lenta e secular. (...) Ou seja, a força expansiva que acelerou o crescimento dos mercados e produziu as primeiras formas de acumulação capitalista (...) veio do mundo do poder e da conquista, do impulso gerado pela força da “acumulação do poder”.

É preciso ter claro que esse fenômeno não se restringiu ao período de gênese do capitalismo. Sua consolidação como “economia-mundo” (Braudel, 1996; Arrighi, 1996) ficou marcada por uma estrutura hierarquizada e desigual geograficamente, composta de relações centro-periferia e de disputas hegemônicas entre grandes potências. Diante dessas polarizações, as lógicas de poder territorial e de valorização mercantil se mantiveram entrelaçadas ao longo da história, retroalimentando-se a ponto de Harvey (2013, p. 21) destacar que “se algo como Estado não existisse, os capitalistas teriam de criá-los”. Pondera-se que as duas lógicas possuem especificidades próprias que impedem uma de ser redutível à outra. De fato, elas são marcadas pela unidade e pela contradição, desenvolvendo-se de forma complementar e interdependente, mas também de forma antagonica e conflitante. Diante disso, ganha relevância compreender melhor o que seria um “capitalismo de Estado” e as restrições para esse conceito ser adotado para o caso brasileiro.

2.1 Uma definição de “capitalismo de Estado” e breves comentários sobre sua experiência rejeitada no projeto nacional brasileiro

Durante a Primeira Guerra Mundial, o conceito de “capitalismo de Estado” surgiu na discussão sobre as formas de organização de uma “economia de guerra”, assim restringindo-se às excepcionalidades exigidas pela preparação durante o conflito armado. Contudo, já após a Segunda Guerra Mundial, esse conceito ganhou uma dimensão maior e duradoura, associada diretamente às necessidades da acumulação de capital. Assim, ele passou a ser aceito como uma categoria histórica totalizante para explicar uma “nova” fase monopolista do capitalismo, na qual o Estado se tornaria um agente econômico central.

Teixeira (1983) considera que essa versão resume-se a uma visão instrumentalista, o que deveria ser evitado devido à generalização abstrata que faz de qualquer caso de participação significativa do Estado na economia: “não se pode tomar como “leis gerais” meras formas de organização institucional dos aparelhos econômicos de atuação do Estado. Na verdade, muitas vezes tais formas, idênticas em suas manifestações, recobrem fenômenos diversos em suas determinações, em seu conteúdo e em seu movimento” (Teixeira, 1983, p. 97). Inclusive, associar a uma “fase” obscureceria o fato de a ação estatal ser significativa para a solidificação da ordem econômica capitalista desde sua gênese.

Em vez de uma categoria histórica totalizante a serviço de uma proposta de periodização, o conceito não seria autoexplicativo teoricamente. Sua definição dependeria da avaliação da situação histórica concreta em que ocorresse uma dada articulação público-privada enquanto politização efetiva da economia. Como advertiu Teixeira (1983, p. 97), “como categoria analítica, enfatiza, em última instância, a nação, que é o espaço em que se define o Estado”. Nesse sentido, entende-se “capitalismo de Estado” como o contexto particular e específico em que, no interior de um espaço nacional, a liderança do Estado torna-se decisiva para sustentar uma vontade político-estratégica de potência – visão de longo prazo –, construir consensos com os agentes privados em torno de objetivos superiores de interesse social – estrutura pactuada de compromissos mútuos – e romper inércias na lógica de organização dos mercados para ampla mobilização de recursos ociosos com base em uma estrutura de planejamento e de implementação de políticas de desenvolvimento.

Nos termos da concorrência internacional, busca-se nessa liderança do Estado um suporte indispensável para a maior capacidade endógena de solucionar determinados problemas na formação e na realização de capital, por exemplo: produção de matérias-primas e insumos estratégicos, construção de infraestrutura básica, operação de instrumentos da centralização financeira e de

estratégias de conglomeração empresarial, sustentação de margens de lucro em setores protegidos por pacotes de subsídios e créditos etc. Em especial, destaca-se seu papel na coordenação de grandes blocos de investimentos articulados a partir da integração de atividades conexas à execução de alguns projetos de grande porte, de risco não desprezível e de longos prazos de maturação. Castro (2004, p. 76-77) chama atenção que esse papel é requerido porque

Mais precisamente, os projetos através dos quais a mudança será promovida tomados singularmente, e referidos ao estado presente da economia, serão considerados inadequados, sobredimensionados, ou mesmo extravagantes. (...) Conclui-se, pois, que a investida transformadora inicial justifica-se – ou não – pelo que virá a ser a economia decorrido o tempo suficiente para que amadureçam as principais decorrências da mudança. (...) O êxito deste tipo de empreendimento requer empenho e continuidade. De um lado ficam as experiências que, mal concebidas ou insuficientemente levadas a efeito, tornam-se historicamente abortadas; do outro lado estão aquelas efetivamente implementadas e assimiladas.

Portanto, grandes blocos de investimento articulados não visam atender aos interesses econômicos mais imediatos, exigindo forte determinação política de levar as transformações estruturais positivas até as últimas consequências necessárias para vingar. Só em momentos excepcionais da história, algumas economias nacionais foram capazes de atingir esse objetivo e evitar uma regressão estrutural ao surgirem circunstâncias conjunturais desfavoráveis.

Entre as décadas de 1930 e 1980, a economia brasileira se baseou na construção de um projeto nacional. Como observou Tavares (1999), apesar de importantes avanços em termos de industrialização, esse projeto ficou incompleto e não sustentou uma clara perspectiva estratégica de construção de uma grande potência. Afinal, mesmo com forte e extensa presença estatal, não chegou a consolidar um “capitalismo de Estado” em nenhuma ocasião – apesar de algumas tentativas, a saber: segundo governo Vargas e governo Geisel.

Entre outras razões, ponderações merecem ser feitas à capacidade desse ativismo do setor público. Um dos aspectos mais problemáticos desse projeto nacional foi ser “alavancado por um Estado que nunca conseguiu ir além dos limites que lhe foram impostos por um empresariado que, contraditoriamente, conseguiu ser profundamente antiestatal, não obstante sua longa história de anemia schumpeteriana e dependência do próprio Estado” (Fiori, 1995, p. 58). Recorrentemente, manifestou-se um grande desencontro entre os interesses econômicos mais imediatos e a “vontade política” de sobrepor e redirecionar as forças de mercado para consolidar interesses de longo prazo. As consequências mais gerais eram recorrentes estrangulamentos monetários e financeiros, mas também existiam desajustes recorrentes na dinâmica do processo de industrialização, bem como desencontro entre retórica e implementação de diretrizes estratégicas.

Apesar de ver ampliadas suas funções, dimensões e áreas de atuação econômica, o papel reservado para o Estado guardava contradições que vetavam a consolidação de sua liderança no processo de desenvolvimento. Essa liderança dependia de um equilíbrio frágil de sua base de sustentação social e se via limitada pela necessidade de satisfazer os mais variados e heterogêneos interesses privados dominantes – o que exigia renegociar a adesão periodicamente em troca de reforçar os benefícios oferecidos. Inclusive, a governabilidade dependia de, muitas vezes, firmar alianças conservadoras, contrárias a levar até as últimas consequências a radicalidade das mudanças, o que instabilizava constantemente sua capacidade de coordenação de decisões. Diante disso, Fiori (1995) defendeu que a orientação econômica do Estado se revelou ambígua, ao mesmo tempo que liberal e desenvolvimentista – embora essas vertentes tivessem forças diferentes e variáveis no tempo.

Nos momentos de expansão e fuga para frente, com inflação estável, gasto público equilibrado e crescimento, todos estiveram juntos, e o debate arrefeceu. Mas o consenso desfez-se sempre e regularmente em todas as reversões cíclicas, acompanhadas de acelerações inflacionárias e aumento do *deficit* público. Nos primeiros momentos, agigantava-se a face desenvolvimentista, ainda que levasse atrelada uma parafernália cartorial. Nos outros, reacendiam-se periodicamente a ira antiestatal e a força dos liberais, ainda que o Estado seguisse sendo cobrado em sua obrigação de socializar as perdas próprias da crise (Fiori, 1995, p. 81).

Esses impasses ganharam maior evidência com o governo Geisel e a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), quando o projeto nacional mais se aproximou de ter como meta estratégica tornar-se uma potência da América do Sul. Esse plano foi executado em plena crise recessiva da economia internacional e propunha ambiciosamente uma férrea articulação entre o Estado e o empresariado nacional: buscava tornar a indústria pesada – produtora de bens intermediários e de bens de capital – o motor da dinâmica econômica, assumindo a empresa pública como a agente central de um bloco de investimentos articulados e projetados para o fortalecimento do capital privado nacional – em particular, através do financiamento subsidiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de uma política de encomendas das estatais.¹

Em pouco tempo, o II PND tornou-se alvo de críticas da visão liberal sobre seu suposto caráter estatizante, bem como críticas da visão desenvolvimentista à sua “megalomania”. Como observou Lessa (1998), essa megalomania ganhava evidência ao pressupor um ativismo

1. Em linhas gerais, a industrialização brasileira era então caracterizada pelo setor produtor de bens de consumo duráveis ser o motor da dinâmica econômica, sendo considerável a internacionalização produtiva, a dependência tecnológica e um capital industrial nacional “associado”, com baixo grau de conglomeração e incapacidade de articulação financeira endógena.

do setor público com uma autonomia e uma capacidade de articular a solidariedade empresarial que não se dispunham efetivamente. É notória a implementação simultânea de políticas com sentidos trocados, em especial políticas industriais e de planejamento de caráter expansionista que não convergiam com a gestão macroeconômica voltada para um “ajustamento” às restrições do balanço de pagamentos e de caráter restritivo. Dessa forma, as empresas estatais tinham dificuldade de tocar o grande volume de investimentos esperados, e, a despeito das políticas de incentivo ao fortalecimento do capital privado nacional, este continuava sem condições de concorrer com as filiais multinacionais e abatia-se consideravelmente com qualquer reversão cíclica dos investimentos públicos.

Em particular, sérias dificuldades de financiamento ganharam evidência: tetos para o reajuste de tarifas nas empresas estatais, travamento de processos de integração horizontais e verticais – a grande exceção foi a petroquímica –, acesso insatisfatório ao sistema financeiro privado nacional etc. Como consequência, além dos atrasos na execução dos grandes projetos de investimento, a opção pelo endividamento externo atrelou esse processo aos novos constrangimentos monetários e financeiros decorrentes da volatilidade da liquidez internacional após a ruptura do sistema de Bretton Woods e a todo o revés dos desequilíbrios macroeconômicos de curto prazo.

Especificamente, o II PND não elevou o país à condição de potência na ordem econômica internacional. Contudo, o balanço dos resultados do II PND é cercado de controvérsia, mesmo entre autores com visão desenvolvimentista. Tavares (1999) deixou claro que, por seu sentido autoritário e na falta de uma ampla base de apoio social, não foram consolidados aspectos fundamentais de um processo de desenvolvimento nacional, como: amplo atendimento das necessidades populares, núcleo endógeno de ciência e tecnologia e, particularmente, o fortalecimento de um grande capital nacional através de um capital financeiro organizado – por exemplo, uma associação orgânica entre capitais bancário e industrial. Segundo a autora, na margem do processo produtivo e elegendo como seus adversários favoritos os bancos e fundos públicos, o que de fato prosperou foi a natureza estritamente especulativa do capital privado bancário. Inclusive, acabou por desencadear o fenômeno conhecido como “ciranda financeira”.

Já Castro (2004, p. 9) apontou que “seria, no entanto, um grave erro avaliar o potencial das forças produtivas (...) pelo lamentável quadro econômico-social em que elas vieram a emergir”. Na visão desse autor, graças a esse esforço “em marcha forçada” terminou-se a implantação de setores fundamentais da segunda revolução industrial no país. Inclusive, permitiu maior desempenho para a exportação de manufaturas industriais.

De toda forma, o II PND foi o último grande bloco de investimentos articulados no século XX. Posteriormente, vivenciou-se um longo período de forte contenção fiscal e baixo investimento público. A profundidade e o descontrole de sucessivos desequilíbrios macroeconômicos de curto prazo revelaram efeitos catastróficos sobre a economia brasileira, obrigando a um esforço de “ajuste permanente”. Isso desembocou na ruptura da própria trajetória de desenvolvimento de longo prazo após cinquenta anos de duração. Uma grave “crise estrutural” (Cano, 2014) se abateu sobre a economia nacional, tendo como alguns dos principais desdobramentos a perda de legitimidade política da noção de projeto nacional, uma recorrente manifestação de rejeição à vertente desenvolvimentista do Estado – incluindo a difícil rearticulação de sua estrutura de planejamento com compatível capacidade de financiamento – e o debilitamento da própria estrutura produtiva em um contexto de desindustrialização prematura.

2.2 Do neoliberalismo tardio às experimentações pragmáticas de viés desenvolvimentista a partir do segundo mandato do governo Lula

O Brasil se tornou o último país latino-americano a adotar a agenda de políticas neoliberais, o que ocorreu a partir da década de 1990.² Emerge um novo bloco histórico de poder ligado à lógica de valorização das finanças globalizadas, ancorando um pacto conservador no qual “os desequilíbrios patrimoniais dos agentes econômicos [passaram a ser] muito mais relevantes que os desequilíbrios de renda e emprego” (Tavares, 1999, p. 483). Somase a isso a exigência de uma profunda reestruturação produtiva, derivando um pacote de reformas liberalizantes e flexibilizadoras sobre os campos tributário, previdenciário, sindical e de direito trabalhista.

Em termos macroeconômicos, Cano (2003, p. 299) alertou para uma série de armadilhas contidas no modelo, que, a princípio, restringiram as opções de ação do Estado.

Por exemplo, se apenas baixarmos muito os juros, para torná-los compatíveis com o cálculo empresarial, o fluxo de capital externo diminui ou foge, implodindo o modelo; se aumentarmos os gastos sociais (e o investimento público), é o orçamento que explode, ante o enorme peso dos juros; os estímulos às exportações esbarram tanto em obstáculos externos (o descarado protecionismo dos

2. Para mais detalhes, Cano (2000) apresentou uma análise comparativa entre a experiência brasileira e a de outros países latino-americanos no contexto das transformações geopolíticas internacionais.

países desenvolvidos, queda dos preços etc.) quanto internos (o problema do financiamento, da carga tributária indireta etc.). Se pretendermos conter importações, defrontamo-nos com acordos internacionais assinados e com a desestruturação causada em parte de nossas cadeias produtivas.

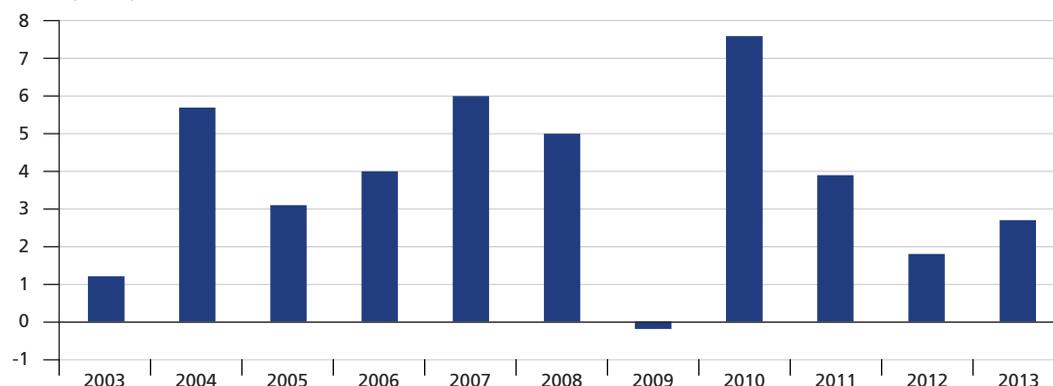
Ao longo do primeiro governo Lula (2003-2006), esse “neoliberalismo tardio” ainda mantinha-se como a visão estratégica dominante, alimentando um ceticismo sobre a capacidade de crescimento elevado da economia brasileira, sem gerar fortes pressões inflacionárias. Recorrentemente, um consenso sobre “políticas responsáveis” era invocado, redundando em programas combinados de rígida disciplina fiscal, “realismo” cambial (e tarifário) e aperto monetário. Barbosa e Souza (2010, p. 8) sintetizaram o cerne dessa visão e os constrangimentos que colocavam nas decisões de política econômica.

Segundo tal enfoque, o crescimento da economia independe de fatores de curto prazo e, como tal, não pode ser afetado de forma permanente pela política macroeconômica. Assim, medidas de estímulo monetário, fiscal ou cambial teriam influência pequena ou, na maioria das vezes, danosa sobre a economia. Para os liberais a aceleração do crescimento deve ser buscada principalmente por intermédio de “reformas estruturais” pró-mercado, isto é, reformas nas leis e nas instituições da sociedade para diminuir a interferência do governo em decisões privadas. (...) No campo prático das ações do governo Lula, a visão neoliberal se refletiu em uma posição conservadora sobre o potencial de crescimento da economia em 2003-2005. Sua consequência mais imediata foi recomendar uma estratégia de forte contenção fiscal para abrir espaço ao crescimento do setor privado e à queda da taxa de juros.

Cabe lembrar que, ao longo do período de campanha eleitoral (segundo semestre de 2002), o Brasil sofreu um forte ataque especulativo externo, que expôs a fragilidade do quadro macroeconômico: elevação do prêmio de risco sobre títulos públicos, redução da entrada de capitais externos e grave depreciação cambial, em um contexto de inflação crescente e finanças públicas deterioradas – inclusive, em 8 de agosto de 2002, assinou-se novo socorro financeiro junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Vencida a eleição por Lula, a nova equipe econômica respondeu com um forte ajuste restritivo em 2003, buscando consolidar a qualquer custo o padrão de estabilidade nos moldes do chamado “tripé macroeconômico”: *superavit* primário nas contas públicas, taxa de câmbio flutuante e regime de metas de inflação. Como consequência, a prioridade foi dada para as reduções da inflação e do endividamento público,³ apesar dos reflexos imediatos sobre a desaceleração do crescimento econômico doméstico (gráfico 1).

3. É importante lembrar que o receituário não se prendeu somente ao manejo da taxa de juros e ao das metas de *superavit* primário das contas públicas, ocorrendo também um conjunto de reformas parciais para aumentar a arrecadação tributária do governo federal e tentar conter seu *deficit* previdenciário.

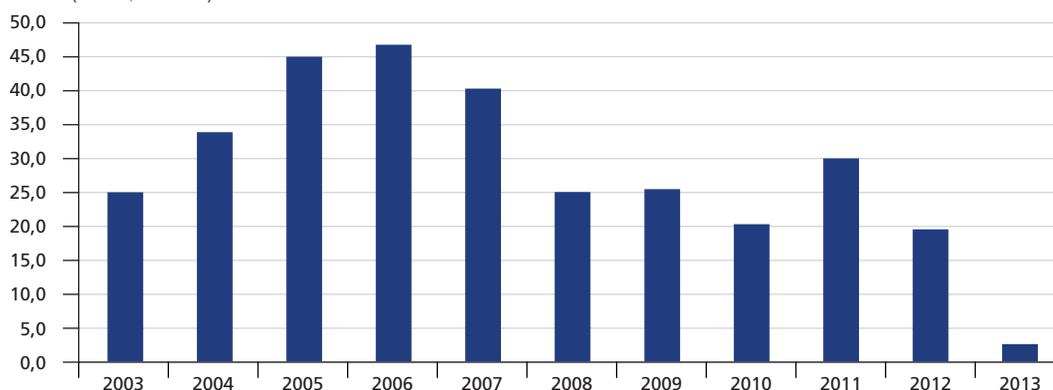
GRÁFICO 1
Variação anual do PIB¹ brasileiro (2003-2013)
(Em %)



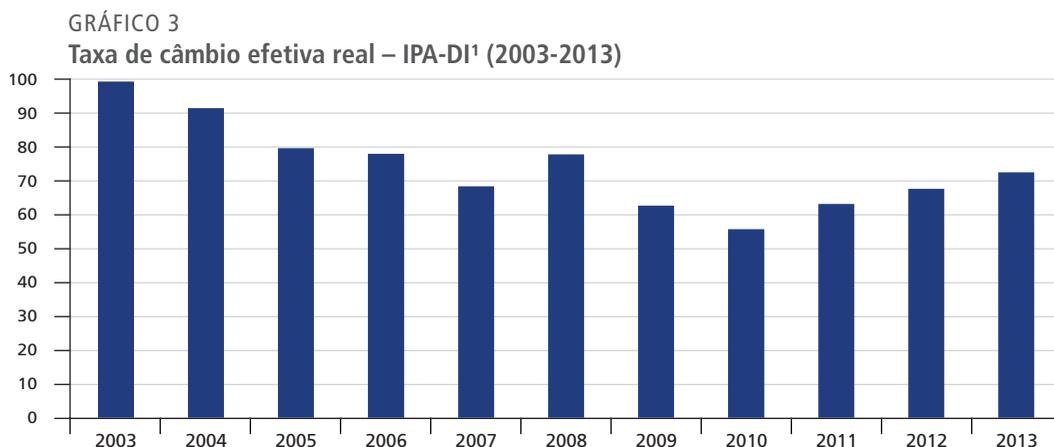
Fonte: IBGE – Sistema de Contas Nacionais e Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (nova metodologia).
Nota: ¹ Produto interno bruto.

O resultado produtivo só não foi pior porque, desde o ano anterior, já começavam a despontar um cenário de alta liquidez internacional e um ciclo de crescimento da economia mundial – graças ao “efeito China” em especial. Entre outros benefícios, isso possibilitaria um grande impulso do setor exportador brasileiro, que levou a considerável *superavit* comercial, como mostra o gráfico 2. Esses *superavit* comerciais foram se sucedendo nos anos seguintes, mesmo diante de uma trajetória de apreciação cambial, apresentada no gráfico 3.

GRÁFICO 2
Saldo da balança comercial brasileira (2003-2013)
(Em U\$ bilhões)



Fonte: BCB – Boletim/Seção Balanço de Pagamentos.



Fonte: BCB – Boletim/Seção Balanço de Pagamentos.

Nota: ¹ Índice de preços ao produtor amplo – disponibilidade interna.

No período 2004-2005, além de mantido esse impulso dinâmico externo, houve uma recuperação gradual do investimento e do consumo domésticos, além do início de um processo expansionista apoiado em programas de combate à pobreza, na concessão de crédito⁴ e em reajustes do salário mínimo – por conseguinte, com reflexos no seguro-desemprego e em outras transferências previdenciárias e sociais.

Contudo, um novo ciclo de aperto monetário foi executado para evitar supostos riscos à estabilidade monetária. O diagnóstico apresentado era que o crescimento econômico efetivo em 2004 (5,7%) teria ultrapassado o produto potencial estimado (3,5%), exigindo suavizá-lo para garantir uma trajetória sustentada. O “êxito” da medida provocou uma nova desaceleração das taxas de crescimento em 2005 (3,1%). A fim de consolidar essa posição, no final desse último ano, um plano de ajuste fiscal de longo prazo foi proposto – a ideia do “*deficit* nominal zero”. Contudo, Dilma Rousseff, então ministra-chefe da Casa Civil, posicionou-se contrariamente: desqualificou-o como “rudimentar”, julgou sua discussão incipiente e desautorizou que a posição fosse externada como governamental.⁵

4. Destaca-se um conjunto de reformas financeiras que apoiou o crescimento das operações de financiamento, como as alterações na lei de falências e a generalização da nova modalidade de “crédito consignado”.

5. Na matéria, Dilma afirmou: “essa discussão não está posta no governo. O que foi apresentado foi bastante rudimentar (...). É uma discussão que tem de ser feita com muita cautela. Fazer uma discussão sobre ajuste fiscal de longo prazo não é um exercício. Não se pode fazer uma projeção para dez anos pensando em planilha. Fazer um exercício dentro do meu gabinete e achar que ele será compatível com o nosso país não é consistente. Quando você fala em dez anos, você tem que ‘combinar com os russos’, que são as 180 milhões de pessoas que vivem no Brasil. Por isso eu digo que esse não é um exercício macroeconômico. Nunca vi fazerem isso em qualquer lugar do mundo. Quem quer fazer um processo de anos não pode abstrair o conjunto da população dos atores políticos, econômicos e sociais. Quando você fala em dez anos, não está falando pura e simplesmente em estabilidade, é preciso falar em desenvolvimento e levarem conta os diferentes interesses” (Caldas, Mello e Pereira, 2005).

Esse fato cria uma situação de tensão interna que, em perspectiva histórica, não foi apenas episódica. Seus desdobramentos demarcaram uma inflexão da política econômica, cujo enfraquecimento parcial do grupo mais próximo ao consenso neoliberal ocorre em prol do fortalecimento do grupo defensor de um maior ativismo estatal.⁶ Soma-se a isso o encerramento da dívida brasileira com o FMI, também no final de 2005, o que permitiu maior autonomia no manejo da política econômica perante os modelos rígidos de política econômica geralmente recomendados e suas condicionais, impostas para a manutenção dos financiamentos.

No início do segundo governo Lula (2007-2010), buscou-se uma nova via desenvolvimentista, sem abandonar totalmente os preceitos do “neoliberalismo tardio”. Por exemplo, o compromisso com o “tripé macroeconômico” não foi abandonado, nem perdeu ênfase o diagnóstico de inflação por excesso de demanda – subavaliando a importância dos choques de custo e o efeito de indexações. Contudo, o respeito cego a seus axiomas e modelos deu lugar à abertura parcial para uma “experimentação pragmática”, deixando claros a opção por rejeitar fortes ajustes contracionistas periódicos e os constrangimentos que impunham a aceleração do crescimento.

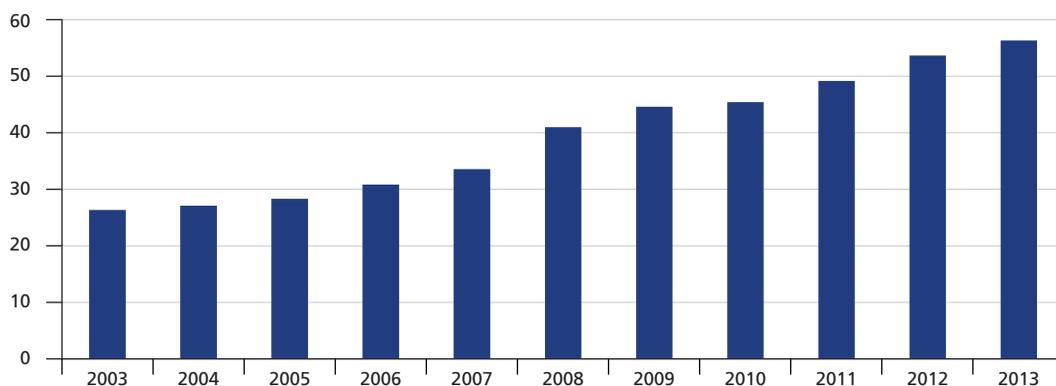
Como a questão do crescimento com estabilidade foi um objetivo reafirmado, o grande debate transcorreu sobre a dosagem das medidas, evitando um rígido ajuste fiscal e o foco na redução da inflação a qualquer custo. Segundo Petrelli e Dos Santos (2013), isso foi possível porque o maior papel que passaram a ter os gastos públicos se baseou principalmente no próprio aumento da arrecadação tributária, graças ao forte dinamismo econômico naquele momento, logo, sem fazer uso significativo de novos tributos, aumento de alíquotas de tributos preexistentes ou maior endividamento público.

Além do gasto público direto, o mercado interno é aquecido beneficiando-se de medidas como a maior utilização dos bancos públicos – em especial o BNDES – para ampliação das operações de crédito e, em particular, uma política de valorização do salário mínimo com

6. Como ilustração, destaca-se o surgimento de propostas de mudança nas regras do cálculo do *superavit* primário – retirada do gasto com investimento público estratégico – e de sua flexibilização quando houver necessidade de medidas anticíclicas – redução da meta em momento de baixo dinamismo e vice-versa –, dando assim maior liberdade para a execução de estímulos expansionistas.

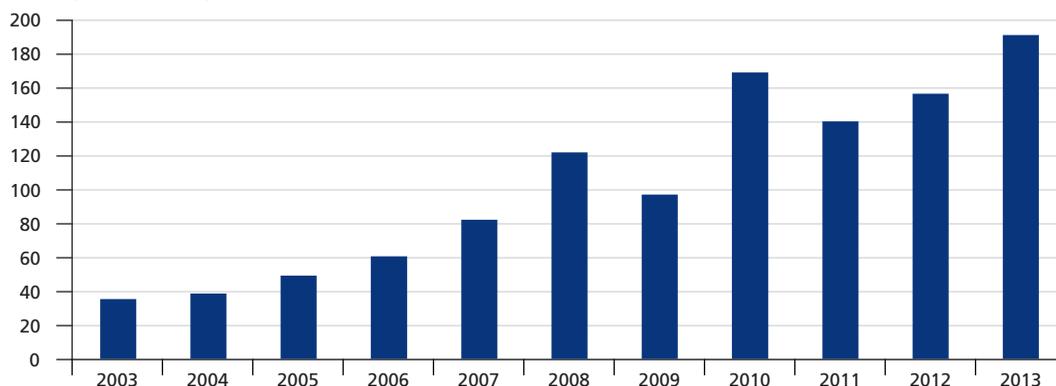
aumentos consideráveis em termos reais.⁷ Os gráficos 4, 5 e 6 descrevem a evolução desses indicadores. Além disso, mesmo o câmbio tendo continuado a ser usado para conter pressões inflacionárias, em vez de fortalecer a competitividade internacional da estrutura produtiva nacional, teve um efeito positivo de curto prazo sobre o poder de compra, logo, corroborando para o movimento de expansão em curso.

GRÁFICO 4
Evolução das operações de crédito no Brasil (2003-2013)
(Em % do PIB)



Fonte: BCB – Boletim/Seção Moeda e Crédito.

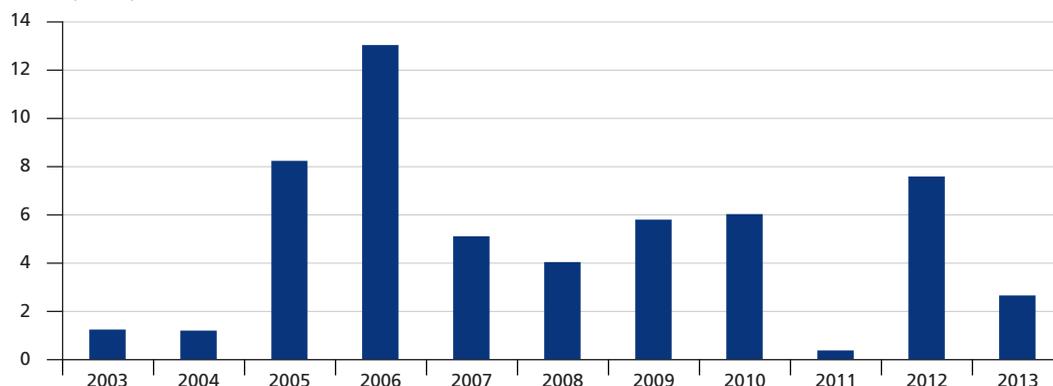
GRÁFICO 5
Financiamentos do BNDES (2003-2013)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: BNDES – Estatísticas Operacionais.

7. Como enfatizou Dos Santos (2013, p. 193), estabeleceu-se um ciclo virtuoso “em flagrante contraste com a ideia, muito difundida entre economistas conservadores, de que aumentos ‘artificiais’ no salário mínimo levariam apenas ao aumento do desemprego e/ou da informalidade no mercado de trabalho”.

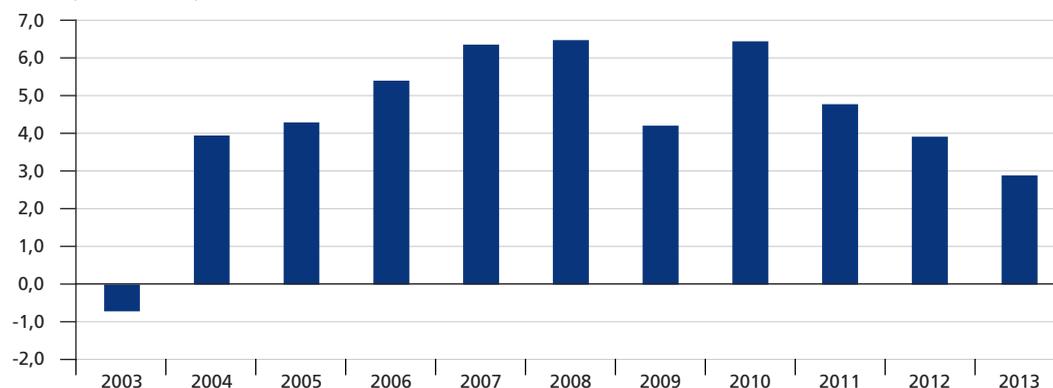
GRÁFICO 6
Reajustes do salário mínimo em termos reais – INPC¹ (2003-2013)
 (Em %)



Fonte: Ipeadata.
 Nota: ¹ Índice nacional de preços ao consumidor.

Segundo Barbosa e Souza (2010, p. 11), “enquanto a visão neoliberal respeitava com temor quase religioso a suposta barreira estimada para o produto potencial, a visão desenvolvimentista procurou testar na prática a existência de tais limites, de forma a ultrapassá-los”. Dessa forma, desencadeou-se um grande mercado de consumo de massa, tendo como uma das principais alavancas a evolução positiva do mercado de trabalho – particularmente nos serviços urbanos –: considerável expansão da remuneração média e da massa salarial junto à maior formalização do trabalho e à redução do desemprego. Somam-se a isso o aumento dos empregos públicos – retomada dos concursos – e o reajuste dos salários do funcionalismo. Segundo o gráfico 7, nota-se uma aceleração da expansão do consumo das famílias.

GRÁFICO 7
Variação do consumo das famílias (2003-2013)
 (Em % do PIB)

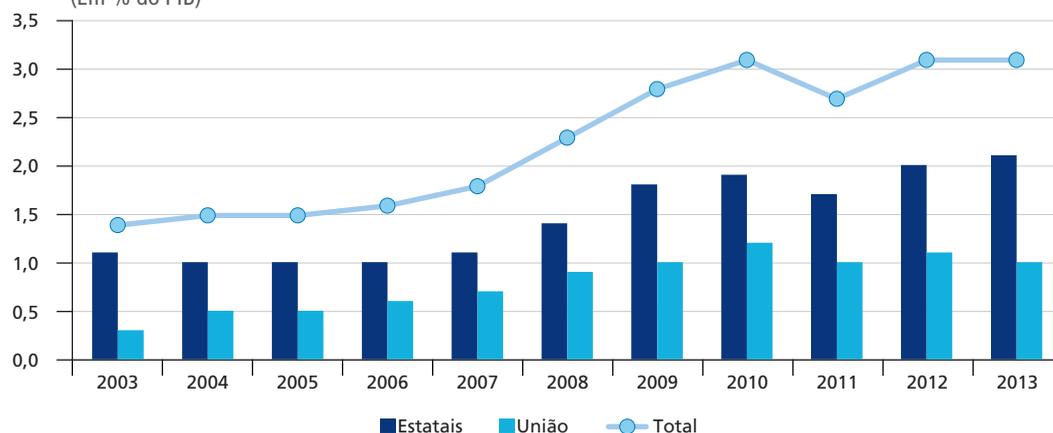


Fonte: IBGE – Sistema de Contas Nacionais e Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (nova metodologia).

Depois de décadas, torna-se novamente prioritária a remontagem de mecanismos de coordenação estatais sobre o processo de formação de expectativas, financiamento de longo prazo e garantia de demanda para grandes projetos de investimento. Em 2007, implementa-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, por um lado, permitiu uma série de desonerações tributárias a fim de induzir maior formação de capital pelo setor produtivo⁸ e, por outro lado, levou a uma retomada mais efetiva dos investimentos públicos em infraestrutura energética, social e de transportes e logística.

Em especial, a Petrobras passou a desempenhar um papel central diante da dimensão de seu plano de investimentos e de sua política de compras, valorizando índices não desprezíveis de conteúdo nacional. Conforme gráfico 8, tanto os investimentos da União como os das estatais – grande peso da Petrobras – firmaram uma trajetória ascendente. Em 2008, lançou-se a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que amplia as desonerações tributárias e complementa esse programa de estímulos. Nesse sentido, as prioridades orçamentárias do governo federal foram alteradas, inclusive aumentando o patamar dos financiamentos de bancos públicos – em particular do BNDES.

GRÁFICO 8
Investimento público federal (2003-2013)
(Em % do PIB)



Fonte: Tesouro Nacional - Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

8. Entre as desonerações, destaca-se a criação do Simples Nacional – ou Supersimples – em meados de 2007. Trata-se de um regime tributário simplificado e unificado para micro e pequenas empresas que cria um sistema tributário de arrecadação em uma alíquota única sobre faturamento. Além dos efeitos de dinamização, essa medida estimulou a maior formalização de empresas – consequentemente, também de mão de obra – para gozarem dos benefícios oferecidos.

Já o setor externo continuou apresentando desempenho importante, mesmo em contexto de alta apreciação cambial. Em particular, conforme gráfico 9, chama atenção o efeito de uma evolução excepcional dos termos de troca, indicando uma trajetória favorável dos preços internacionais das exportações relativos aos das importações brasileiras. Isso refletiu, em grande parte, o desempenho dos mercados mundiais de *commodities*, o que começou com a pressão de demanda chinesa e com a redução das taxas de juros por parte dos Estados Unidos.

Contudo, essa evolução esteve sob o risco de adquirir um caráter perigoso de bolha especulativa, o que exigiu esforço redobrado da política anti-inflacionária, somado a algumas medidas de regulação dos fluxos de capitais.⁹ Além disso, parte do maior dinamismo econômico brasileiro “vazou” consideravelmente para o exterior, prejudicando o saldo em transações correntes,¹⁰ como mostra o gráfico 10. Chama atenção que isso não ocorreu somente através do crescimento surpreendente das importações. Por exemplo, aumentaram os investimentos diretos brasileiros no exterior, também favorecido pela alta apreciação cambial ao tornar o preço dos ativos externos mais em conta. Por outro lado, aumentaram o *deficit* com viagens internacionais e o volume de remessa de lucros e dividendos para o exterior.

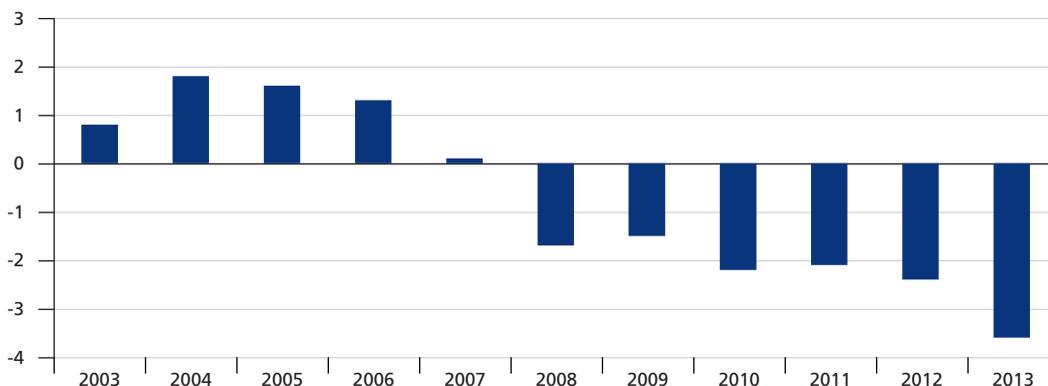


Fonte: Ipeadata a partir de dados da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex).

9. Por exemplo, no caso do mercado de petróleo, amorteceu o impacto do reajuste nos preços dos combustíveis com a redução da Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (Cide). Ademais, elevou-se o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), o que também ajudou as contas públicas para compensar o fim da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

10. Os saldos positivos entre 2003 e 2007 são uma exceção na história recente, deixando claro que há uma vulnerabilidade estrutural temporariamente abrandada naquele período.

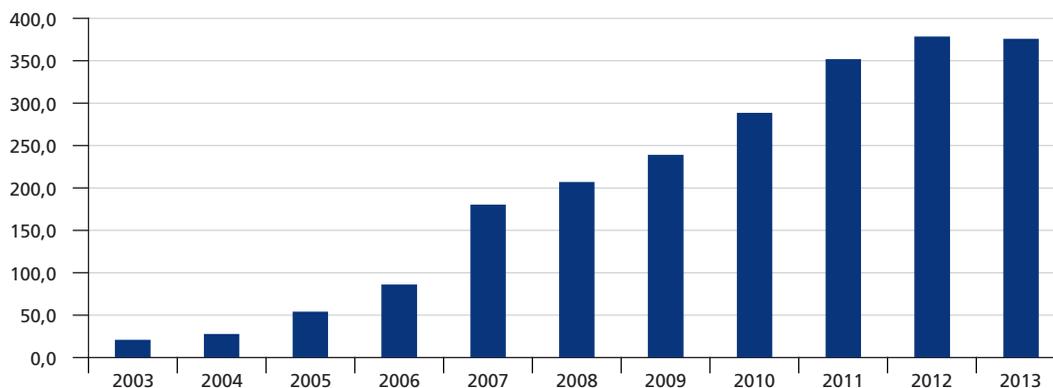
GRÁFICO 10
Saldo em transações correntes do balanço de pagamentos (2003-2013)
(Em % do PIB)



Fonte: BCB – Boletim/Seção Balanço de Pagamentos.

Para o ajuste do balanço de pagamentos, tornaram-se necessárias injeções de capitais externos não desprezíveis, corroboradas por uma taxa de juros doméstica ainda bastante elevada e pela elevação da economia brasileira à categoria de “grau de investimento” – segundo as principais agências internacionais de risco. Nesse contexto, conforme gráfico 11, realizou-se uma política agressiva de acúmulo de reservas internacionais com fins de conter “excessos” na entrada de capitais externos e abrandar o risco conjuntural de vulnerabilidade externa, ou seja, ante possíveis ataques especulativos.

GRÁFICO 11
Evolução das reservas internacionais líquidas (2003-2013)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: BCB – Boletim / Seção Balanço de Pagamentos.
Obs.: Até 2005, adotava-se o conceito de reservas líquidas ajustadas – conforme acordos com o FMI.

O efeito colateral dessa medida foi limitar o esforço de redução do endividamento público, porque o acúmulo de reservas internacionais exige um considerável custo financeiro – devido à diferenciação entre as taxas de juros interna e externa.¹¹ Ainda assim, o Brasil se tornou credor em moeda estrangeira – as reservas internacionais superaram o montante da dívida externa. Foi criado inclusive um Fundo Soberano em 2008, tendo como objetivo não só ser um instrumento para atuar no mercado de câmbio, mas também ser uma reserva para a estabilização fiscal de modo anticíclico.

Até esse momento, cabe enfatizar que não haveria razão para preocupação com deterioração das contas públicas. Apesar das diversas políticas expansionistas adotadas ao longo do segundo mandato de Lula, houve um crescimento endógeno da carga tributária. Afinal, o êxito na aceleração do crescimento econômico permitiu uma elevação da receita – mesmo com a extinção da CPMF – de forma rápida e superior à expansão dos dispêndios, que também foi considerável. Essa situação vai se alterando após o estouro de uma severa crise mundial ao longo de 2008, em particular quando a recuperação nacional demonstrou ser mais difícil e não foi consolidada totalmente.

A partir de então, a capacidade de sustentação do ciclo de crescimento ficou prejudicada. Seus efeitos negativos logo ganharam evidência no curto prazo: restrição de liquidez, levando à redução da oferta de crédito; pressões por depreciação cambial junto à saída não desprezível de capitais e maiores riscos de ataques especulativos; retração na demanda internacional, diminuindo o volume de comércio externo – acompanhada de queda nos preços internacionais das *commodities* –; maior incerteza, levando à formação de expectativas negativas, que inibiram os gastos e desaceleraram o crescimento do mercado interno etc. Entre o final de 2008 e o início de 2009, ocorreu uma “recessão técnica” – queda do PIB por dois trimestres consecutivos – diante da retração do poder de compra das famílias e do adiamento (ou cancelamento) de diversos projetos de investimento pela incitativa privada.

11. As reservas são adquiridas através da emissão de dívida com base na taxa de juros interna, mas sua aplicação se dá a taxas de juros externas, que são bem menores. Ademais, em contexto de sobrevalorização cambial, há uma perda de valor em reais.

Devido ao risco de consolidação do quadro recessivo e aos sérios problemas de liquidez, o governo federal lançou um pacote de ações anticíclicas. Apesar de algumas defasagens na execução das medidas de política monetária e da não flexibilização do compromisso com o *superavit* primário, esse pacote teve êxito não só de impedir inicialmente o contágio externo e a desestabilização econômica, como também somou novas ações estruturantes. Por exemplo, em 2009, é implementado um novo programa habitacional: Minha Casa Minha Vida. Esse programa se torna prioritário tanto como política de desenvolvimento, em respeito ao *deficit* habitacional, como também de recuperação econômica ao tornar o setor de construção civil um dos líderes do crescimento econômico nos anos seguintes – lembrando-se que é um setor intensivo em insumos nacionais e mão de obra.

Além de manter a programação de investimentos públicos através do PAC, o Estado passou a assumir um papel ainda mais ativo no financiamento dos investimentos a partir de aportes do Tesouro Nacional para capitalização do BNDES, o que permitiu expandir consideravelmente suas operações de crédito nos anos seguintes – como apresentado no gráfico 5.¹² Por exemplo, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) é lançado para facilitar a aquisição e estimular a produção de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional – credenciados no BNDES –, e o capital de giro a eles associados.

Ao longo de 2010, a economia brasileira volta a apresentar sinais de dinamismo. Esse resultado levou à interpretação de que o pior da crise internacional já havia passado, o que se revelou equivocado posteriormente. A partir do segundo semestre de 2010, o diagnóstico de inflação de demanda voltava ao centro do debate, e a reversão de algumas medidas anticíclicas era iniciada para evitar um “sobreaquecimento” que trouxesse maiores riscos de pressão inflacionária. Como pano de fundo, inaugurou-se um período de ajustes na forma de condução da política econômica. Petrelli e Dos Santos (2013, p. 42) apontaram os pressupostos fundamentais da nova orientação, ressaltando que parte da desaceleração foi autoinfligida.

12. Essa capitalização e o acúmulo de reservas internacionais são os principais responsáveis pelos níveis elevados de dívida pública bruta.

Em primeiro lugar, a decisão de avanço pela política expansionista deu lugar à adoção de uma política contracionista, que se iniciou no segundo semestre de 2010 e perdurou ao longo de 2011. Em segundo lugar, especialmente a partir de 2011, várias ações foram tomadas no sentido de que o investimento privado passasse a ser uma das principais alavancas do modelo de crescimento, e isso envolveu um novo *mix* da política macroeconômica. Em terceiro lugar, a partir de 2012, observa-se a tentativa da retomada dos investimentos públicos, mas ainda mantendo-se o foco nos investimentos privados.

Portanto, o primeiro mandato de Dilma (2011-2014) inicia-se acentuando medidas restritivas para obter uma contração fiscal e elevar o *superavit* primário. Além disso, não houve praticamente aumento real do salário mínimo em 2011. Contudo, a evolução dos investimentos públicos foi o mecanismo de dinamização mais penalizado. Sua execução teve o planejamento revisto e o crescimento de seus desembolsos desacelerou – como já mostrado no gráfico 8. Por outro lado, o apoio ao investimento privado se voltou a políticas específicas para a indústria de transformação, transferindo uma série de benefícios que reduziram custos e aumentaram as margens de lucro – por exemplo, o programa de desoneração da folha de pagamento. Somam-se ainda algumas novas ações estruturantes, como a implantação do Plano Brasil Maior e do Programa de Incentivo ao Ensino Técnico e à Qualificação da Mão de Obra (Pronatec).

Na política cambial, iniciou-se um processo consistente de depreciação para reduzir os excessos anteriores. De forma apenas parcial, essa iniciativa inibiu os “vazamentos” para importações e também aumentou a competitividade internacional da produção brasileira do ponto de vista conjuntural. Na política monetária, após um ciclo de aumento da taxa de juros, ganha prioridade uma tentativa de reduzi-la em termos reais novamente e de forma mais persistente. Nesse sentido, o reforço do ajuste fiscal é executado como um pré-requisito para a maior redução dos juros. Ademais, uma série de iniciativas para o controle da demanda é lançada para evitar o uso excessivo da taxa de juros na política anti-inflacionária, e são chamadas de “medidas macroprudenciais”.¹³ Entre os objetivos principais, destaca-se evitar o risco sistêmico bancário e moderar a escalada do financiamento para consumo, em particular, as operações de crédito à pessoa física com risco mais elevado.

13. Segundo Serrano e Summa (2012, p. 174), estas medidas incluíram “a) aumento do depósito compulsório sobre depósitos nos bancos, o que equivale a um imposto e tende a aumentar o *spread* dos bancos; b) aumento do capital mínimo dos bancos requerido para um conjunto de empréstimos ao consumidor de prazos mais longos como financiamento de automóveis com baixo valor de pagamento de entrada (mas não empréstimos imobiliários), que desestimula os bancos a expandir estas linhas de crédito; c) aumento dos impostos sobre operações financeiras para o crédito ao consumidor em geral, que aumenta a taxa de juros paga pelo consumidor; e d) aumento do percentual mínimo de pagamento de saldos de cartões de crédito, que tende a reduzir o seu uso para financiamento pelos consumidores”.

Apesar das reduções mais pronunciadas da taxa de juros, alguns inconvenientes foram verificados. Por exemplo, os patamares mantiveram-se ainda elevados para os padrões internacionais. Isso provocava uma pressão maior por valorização cambial e um impacto grande nas contas públicas pelo pagamento de juros de sua dívida. Ademais, segundo Dos Santos *et al.* (2013), comprovou-se uma baixa sensibilidade da formação bruta de capital fixo às reduções nas taxas de juros básicas da economia.

O saldo das diversas medidas adotadas entre o segundo semestre de 2010 e 2011 não foi positivo. Destaca-se uma desaceleração mais efetiva na trajetória de expansão do consumo das famílias – como mostrou o gráfico 7. Além disso, a aposta em redirecionar o modelo de crescimento para a liderança dos investimentos privados não se concretizou. Nesse contexto, o baque no investimento público foi crucial e impediu que a capacidade de recuperação fosse consolidada. Por conseguinte, um período de baixo crescimento é iniciado e continua ao longo dos anos seguintes. Combinaram-se os efeitos defasados das medidas restritivas sobre a demanda interna com os efeitos de uma nova onda de desaceleração da economia mundial e dos preços internacionais das *commodities* sobre as exportações – o gráfico 9 mostrou o ponto de inflexão negativa nos termos de troca em 2011.

A partir de 2012, mais um pacote de medidas anticíclicas foi acionado, porém este não teve o mesmo êxito da operação após a retração de 2009. De toda forma, as políticas econômicas voltaram a ter um viés mais declaradamente expansionista, ainda que privilegiando a redução de receita – isenções fiscais, desonerações e reduções tarifárias – em vez de a do dispêndio. Mesmo assim, houve maior retomada dos investimentos públicos, embora as inversões da União não recuperassem a mesma força anterior. Afinal, o cenário de baixo crescimento traz dificuldades para a arrecadação tributária, situação agravada pelo pacote de desonerações e pelo compromisso férreo com metas de *superavit* primário. Diante dessas restrições, a aposta passou a recair sobre parcerias público-privadas e um programa de concessões de infraestrutura cujo formato ainda não se concretizou totalmente.

No final do ano de 2012, Márcio Holland, então secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (MF), concedeu uma entrevista em que descreveu a lógica básica de uma “nova matriz econômica”, na qual o país estava em transição.¹⁴ Na prática, tratar-se-ia do amadurecimento desse longo processo de “experimentações pragmáticas” desde o segundo mandato de Lula. A seguir, destaque de alguns pontos dessa matriz.

14. Romero (2012).

- Uma consolidação da política fiscal anticíclica, o que esperaria reduzir os custos produtivos de forma consistente, a ponto de estimular os investimentos privados.
- Um efeito “permanente” sobre a queda dos juros, o que esperaria levar a taxas historicamente baixas e capazes de desestimular a atividade rentista-especulativa. Isso seria possível através da geração de maior custo de oportunidade para títulos de curto prazo, levando à evolução para aplicações de prazos mais longos.
- Condução de um câmbio mais competitivo para exportação, ou seja, mais desvalorizado, porém sem onerar significativamente a importação de bens de investimento.

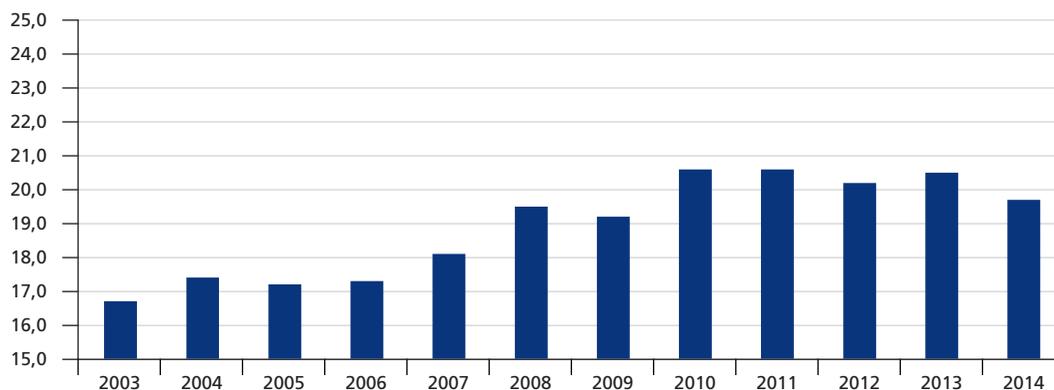
A despeito dos insucessos e da necessidade de aperfeiçoamentos no conjunto de estímulos, esse processo passou a enfrentar um movimento político agressivo de desqualificação na mesma medida que afrontou diversos interesses privados de porte, mexendo com suas “zonas de conforto”, pouco capazes de gerar efeitos produtivos relevantes na economia. Mesmo deixando claro que essa nova matriz não substituiria o “tripé macroeconômico” em vigor desde 1999, foi acusada duramente de enfraquecê-lo, recebendo inúmeras críticas de viés liberal que invocavam a necessidade de retorno ao consenso sobre “políticas responsáveis”: rígida disciplina fiscal, “realismo” cambial (e tarifário) e aperto monetário. Inclusive os adeptos de um esforço de “ajuste permanente” voltaram a ganhar espaço no debate público, defendendo que o essencial seria retomar maior atenção aos “fundamentos” e criar maiores condições de previsibilidade. Ao final do primeiro mandato de Dilma, uma nova inflexão na política econômica buscava ganhar força, tentando enfraquecer consideravelmente o prestígio do grupo defensor de um viés mais desenvolvimentista.

2.3 Capitalismo de Estado tornado uma “ideia fora do lugar”: a desindustrialização evidenciada e a vulnerabilidade externa ainda como questão central

É preciso ter claro que a trajetória macroeconômica brasileira desde o segundo governo Lula não adotou de forma plena uma perspectiva nacional-desenvolvimentista como alternativa. No geral, alterou-se a forma de condução das políticas econômicas, mas não o modelo de política econômica, ou seja, experimentações em termos de medidas mais expansionistas foram realizadas para se livrar de abruptas asfixias de demanda, mas sem romper definitivamente com o arranjo básico do “neoliberalismo tardio” brasileiro e a lógica de valorização das finanças globalizadas. O risco de mercado a ser enfrentado para a realização de inversões continuou elevado, e as decisões empresariais permaneceram guiadas antes por preços relativos do que por projetos e metas, exigindo retornos mais altos para executar investimentos. O represamento de oportunidades percebidas na espera de condições mais favoráveis de valorização produtiva não seria algo incomum, junto com aumentos da liquidez e da proteção contra qualquer instabilidade macroeconômica.

De toda forma, na maioria dos anos, a formação bruta de capital fixo cresceu mais rapidamente que o consumo em termos reais. Contudo, segundo o gráfico 12, a taxa de investimento – participação da formação bruta de capital fixo no PIB –, em nenhum momento, chegou ao patamar desejado de 25%, e, nos anos posteriores a 2010, ocorreu o arrefecimento de sua tendência de expansão.

GRÁFICO 12
Taxa de investimento na economia brasileira (2003-2014)
(Em %)



Fonte: IBGE – Sistema de Contas Nacionais e Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (nova metodologia).

Obs.: Com a revisão metodológica, também passaram a ser contabilizados os gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D), bem como os gastos na exploração de recursos minerais – por exemplo, petróleo.

Esse comportamento explicitou as contradições na opção tática adotada. Por exemplo, aplicaram-se medidas de política industrial propondo aumento do conteúdo local e, ao mesmo tempo, concederam-se subsídios à importação de bens de capital, que acabam por aumentar a concorrência externa sobre os produtores brasileiros desses segmentos. Da mesma forma, após a euforia inicial com o PAC, verificou-se que o aumento dos investimentos públicos sofreu contensões e que os maiores patamares alcançados foram bem modestos – conforme visto no gráfico 7.¹⁵ Dos Santos (2013) alertou que, desde 2011, houve uma clara diminuição de espaço fiscal disponível para formação bruta de capital fixo federal. Com as necessidades mais recentes de reforço do ajuste fiscal, a situação tende a se agravar por ser uma das mais comuns

15. Almeida (2013) advertiu que, desde 2013, o programa Minha Casa Minha Vida deixou de ser classificado como despesa de custeio – transferência do Tesouro para o Fundo de Arrendamento Residencial – e passou a ser contabilizado como investimento, melhorando estatisticamente a evolução deste último. Segundo o autor, nos anos mais recentes, essa modalidade de desembolso ganha importância para o aumento dos investimentos da União, enquanto outras áreas tiveram desempenho insatisfatório – por exemplo, Ministério dos Transportes. Ademais, também se destacaram a expansão dos investimentos em educação e a defesa.

“variáveis de ajuste”.¹⁶ Por outro lado, o represamento de tarifas e preços administrados para fins anti-inflacionários prejudicou a capacidade de investimento das estatais. Além dos problemas na estrutura de financiamento, diversas outras razões foram observadas, por exemplo:

- orçamento para investimentos aprovado acima da capacidade real de execução – além de casos de atraso significativo no desembolso de recursos aprovados;
- entraves institucionais e regulatórios: questionamentos sobre as normas para licitação (Lei nº 8.666/1993), bem como sobre o licenciamento ambiental e sua estrutura de fiscalização – por exemplo, processos encaminhados pelo Ministério Público; e
- problemas operacionais na gestão de projetos, levando a paralizações desnecessárias, erros de implementação e orçamentos estourados.

Para a melhor compreensão dos limites do modelo econômico, cabe ressaltar a importância que tiveram os efeitos positivos de um período de bonança internacional ao longo da década de 2000. Barbosa (2013, p. 90-91) lembrou como os momentos decisivos da história econômica brasileira recente dependeram do alívio da restrição externa.

Períodos de bonança internacional não são novidade na história brasileira. Nos anos 1970 os ganhos da elevação dos termos de troca do Brasil foram utilizados para financiar um programa de crescimento baseado no endividamento externo, que por sua vez acabou numa crise econômica quando a situação mundial mudou no início dos anos 1980. Mais recentemente, nos anos 1990, uma nova elevação nos termos de troca do Brasil foi utilizada para financiar um programa de combate à inflação, o Plano Real, baseado numa taxa de câmbio fixa e novamente no endividamento externo, que por sua vez acabou em uma nova crise cambial quando as condições internacionais se tornaram desfavoráveis em 1999.

O grande mérito do modelo econômico recente foi ter aproveitado as circunstâncias favoráveis para introduzir uma estratégia de desenvolvimento que, a despeito de não ter criado bases sólidas para um novo projeto nacional, esteve baseada em maior inclusão social. De fato, é uma façanha essa diretiva ter proporcionado não apenas um ciclo importante de dinamismo por um período significativo até a crise de 2008, mas também uma retomada rápida em 2010 – ainda que não consolidasse a trajetória de recuperação nos anos seguintes. Seus resultados concretos foram um processo de mobilidade social ascendente e

16. Desde 2009, os dispêndios previstos no PAC estão excluídos da conta para bater a meta de *superavit* primário, logo, deixando de ser um gasto contingenciável como antes. Contudo, como alertaram Serrano e Summa (2012, p. 182), “dada a natureza endógena da receita fiscal e de transferências públicas e a inviabilidade de cortes muito grandes na folha salarial do setor público, tanto a experiência internacional quanto a brasileira mostram que o mais comum é que o investimento público acabe se tornando a variável de ajuste de tentativas de ajuste fiscal de grandes proporções”.

um grande mercado de consumo de massa como um dos grandes motores de dinamismo, mas não o único, dada a expansão não desprezível da formação bruta de capital fixo.

Barbosa (2013) chamou atenção para dois “choques” associados ao desafio de ter como firme propósito promover o crescimento e, ao mesmo tempo, garantir que maior parcela desse crescimento seja apropriada pelos trabalhadores: um choque de distribuição e outro choque de demanda. O primeiro baseia-se no aumento do poder de barganha da classe trabalhadora, por exemplo, com efeitos sobre o piso salarial negociado e sobre a renda do trabalho informal e autônomo. O segundo baseia-se na maior propensão a consumir daqueles segmentos sociais e na aposta da capacidade de o consumo puxar o aumento de investimentos a fim de contribuir para um processo de crescimento sustentado. Nesse último aspecto, fica claro que o crescimento não se fundaria apenas na dinâmica do consumo das famílias, mas também na capacidade de resposta dos efeitos multiplicadores e aceleradores para estimular o investimento.¹⁷

Contudo, cabem algumas ponderações. Quanto ao choque de distribuição, os ganhos reais de poder aquisitivo dos assalariados não foram proporcionalmente acompanhados de crescimento médio da produtividade. Segundo Serrano e Summa (2012), isso criou um fator a mais de pressão inflacionária, particularmente, em um momento em que depreciações cambiais abrandaram o peso da concorrência externa. Cabe ponderar que há um efeito paliativo a partir das políticas anticíclicas, como maiores desonerações da folha de pagamentos. Contudo, isso não reverte a tendência que deflagrou um conflito distributivo, conforme apontou Summa (2014). Um dos aspectos mais graves é o risco de estiolamento da pactuação social conseguida minimamente para uma estratégia de desenvolvimento mais inclusivo.¹⁸ Nesses termos, Bresser-Pereira (2013a; 2013b) tratou os desdobramentos dessas tensões com a hostilidade crescente dos grupos sociais contrários a essa coalização de forças.

17. Dos Santos (2013, p. 197) ressaltou um aspecto central: “a tese de que o crescimento do consumo impede o crescimento do investimento e, por esta via, reduz o ritmo de crescimento da economia só faz sentido se se supõe uma economia operando em pleno emprego – hipótese particularmente implausível no caso brasileiro”.

18. Apesar de forças conservadoras já cobrarem um avanço mais moderado (ou interrupção) do poder de compra dos salários, não houve ainda uma recuperação plena de perdas acumuladas por décadas. Analisando dados disponíveis até o início de 2013, Conti (2014a) pondera que “o salário mínimo em termos reais (ou seja, descontando a inflação e olhando apenas para o seu poder de compra) caiu quase que ininterruptamente durante toda a década de oitenta e metade da década de noventa. Em 1995, quando começou a reagir, o salário mínimo real brasileiro valia menos da metade do que valera no início dos anos oitenta. A reação começou com o fim do período hiperinflacionário e foi acentuada no governo Lula, mas o salário mínimo retornou a um patamar comparável ao do início dos anos oitenta apenas em 2009! Seguindo com a comparação histórica, percebemos que o salário mínimo de hoje é ainda inferior ao vigente em abril de 1964, momento do golpe militar”.

Quanto ao choque de demanda, os investimentos autônomos estruturantes – e não os induzidos pela expansão do consumo – que seriam mais capazes de ser um motor de crescimento sustentado no longo prazo segundo uma lógica intraindustrial predominantemente. Conti (2014b) alertou sobre o debilitamento do “efeito acelerador” do crescimento da demanda sobre o investimento no Brasil. Ademais, quando os investimentos induzidos foram desencadeados, eles não superaram um contexto histórico de prematura desindustrialização nacional. Cabe ressaltar que essa desindustrialização não se deve apenas à perda de competitividade internacional diante de um câmbio apreciado excessivamente, ao contrário, suas raízes são estruturais e exigem um esforço de planejamento que vai além do manejo conjuntural dos instrumentos usuais de política macroeconômica.

Apesar de necessários, os esforços para aportar crédito subsidiado e reduzir os custos para a atividade produtiva não foram suficientes para superar totalmente a desconfiança empresarial em relação à incerteza sobre suas receitas futuras. Essas medidas ajudaram a reduzir a inibição sistemática de iniciativas na base produtiva, mas ainda correm o risco de não criarem efeitos de longo prazo se continuarem a ser tomadas sem um plano nacional de desenvolvimento¹⁹ e uma forte determinação política de levar as transformações estruturais positivas até as últimas consequências necessárias para vingar. Afinal, nada impede que, por exemplo, o empresariado converta uma desoneração em lucro e um lucro em aplicação financeira, ainda mais em um contexto de taxas de juros ainda bastante atraentes. Nesse sentido, seu impacto para a decisão de investimento tende a não ser significativo. Como ressaltaram Serrano e Summa (2012, p. 187),

O governo aparenta querer estimular o investimento privado (dado que parece estar tendo dificuldades administrativas em retomar o crescimento do investimento público (...)) e o emprego não através de aumentos na demanda (...), mas primordialmente através da redução de custos e/ou aumentos nas margens de lucros das empresas. No entanto, não há nenhuma evidência de que as empresas vão empregar mais mão de obra sem um crescimento mais rápido da demanda, mesmo com maiores margens de lucro. Também não existe nenhum motivo pelo qual empresas investiriam mais em capital fixo sem uma perspectiva de aumento da demanda, independentemente de qualquer aumento em suas margens de lucro. Desonerações e aumentos de margem podem pontualmente evitar o fechamento de empresas, demissões e paralisação do investimento em empresas que estão à beira da inviabilidade e sem condições mínimas de rentabilidade em seus mercados internos

19. Cabe advertir que a publicação periódica do Plano Plurianual (PPA) não pode ser considerada como um plano nacional de desenvolvimento, nem é um substituto deste.

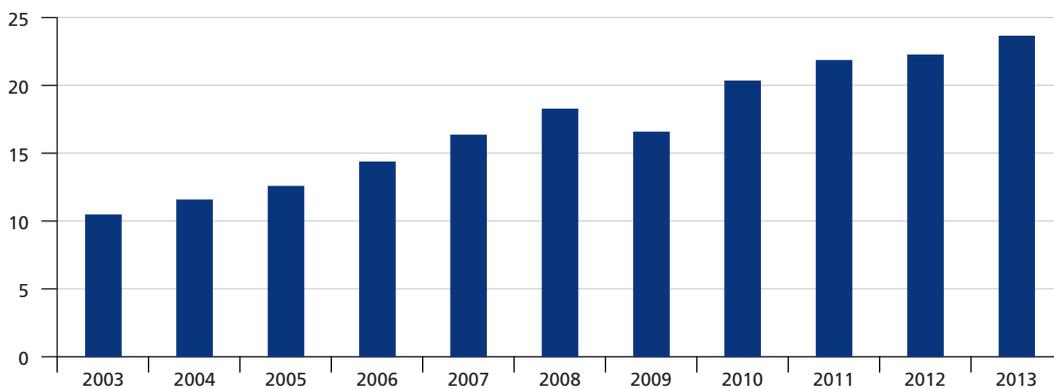
ou externos. Mas para a imensa maioria das firmas que tem margens de lucro correntes acima do mínimo viável, aumentos adicionais nas margens tendem a não ter efeito nenhum sobre suas decisões de investimento. Em geral, o barateamento do custo de contratação da força de trabalho ou das máquinas em nada aumenta o emprego ou o investimento, mas tão somente as margens de lucro.

Diante disso, a vulnerabilidade externa ainda é uma questão central e não foi atacada efetivamente em seu aspecto estrutural. Como se verificou no gráfico 10, os *deficit* em transações correntes do balanço de pagamentos voltaram a ser expressivos. É preciso ter claro que não se tem uma economia nacional forte o suficiente para impedir uma regressão estrutural quando surgem circunstâncias conjunturais desfavoráveis e, conseqüentemente, as pressões internacionais intensificam-se para elevar o risco país. Afinal, apesar do acúmulo de reservas internacionais, o passivo externo líquido é elevado e com peso considerável de investimentos externos indiretos (em carteira), que possuem impactos sobre juros e câmbio.

Com raio de manobra ainda limitado pelas possibilidades da dependência externa, o principal sintoma de crise não é a inflação, mas sim os desajustes que se aprofundaram na base produtiva. Chama atenção a escalada persistente de importações que reduziu a possibilidade de maiores efeitos de encadeamento interno.²⁰ Como ilustração, o gráfico 13 apresenta a trajetória de aumento do coeficiente de penetração das importações na indústria de transformação brasileira. Cabe assinalar que isso não se deve a uma reestruturação positiva, fruto da maior integração da produção nacional em cadeias globais de valor. Ao contrário, trata-se de uma base produtiva que vem se tornando crescentemente “oca” (Sobral, 2013). A crise atual explicita o poder limitado das políticas macroeconômicas de caráter expansionista diante do grau de desadensamento das cadeias e de sua menor capacidade de agregação de valor. Um reflexo do problema reside na reprimarização da pauta exportadora, como mostra o gráfico 14. Isso porque essa recomposição não se deve somente à competitividade do agronegócio e das atividades extrativas, mas também ao quadro de prematura desindustrialização nacional.

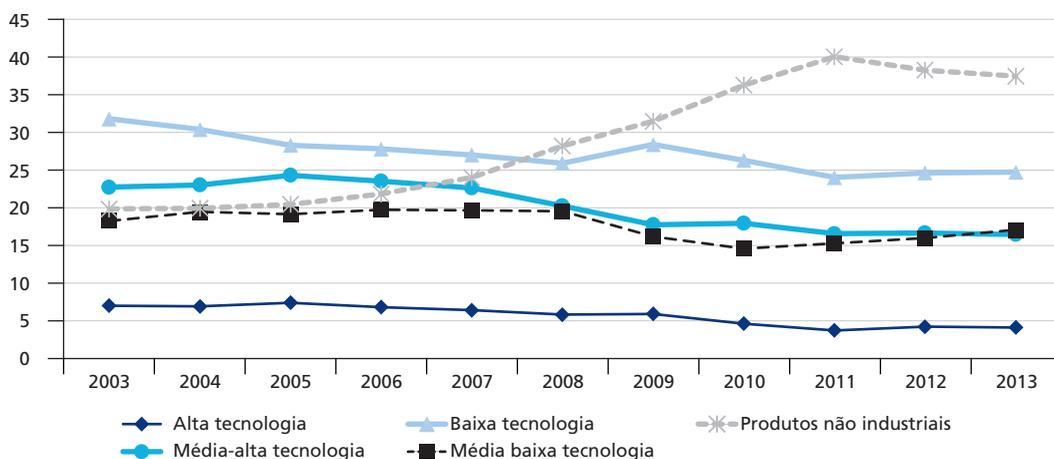
20. Conti (2014b) indagou como o componente expectacional da decisão de investimento é afetado negativamente: “nada mais frustrante a um empresário do que perceber que em um contexto de demanda aquecida em seu setor de atuação, ele não tem condições de aumentar sua produção, certo? Mais ou menos. No contexto atual, a resposta não deve ser tão taxativa. E por que não? Por um único motivo, que se desdobra em dois cenários possíveis para as empresas brasileiras. O motivo único é a concorrência dos produtos estrangeiros. O primeiro cenário possível ocorre quando, em uma empresa, percebe-se que a demanda em seu setor de atuação crescerá, mas será suprida, em grande medida, pelos produtos importados. O segundo cenário possível ocorre quando a empresa se adapta a esse novo contexto de imensa concorrência internacional e, ao invés de produzir, ela própria importa esse produto e o revende aqui no Brasil”.

GRÁFICO 13
Coefficiente de penetração das importações na indústria de transformação brasileira
(2003-2013)
 (Em %)



Fonte: CNI e Funcex – Coeficientes de Abertura Comercial.
 Nota: A preços constantes de 2006.

GRÁFICO 14
Composição da pauta exportadora brasileira segundo intensidade tecnológica (2003-2013)
 (Em %)



Fonte: MDIC – Aliceweb2.

Especificamente, enfrentar um desafio dessa magnitude exige a formação de grandes blocos de investimento articulados, expediente que não se conseguiu erigir na mesma dimensão e capacidade de integração do II PND de meados da década de 1970. Nesse sentido, o período recente não é marcado por um “excesso” de intervenção estatal, e sim por uma orientação de política econômica que se revelou cautelosa em

assumir plenamente um ativismo estatal, o que exigiu um esforço exaustivo de administrar um conjunto de decisões conflitivas. As contradições se explicitaram a tal ponto que a capacidade indutora não esteve associada à aposta numa liderança incontestada do investimento público e em uma política industrial mais contundente, e as alternativas não conseguiram consolidar essa capacidade indutora como pretendido, no final, retraindo-se em vez de “forçar a marcha”.

3 A EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES SOBRE OS GRANDES EMPREENDIMENTOS ÂNCORAS NA PERIFERIA DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Apesar das limitações ao processo de desenvolvimento brasileiro discutidas na seção anterior, é inegável a relevância do ciclo de investimentos de porte que foi impulsionado no período recente. Por isso, merecem ser discutidas algumas características principais que caracterizam o “projetamento” (Rangel, 2005). Primeiramente, cabe esclarecer que projetos são fatos microeconômicos que tornam concretas as decisões particulares de investimento, ajustando a estrutura de oferta à estrutura de demanda atual, bem como também criando novas discrepâncias entre elas ao gerar oportunidades para inversões induzidas – ou seja, demandas derivadas –, que abrem a possibilidade para a configuração de um ciclo de investimentos. Da mesma forma, o processo de tomada de decisões sobre sua execução se traduz em uma correlação de forças a respeito de suas condições de valorização, o que remete também ao padrão geral de acumulação de capital e, logo, a fatos macroeconômicos.

Rangel (2005) alertou que, de acordo com os critérios da avaliação, a prioridade não é a mesma necessariamente. Do ponto de vista microeconômico, um bom projeto é aquele que gera uma rentabilidade adequada para assumir riscos diante dos custos de imobilização do capital. Do ponto de vista macroeconômico, um bom projeto é aquele que proporciona aumento da renda e do emprego agregados diante de outra ordem de custos, a saber, os custos sociais. Muitas vezes, os benefícios sob a ótica da unidade produtiva divergem dos benefícios sobre a ótica da economia nacional, exigindo uma reorientação política, que é a essência do planejamento público.

Por essa razão, a análise de projetos deve ser compreendida como “o entendimento da parte senão no seu contexto, isto é, como parte de um todo” (Rangel, 2005, p. 204). Dito em outras palavras, somente dentro da concepção de um plano no qual se estabelecem critérios de prioridade que vão além do cálculo individual do empreendedor do projeto que esse faz sentido para um processo de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, é importante discutir a natureza dos projetos, conservando as perspectivas histórica e global de um sistema econômico, conseqüentemente, não o considerando meramente como um processo de realocação de recursos disponíveis e seleção das técnicas produtivas, mas sim como uma mudança no grau de divisão do trabalho dentro da economia nacional.

Dessa forma, o problema se volta para os desajustamentos intra e intersetoriais que são reproduzidos (ou ampliados) na estrutura de oferta a cada estímulo na demanda, o que, inclusive, pode se converter em pressão importadora mesmo quando haja criação de capacidade ociosa. Segue-se daí que um projeto mal planejado e mal executado traz conseqüências para todo o sistema econômico, logo, impactos macroeconômicos. Esse problema se agrava no quadro de um bloco de investimentos concentrados no tempo. Cabe lembrar que todo projeto sofre de uma “assimetria temporal básica” (Rangel, 2005), pois grande parcela dos custos se concentra no início, antes de qualquer benefício, que só será evidente caso ele consiga vingar posteriormente. Em particular, grandes investimentos são caracterizados pelos custos elevados de imobilização do capital, pela concentração significativa de recursos e pelas maiores dificuldades para se flexibilizar e se ajustar às mudanças que porventura ocorram no cenário futuro previsto.

A ação estatal torna-se fundamental para desenvolver as condições institucionais e as técnicas favoráveis à tomada de microdecisões de maneira conjunta e para ampliar os horizontes em que se baseiam suas expectativas de realização. Por configurar uma macrodecisão, a capacidade de coordenação pública ganha importância especialmente por duas razões. Primeiro, para que o potencial de encadeamentos setoriais seja efetivado em um contexto de articulação de diversas inversões escalonadas no tempo planejado – ou seja, não necessariamente ações simultâneas, mas também ações sequenciais. Segundo, para que o efeito acelerador seja administrado, dado que é passível de se desdobrar em criação de capacidade ociosa não desejada e, inclusive, desequilíbrios no balanço de pagamentos. Portanto, uma estratégia de desenvolvimento econômico depende do êxito na inter-relação de microdecisões e macrodecisões pelas quais um ciclo de grandes investimentos se torna realidade.

Diante disso, torna-se relevante traçar um histórico desse processo de tomada de decisões que envolve aqueles investimentos considerados como empreendimentos âncoras no período recente. Especificamente, a análise tratará dos principais projetos anunciados como estruturantes para as cadeias siderúrgica, petroquímica, naval e de logística dentro da periferia da RM do Rio de Janeiro: *i)* implantação da Thyssenkrupp CSA; *ii)* implantação do Comperj; *iii)* encomendas do Promef aos estaleiros no entorno da baía de Guanabara;²¹ e *iv)* implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro.

Essa seleção se refere a importantes iniciativas na economia fluminense que marcaram a forma de condução das políticas públicas, principalmente a partir do segundo mandato do governo Lula (2007-2010). Nesses termos, sua análise permite uma avaliação de seus resultados em suas condições concretas, ou seja, na escala de alguns dos principais projetos, ainda que sem um efetivo plano nacional de desenvolvimento para servir de referência última.

3.1 Análise do processo de decisões sobre a implantação da Thyssenkrupp CSA: um alerta sobre a lógica de inserção subordinada em cadeias globais de valor

As negociações sobre o projeto tornaram-se mais efetivas a partir de 2005, e sua construção iniciou-se em 2007. Trata-se de um empreendimento a partir da associação entre dois grandes grupos empresariais de porte internacional: a Thyssenkrupp, sócia controladora e maior produtora de aço alemã, e a Vale, sócia minoritária e fornecedora exclusiva do minério de ferro até 2025. A princípio, a Vale possuía só 10% de participação, porém, com os diversos atrasos na obra e os custos de instalação extrapolando os cálculos iniciais, aumentou para 27% desde 2009 para injetar maior aporte de capital.

Em termos de dimensões do investimento, a planta foi a mais cara da história do grupo alemão. Ademais, o Instituto Aço Brasil considerou-o como o maior investimento privado feito no Brasil nas últimas décadas, chegando a algo em torno de R\$ 15,6 bilhões. Desse valor, o BNDES aprovou dois financiamentos no total de R\$ 2,4 bilhões – ou seja, 15,4% do total investido – e com prazo de amortização até 2021. Na fase de

21. Apesar de o Promef não envolver gasto com implantação ou com modernização/expansão de uma unidade produtiva, trata-se de um pacote de grandes pedidos em que cada um equivale, em expressão e complexidade, a um novo empreendimento de porte. Segundo esse entendimento, a própria Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) considera-os como investimentos.

implantação, o projeto criou 30 mil empregos diretos segundo cálculos da empresa. Atualmente, já em funcionamento, estima-se a geração de 5,5 mil empregos: 3 mil diretos e 2,5 mil indiretos – valor superior aos 3,5 mil empregos totais que foram estimados no início do projeto. Em termos de estrutura da oferta siderúrgica nacional, já é a quinta maior empresa do país em produção, ficando atrás de Gerdau, ArcelorMittal, Usiminas e Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

Em termos de lógica de mercado, a unidade se insere como um “corredor de exportação” a ser integrado em uma cadeia global de valor, embora a partir dos elos de menor valor agregado: produção de semiacabados. De toda forma, o Instituto Aço Brasil considerou que elevaria em 40% o volume das exportações de aço brasileiras. Sua produção foi projetada para fornecer placas que depois seriam laminadas próximas aos mercados consumidores principais. Inicialmente, os destinos principais seguiriam esta proporção: 60% para os Estados Unidos e 40% para a Alemanha.

Trata-se de uma usina integrada a carvão e a minério de ferro com capacidade de produzir 5 milhões de toneladas/ano de placas de aço. Seu diferencial competitivo – em especial perante os concorrentes chineses e russos – seria 55% das placas produzidas serem voltadas para linhas de aços especiais, bem como serem um insumo para a indústria automobilística e para a indústria de tubos no complexo de petróleo e gás natural. Isso permitiria a obtenção de prêmios sob o preço básico dado pelos mercados internacionais.

A configuração da planta se compõe por: uma unidade de sinterização; uma coqueira para o processamento do carvão; dois altos-fornos para produção de ferro-gusa; uma aciaria para o refino e a transformação em aço, junto de dois equipamentos de lingotamento contínuo; uma termoeletrica de 490 MW de potência – funciona a partir do reaproveitamento de gases de processos, e mais da metade da geração de energia está destinada à venda no mercado –; e uma estrutura portuária privativa com dois terminais – um para recebimento de carvão mineral e outro para escoamento da produção de placas de aço. Sua localização foi definida próxima ao Distrito Industrial de Santa Cruz, zona oeste do município do Rio de Janeiro, em uma área de 9 milhões de metros quadrados integrando a província portuária da baía de Sepetiba.

Nota-se que o terreno foi cedido pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Além disso, chama atenção a expressão do pacote de incentivos públicos estaduais e municipais que o empreendimento recebeu ao longo do tempo. Em 31 de março de 2005, a Lei Estadual nº 4.529 entrou em vigor, e nesta foi aprovado o enquadramento da Thyssenkrupp CSA no Programa de Atração de Investimentos Estruturantes (Rioinvest), o que a habilitou ao tratamento tributário especial, com diferimento da totalidade do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) nas fases de construção, pré-operação e operação pelo prazo de vinte anos. Segundo a lei, esse pacote de incentivos ainda poderia ser ampliado se benefícios superiores fossem dados posteriormente a outro empreendimento siderúrgico com potencial produtivo semelhante e que fosse concorrente direto. Diante disso, garantiu ao projeto uma importante vantagem financeira a partir da decisão da administração pública estadual. Todavia, condicionalidades foram impostas, as quais, caso não fossem cumpridas, poderiam levar ao cancelamento dos benefícios. Entre elas, destaca-se exigência de compra de US\$ 500 milhões em bens e serviços dentro do estado do Rio de Janeiro.

Em 13 de junho de 2006, a Lei Municipal nº 4.372 entrou em vigor para conceder incentivos fiscais à construção e à operação de terminais portuários relacionados com a implementação do projeto, a saber, isenção de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) para uma parte dos serviços e aplicação da alíquota especial de 2% para outra parte dos serviços. Inicialmente, seu período de vigência seria de cinco anos, com possibilidade de ser renovável por igual período até o máximo de doze anos. Os benefícios ficaram condicionados ao cumprimento de um conjunto de exigências que foram alteradas pela Lei Municipal nº 5.133, de 22 de dezembro de 2009. Entre elas, ganha destaque a vinculação de parte dos incentivos recebidos (50% pelo menos) para ações compensatórias socioambientais, especialmente a mitigação de emissões de gases de efeito estufa. Cabe observar que a Lei Municipal nº 5.133/2009 também renovou o pacote de incentivos.

Apesar dos benefícios públicos recebidos, surgiram diversas contestações sobre o processo de licenciamento e sobre os conflitos sociais provocados. No segundo semestre de 2005, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) foram elaborados, no ano seguinte, foi criada a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema) – órgão ambiental estadual posteriormente substituído pelo Instituto Estadual do Ambiente (Inea), no Rio de Janeiro –, que concedeu as

licenças prévias. Essa aprovação gerou posteriormente uma série de questionamentos por parte do Ministério Público Federal e do Estadual, bem como a instalação de uma comissão especial da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Requerimento nº 48/2011) para apurar irregularidades. Entre as principais controvérsias, destacam-se:

- a celeridade incomum no licenciamento provisório da obra;
- a exclusividade da atuação dos órgãos de nível estadual, sem a presença do aval do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – órgão federal – para o licenciamento provisório – esse requisito legal seria uma exigência devido à intervenção no entorno da baía de Sepetiba, área de preservação ambiental permanente; e
- as falhas no estudo de impacto socioambiental – por exemplo, destaca-se o parecer técnico elaborado por pesquisadores da Escola Nacional de Saúde Pública (Enasp), órgão ligado à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz, 2011), observando omissão na mitigação de riscos à saúde humana.

Entre os principais conflitos, já na ocasião de lançamento do empreendimento, havia 75 famílias do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) acampadas que foram pressionadas a sair do terreno posteriormente. Ademais, reclamações das comunidades locais de pescadores artesanais começaram a surgir, bem como denúncias de ameaças e intimidações – incluindo suspeitas de ação de milícias através de empresas particulares de segurança patrimonial. Diante disso, suas representações²² passaram a fazer inúmeras manifestações públicas, chegando a protocolar mais de um documento técnico endereçado ao BNDES, devido ao seu papel como importante financiador do empreendimento e dos compromissos firmados com os movimentos sociais signatários da Plataforma BNDES – grupo de ativistas que monitora as ações do banco. O caso ganha projeção internacional – inclusive no parlamento Europeu – diante da apresentação de denúncia e condenação duas vezes no Tribunal Internacional Permanente dos Povos,²³ sendo a empresa controladora julgada por atuação abusiva na América Latina.

22. Os exemplos principais seriam: Fórum de Meio Ambiente e Qualidade de Vida da Zona Oeste e da baía de Sepetiba; Associação de Pescadores Canto dos Rios (Apescari); e Federação das Associações de Pescadores Artesanais do Estado do Rio de Janeiro (Fapesca).

23. Trata-se de um órgão independente de Estados nacionais fundado em 1979. Sucessor direto do Tribunal Internacional sobre as Ditaduras Militares na América Latina, organizado pelos filósofos Bertrand Russell e Jean-Paul Sartre na década de 1960. Composto por juristas com compromisso social, os veredictos e os relatórios produzidos são divulgados amplamente, inclusive em comissões das Nações Unidas.

Em resposta, a Thyssenkrupp CSA passou a liberar compensações financeiras significativas e a realizar maiores medidas de “responsabilidade social”, como programas de capacitação da mão de obra local. Por exemplo, o desembolso de R\$ 10 milhões em capacitação de 1,5 mil trabalhadores, considerado pela empresa, o maior convênio já assinado pelo Senai/RJ com um ente privado. Soma-se ainda o compromisso de construir uma escola técnica em Itaguaí e uma escola de ensino médio, com cursos profissionalizantes, em Santa Cruz.²⁴

De toda forma, é justificável o receio de que se agravassem os problemas socioambientais nas imediações da bacia de Sepetiba. Além de ser questionada a redução da área de pesca, também se criticou o efeito das obras de dragagens para construção do porto. Nota-se que o problema não se tratou apenas do assoreamento do litoral, porque a região já vinha sofrendo o impacto da poluição por metais pesados de várias indústrias e pela carga de efluentes domésticos decorrentes da expansão da especulação imobiliária. O caso histórico mais grave foi o da instalação da antiga Companhia Mercantil Ingá – decretada como falida desde 1998 –, no final da década de 1950, que gerou um grande problema de passivo ambiental, ainda não superado totalmente, e da qual a dragagem revolveria sedimentos tóxicos depositados no fundo do mar. Soma-se ainda o problema com o terreno cedido a Thyssenkrupp CSA, do qual parte ficou em uma área de manguezal – forma de vegetação considerada de preservação permanente – e próxima ao canal de São Francisco. Isso gerou alguns problemas, que levaram a obra a sofrer alguns embargos do Ibama devido à supressão de áreas de manguezais não previstas e à intervenção em margens de rios sem autorização.

A fase pré-operacional do projeto começou em 18 de junho de 2010. Após um mês desse início, outro conflito passou a ocorrer com os moradores do bairro de Santa Cruz devido a diversos casos de emissão de poluentes atmosféricos imprevistos (“chuva prata”), por causa da deposição de ferro gusa em cavas abertas, chamados de poços de emergência. O evento crítico ocorreu com a partida do primeiro alto-forno da usina. Como consequência, passaram a ser feitas denúncias de que os problemas respiratórios, dermatológicos e oftalmológicos poderiam estar ligados ao funcionamento do empreendimento.

24. Em maio de 2011, o Colégio Estadual Erich Walter Heine foi inaugurado no bairro de Santa Cruz.

O problema levou à execução de uma série de sanções na esfera estadual, ainda que cercadas de algumas controvérsias, devido a pressões em favor da flexibilização das punições. Por exemplo, em 23 de outubro de 2010, o Inea aplicou multa de R\$ 1,8 milhão, depois revista para R\$ 1,3 milhão. Em dezembro do mesmo ano, o Inea também deliberou a necessidade de auditoria ambiental independente, a princípio, como condição para a partida do segundo alto-forno. Contudo, depois é autorizada a partida do segundo alto-forno da Thyssenkrupp CSA sem que a auditoria ambiental fosse previamente realizada. Novamente, casos de emissão de poluentes atmosféricos se repetiram. Isso levou à aplicação de outra multa pelo Inea em 5 de janeiro de 2011, o valor desta vez foi de R\$ 2,8 milhões acrescido de compensação socioambiental indenizatória de R\$ 14 milhões. Em estimativas da própria empresa, o problema atingiu cerca de 6 mil residências.

Diante do agravamento do quadro, em 11 de janeiro de 2011, a publicação do Termo de Referência Dilam/Gelin nº 01 exigiu efetivamente uma auditoria ambiental independente. Contudo, a Usiminas foi contratada, apesar de seu conflito de interesses devido ao envolvimento acionário com a Vale – uma das acionistas da Thyssenkrupp CSA. Em abril do mesmo ano, quando a Usiminas apresentou seu relatório, sofreu diversas contatações do Ministério Público Estadual, dos técnicos da Fiocruz e dos movimentos sociais organizados pelos atingidos. Diante disso, uma nova auditoria ambiental foi contratada, mas ficou a cargo da Fundação Jorge Duprat e Figueiredo (Fundacentro) e da empresa Conestoga-Rovers & Associados. Em maio do mesmo ano, a Secretaria Estadual de Ambiente embargou as obras de ampliação (terceira coqueria) da Thyssenkrupp CSA e exigiu cobertura dos poços de emergência sob a ameaça de suspensão da licença provisória. Contudo, logo após se autorizou a ampliação da Thyssenkrupp CSA mediante apresentação de projeto de exaustor que teria sua implantação finalizada somente em um ano.

De qualquer forma, definiu-se um termo de ajuste de conduta (TAC) com 127 obrigações ambientais que determinavam prazos e condicionantes para que a empresa recebesse a licença definitiva de operação. Cabe assinalar que as obrigações não envolviam só garantias que evitassem a repetição dos problemas anteriores, mas também que regulassem a emissão de poluentes pela termoelétrica e evitassem o risco de contaminação do lençol freático. Contudo, passados mais de quatro anos, o empreendimento continua funcionando sem licença definitiva, pois não cumpriu todas essas exigências. Nota-se o excesso de tolerância dos órgãos de fiscalização estaduais que vêm aceitando postergar com novos prazos, sendo o último para regularizar a situação abril de 2016. Segundo os dados do

inventário de emissões de gases do efeito estufa do município do Rio de Janeiro, o empreendimento representa sozinho quase 40% da emissão de CO₂ em todo esse município.

Diante dos problemas gerados, o próprio presidente da multinacional alemã, Herbert Eichelkraut, fez uma declaração reconhecendo os erros de avaliação: “Temos que admitir que tivemos erros. No começo, tínhamos a impressão de que a criação daquela quantidade de empregos que foram gerados durante a construção e, agora, que estão sendo gerados durante a operação seria suficiente para justificar a presença da empresa. Os números falavam por si só” (Almeida, 2011). É preciso ter claro que os erros de avaliação não foram apenas a respeito do relacionamento com a região do entorno, mas também com a própria estratégia competitiva do empreendimento. Até 2013, sucessivos prejuízos operacionais foram verificados, acumulando perdas em torno de R\$ 13,7 bilhões. Diante da não expectativa de alcançar o retorno desejado, um plano de venda do empreendimento passou a ser uma opção real.

A origem dessa inversão de expectativa se deu com o erro na avaliação da trajetória do mercado mundial de aço. Desde a década de 2000, a produção de aço dobrou, e se a China inicialmente foi um grande demandante externo, posteriormente consolidou sua indústria siderúrgica local para atender às necessidades de seu mercado interno e, inclusive, tornar-se um grande exportador. Segundo a World Steel Association (WSA), em 2014, a China já era a maior produtora de aço, com 49,5 % da oferta mundial.²⁵ Em termos comparativos, o Brasil é o nono maior produtor, com apenas 2,0% da oferta mundial. Com a crise internacional a partir de 2008 e, em particular, a desaceleração da economia chinesa, a situação do mercado internacional de aço se agravou ainda mais.

Diante de uma crise de superprodução que tende a não ter uma solução imediata, há uma saturação da oferta mundial. Conforme dados da WSA, em 2014, o excedente de oferta ficou em torno de 600 milhões de toneladas/ano perante uma capacidade de produção mundial estimada em 1,7 trilhão de toneladas de aço/ano, apesar da trajetória de redução. Muitas empresas siderúrgicas vêm arcando com prejuízos e buscando melhorias de *performance* e redução de custos. Alguns grupos que têm unidades siderúrgicas como ativo principal mas também possuem minas de minério de ferro se

25. Observa-se o grande salto de produção dado, especialmente, na década de 2000. Para ter uma noção da rapidez como que a produção de aço chinesa dominou o mercado mundial, a evolução de sua participação nas décadas anteriores foi a seguinte: 5,2% em 1980, 8,6% em 1990, 15,1% em 2000, 44,6% em 2010 (a partir de dados da World Steel Association).

voltaram mais para esse último mercado. No caso da Thyssenkrupp CSA, essa opção de mudança no escopo dos negócios não seria viável por não possuir minas de minério de ferro como ativo. Além disso, mais recentemente, o preço internacional do minério de ferro sofreu uma forte queda, deixando de ser vantajoso buscar também essa opção.

Segundo os dados da empresa, a planta exige custos anuais de € 100 milhões em manutenção. Contudo, a sobrevivência do empreendimento ficou baseada nos aportes financeiros da controladora alemã – Thyssenkrupp Steel. É preciso lembrar da dívida ainda existente com o BNDES, com vencimento final até 2021. Em 2012, o ativo foi posto à venda junto com a laminadora Steel USA – situada no Alabama, Estados Unidos. Contudo, até o momento, a Thyssenkrupp não teve sucesso em sua tentativa de negociá-la em condições aceitáveis, minimamente compatíveis com os investimentos já realizados.

Apesar de ter mantido a posse do ativo, nota-se que já houve a desarticulação parcial da lógica da cadeia global, cujo investimento estava inserido, comprometendo seu planejamento de longo prazo, que deverá ser revisto. Afinal, a laminadora norte-americana situada no Alabama, para a qual a maior parte da produção de placas seria direcionada, foi vendida para o consórcio de ArcelorMittal e Nippon Steel & Sumitomo Metal. Pelo acordo firmado, somente até 2019, essa planta continua comprando 2 milhões de toneladas/ano da Thyssenkrupp CSA. Isso equivale a pouco menos da metade de sua produção média, logo, uma escala bem inferior aos 60% planejados inicialmente. Por enquanto, o outro destino principal, a laminadora na Alemanha, ainda continua sob posse da própria controladora alemã ThyssenKrupp, garantindo seu escoamento ao menos enquanto fizesse parte do mesmo grupo econômico.

Cabe enfatizar que o desejo de se desfazer do ativo tão logo seja possível não foi descartado. Atualmente, o desafio passou a ser a estabilização operacional de suas instalações a fim de aumentar seu desempenho e torná-la mais lucrativa, deixando seu balanço positivo de forma regular para o processo de venda ser retomado posteriormente. Nesses termos, não é esperado nenhum grande investimento para expansão da planta, apenas fazer o necessário para que possa ter um melhor valor de mercado. Até 2014, a planta ainda operava abaixo de sua capacidade ótima – 5 milhões de toneladas/ano –, fechando o ano fiscal com produção de 4,1 milhões de toneladas.

No esforço de melhorar os resultados, vem buscando se posicionar em novos mercados. Por exemplo, para outras unidades nos próprios Estados Unidos, bem como no México, na Europa, no Oriente Médio e na Ásia. Até mesmo um aumento das vendas para o mercado interno brasileiro passou a ser considerado, haja vista que já comercializa com a CSN e a Usiminas. Contudo, essa alteração na estratégia inicial do empreendimento exige ajustes logísticos não planejados inicialmente, além da montagem de novas equipes comerciais.

Outro entrave apontado é não estar planejada uma integração vertical completa até a fabricação de aços acabados. Trata-se de um investimento de porte razoável que a Thyssenkrupp não incluiu no projeto original e, a princípio, não pretende realizar mais essa imobilização de capital. Contudo, isso impede a transformação das placas produzidas em laminados – produtos de maior valor agregado – dentro da própria planta, restringindo sua produção ao mercado de aços semiacabados.

Apesar dos problemas expostos, é inegável o potencial produtivo que possui uma planta da dimensão da Thyssenkrupp CSA. *A priori*, não se deve condenar a instalação de qualquer grande projeto em uma industrial de base, fundamental para o desenvolvimento nacional e o regional, diante das inúmeras oportunidades em termos de efeitos de encadeamento produtivo. O que se revela problemático é quando se verifica uma “autorrenúncia” dos gestores das políticas públicas a assumir um papel maior de coordenação das decisões, deixando as principais iniciativas sobre um importante investimento a cargo da lógica de mercado. Apesar de seu potencial estruturante servir de elemento de barganha para conquistar vantagens públicas – entre outros, incentivos fiscais e financeiros –, não é esse potencial estruturante que tende a guiar a tomada de decisões.

No caso da Thyssenkrupp CSA, o cerne da questão foi que os erros de avaliação específicos do controlador privado não podem ser considerados apenas como imprevistos ou acidentais. A falta de um planejamento mais profundo tornou o empreendimento um ativo desvalorizado, cuja maior perspectiva futura é ser vendido, apesar dos incentivos e da leniência do poder público, que ainda o beneficiam.

3.2 Análise do processo de decisões sobre a implantação do Comperj: um alerta sobre as indefinições estratégicas e as limitações na capacidade de investimento público

O projeto do Comperj foi anunciado oficialmente em 2006. As obras de terraplanagem começaram em 2008 e a construção propriamente dita, só a partir de 2010. Inicialmente, um investimento pensado para ser feito junto com a iniciativa privada, passou a ser tocado sozinho pela Petrobras antes de qualquer formação societária efetiva. Trata-se de um investimento incluído no PAC e considerado o maior investimento individual da história da estatal no momento de seu lançamento.

No anúncio oficial, o projeto foi orçado em US\$ 6,5 bilhões, mas, após várias revisões, o valor do investimento foi reestimado. Segundo o plano de negócios e gestão 2014-2018 da empresa, o valor seria de US\$ 13,5 bilhões só para a construção do que seria originalmente uma de suas partes, mas essa estimativa vem sendo contestada pelos órgãos de fiscalização.²⁶ Além disso, desde 2014, o valor do ativo vem sendo duramente reavaliado devido ao desajuste com o valor investido, o que significa probabilidade de prejuízo e, logo, de não ser recuperado pela lucratividade pelo uso do bem ou pela sua venda. Em abril de 2015, com a divulgação do balanço final de 2014, esse desajuste foi calculado em uma baixa de R\$ 21,8 bilhões.

Ao todo, 49 empresas foram contratadas para a construção, muitas vezes na forma de consórcios. Em termos de geração de empregos, nessa fase de implantação, estimam-se em torno de 29 mil empregos diretos e indiretos. Não é possível fazer uma estimativa realista da geração de empregos na futura fase de operação, mas já se chegou a supor 200 mil empregos, considerando todos os possíveis efeitos multiplicadores sobre setores que seriam beneficiados, mas com certeza será um valor bem inferior.

Chama atenção que o projeto ainda está inacabado e vem sendo redesenhado durante sua execução, dificultando afirmar qual será sua configuração definitiva.

26. O Tribunal de Contas da União (TCU) já apontou que não é possível identificar com precisão o valor de toda a obra, que poderia chegar entre US\$ 21,6 bilhões a US\$ 47,7 bilhões. Conforme a declaração de José Jorge, ministro relator de uma auditoria realizada pelo TCU em 2014: "segundo a unidade técnica [do TCU], o grau de discrepância entre esses valores pode estar relacionado à adoção de diferentes premissas, como por exemplo a não inclusão, nos dados divulgados pela área de negócios, dos custos com infraestrutura compartilhada. Além disso, outros documentos institucionais examinados também apresentam dados diferentes de investimentos, não havendo em qualquer deles informação convergente acerca do total que se pretende investir no empreendimento ou do total de recursos já comprometido com as obras" (Amato, 2014).

Ao final de 2014, o que de fato estava em construção era uma unidade de gás e um trem de refino, este último com capacidade produtiva de 165 mil barris de petróleo por dia. Contudo, devido aos impasses que serão tratados mais adiante, as obras do trem de refino foram interrompidas por tempo indeterminado com 82% das obras concluídas em dezembro de 2014, só permanecendo a implementação da unidade de gás natural. Ainda há a possibilidade de um segundo trem de refino, mas somente em uma etapa seguinte e com o cronograma oficial ainda em avaliação.

Já a inclusão de uma central petroquímica dentro da planta, a princípio, está suspensa. A retomada das tratativas ainda depende da formação de uma sociedade com um parceiro que assumiria o controle da unidade. Na avaliação ambiental estratégica divulgada em 2008, estimou-se a produção de 2,3 milhões de toneladas por ano de três tipos de insumos para transformados plásticos: polietileno, polipropileno e politereftalato de etileno (PET). Contudo, como a fase petroquímica passou a ter um planejamento indefinido, é provável que esse valor seja revisto caso ocorra realmente.

Em termos comparativos, alerta-se que o trem de refino que estava em implementação teria uma capacidade menor que a Refinaria Duque de Caxias, em operação desde 1961 – 230 mil barris de petróleo por dia. Além disso, quando o projeto foi aprovado pelo Conselho de Administração da empresa, a implementação desse trem de refino só teria viabilidade econômica considerando todo o complexo em conjunto. Portanto, caso o projeto não seja completado, a tendência de prejuízo é reforçada.

Diante dos riscos com as indefinições estratégicas, é importante ter claro as reviravoltas no processo de decisões a respeito do desenvolvimento do setor petroquímico fluminense. Inicialmente, a opção pela construção de uma nova planta petroquímica no estado do Rio de Janeiro não era a primeira alternativa, e sim a ampliação da Rio Polímeros para consolidação de um polo gás-químico em seu entorno. Afinal, essa planta petroquímica tinha sua matéria-prima exclusivamente a partir do gás natural. Instalada em Duque de Caxias próxima à Refinaria Duque de Caxias (Reduc), ela foi inaugurada no mesmo ano em que o anúncio do Comperj foi feito, logo, era relativamente nova e com grande possibilidade de expansão. A Reduc, inclusive, passou por um processo de modernização para aumentar sua produtividade e ampliar sua capacidade de processamento, assim beneficiando o projeto.

Apesar de terem sido criadas as condições para o desenvolvimento de um polo a partir da Rio Polímero, mudou-se o foco para um novo projeto, a ser iniciado. Cabe assinalar que uma aposta na Rio Polímero exigiria um investimento em volume e risco menores, que poderia ser escalonado no tempo de forma gradativa. Inversamente, um projeto como Comperj só se justificaria diante da necessidade de dar um salto na capacidade de resposta em uma expectativa de expansão pujante do mercado de produtos petroquímicos. Além disso, havia dois objetivos específicos e mais estratégicos voltados para aumentar o aproveitamento do óleo pesado extraído das camadas de pós-sal: *i*) passar a ter capacidade de processar a única forma de petróleo extraída no país naquele momento, dado que as refinarias no país eram adaptadas a processar óleo leve;²⁷ e *ii*) agregar valor ao petróleo nacional através da cadeia petroquímica que o tivesse como base de sua matéria-prima.

Sob a perspectiva de uma unidade integrada, surgiu o conceito inédito no país de uma “refinaria petroquímica”. Por meio de uma tecnologia inovadora – a saber, craqueamento catalítico fluido (FCC) petroquímico –, pretendia-se transformar todo o óleo bruto diretamente em um amplo leque de produtos petroquímicos.

Além do Comperj não ter sido a primeira alternativa de expansão do setor, nenhuma das duas opções locacionais que disputavam publicamente sua atração ganharam o investimento. A saber, eram Campos dos Goytacazes,²⁸ na Região Norte Fluminense, tendo como vantagem a proximidade com a bacia petrolífera de exploração das camadas do pós-sal, e Itaguaí, na parte oeste da RM do Rio de Janeiro, tendo como vantagem a Petrobras já ter um terreno no município e ter proximidade com a principal base econômica estadual – ou seja, atividades que seriam consumidoras potenciais. A escolha de Itaboraí foi às pressas: nas vésperas do anúncio oficial do projeto, garantiu-se a disponibilidade de uma área na zona rural de 45 milhões de metros quadrados.

Em certa medida, essa decisão surpreendeu porque exigiria trabalhos de terraplanagem com custos elevados – R\$ 820 milhões – e um licenciamento ambiental complicado – esse último ponto será retomado mais adiante. Ademais, um dos grandes

27. Cabe lembrar que boa parte do desenvolvimento do parque de refino no Brasil foi feito antes da grande expansão interna da produção de petróleo. Ademais, a tecnologia adaptada para óleo leve é mais disseminada na indústria mundial, facilitando sua incorporação na estrutura produtiva sem exigir maiores custos de remodelação das plantas.

28. Note-se que, naquele momento, a governadora do estado do Rio de Janeiro era Rosinha Garotinho, que tinha sua origem política nesse município, o qual também era seu principal reduto eleitoral.

problemas enfrentados foi a grande carência de infraestrutura básica. Por exemplo, destaca-se o desafio para atender a sua demanda de água industrial, estimada em torno de 2 m³ por segundo. Após diversas propostas, ao final de 2014, a solução mais viável seria o uso de água de lavagem de filtros do sistema Guandu, no município de Duque de Caxias. Isso exigiria montar uma tubulação de 40 km, ainda não construída – mas já licenciada. Da mesma forma, a solução de efluentes do empreendimento depende da construção de um emissário no município de Maricá, obra que passou por paralisações diante de contestações da prefeitura sobre o pagamento da verba compensatória.

Note-se ainda a péssima acessibilidade logística da área, inclusive com falta de acesso marítimo. Nesse sentido, a execução do projeto do Arco Metropolitano tornou-se um investimento fundamental para aumentar a atratividade do projeto, o que reforçou a importância estratégica da construção da via. Além disso, para a passagem de equipamento de grande porte, a própria Petrobras construiu uma estrutura portuária no bairro de Itaoca, no município de São Gonçalo, junto a uma estrada de 18 km ligando até a área do empreendimento no município vizinho. A contratação dessa obra só foi feita no fim de 2011, ou seja, quatro anos após o início do projeto do Comperj. Além disso, a execução do traçado da estrada sofreu diversos atrasos, incluindo a troca da construtora responsável no meio das obras – sendo ambas contratadas sem licitação – e seu orçamento sendo ampliado significativamente. No final, só ficou pronta em outubro de 2014, e seu custo foi US\$ 181,5 milhões.

Merece destaque também uma preocupação com seus impactos socioambientais. Essas questões encareceram ainda mais o projeto, e, segundo os dados do Inea, estimam-se contrapartidas que superaram R\$ 1 bilhão. O licenciamento ambiental prévio foi expedido pelo órgão estadual em 26 de março de 2008, e, mais recentemente, vem sendo contestado. Em particular, critica-se a celeridade com que foi concedido diante dos impactos diretos sobre a baía de Guanabara e dos fatores de risco pela proximidade com áreas de proteção ambiental (APAs), destacando-se a de Guapimirim, que abriga um ecossistema importante e muito frágil. Especificamente, há uma das últimas áreas remanescentes de manguezal preservado da RM do Rio de Janeiro e um dos poucos mananciais de água presentes no estado. Por essa razão, o licenciamento deveria ter sido feito pelo Ibama, e não pelo órgão estadual.

Nota-se que cerca de 2 mil pescadores artesanais dependem de que as condições ambientais da região não se deteriore. Além dos pescadores, outro grupo social atingido são os trabalhadores associados à fruticultura e à agricultura de subsistência na região de entrono, que passaram a ser pressionados para que suas terras fossem loteadas em um processo acentuado de especulação imobiliária. Nesse sentido, o principal risco verificado é o projeto do Comperj impulsionar uma conurbação de Duque de Caxias até Itaboraí, cercando a APA de Guapimirim e gerando ocupações urbanas desprovidas de qualquer infraestrutura básica.

De toda forma, a decisão de localização em Itaboraí não foi desprovida totalmente de racionalidade econômica. Assim como Itaguaí, esse município também tem proximidade com a principal base econômica estadual. Ademais, também se torna vantajoso por ser um local, a princípio, sem grande concentração populacional. Perante a opção de Campos dos Goytacazes, o local tem uma importante vantagem de custo, pois o transporte de óleo cru até um parque de refino (geralmente por dutos) é menor que o custo de transporte de derivados até os mercados consumidores.

Cabe enfatizar que a concepção inicial do Comperj não tinha o gigantismo que assumiu depois. Sua idealização foi feita pelo Grupo Ultra, empresa que estava fora do projeto da Rio Polímero e que entrou em negociação com a Petrobras para formar uma sociedade para esse propósito – que contaria também com o BNDES. Todavia, posteriormente, a Petrobras assume sua liderança, dando uma dimensão nova e bem maior que a ideia original. O próprio Grupo Ultra abandonou o projeto diante das maiores inversões que passaram a ser exigidas.

Mais do que apenas uma mudança de escala, o investimento começou a ser encarado como um passo decisivo para uma inflexão na estratégia da Petrobras. Especificamente, ele seria um marco da retornada de sua atuação mais direta no setor petroquímico brasileiro, antes enfraquecida com as privatizações ocorridas na década de 1990. Todavia, julgou-se prudente afastar a impressão de que se pretendia uma reestatização, além da importância de buscar parceiras com *expertise* no segmento e capazes de compartilhar parte das necessidades de inversão. Por isso, a Petrobras, em conjunto com o BNDES, passou a estimular a consolidação de um novo sócio privado para o Comperj, mas que fosse um grupo nacional do ramo e afinado com sua estratégia de maior verticalização produtiva e construção de um núcleo endógeno de tecnologia.

Nesse interim, um processo intenso de fusões e aquisições aumentou a concentração patrimonial e levou a Braskem a se tornar o *player* principal no Brasil e a maior das Américas em capacidade de resinas termoplásticas, ao mesmo passo que a Petrobras aumentou sua participação acionária nessa empresa e, logo, sua influência em seu planejamento estratégico.²⁹ Cabe observar que esse processo de concentração fazia sentido para elevar a competitividade internacional, além de aumentar a capacidade de coordenação da cadeia produtiva e de reduzir constrangimentos financeiros para maiores investimentos.

Antes disso, a estrutura patrimonial do setor no Brasil era bastante pulverizada, estando as escalas empresariais muito distantes dos principais líderes mundiais. Nesses termos, em 2010, esse processo encerra-se com a aquisição de sua principal concorrente, a Quattor. A partir de então, a Braskem passou a deter as principais centrais do país: São Paulo, Camaçari (Bahia), Triunfo (Rio Grande do Sul) e a Rio Polímero (Duque de Caxias, Rio de Janeiro). Simultaneamente, as negociações com a Petrobras para acertar sua participação no Comperj ganharam maior evidência, parecendo que o acordo estava praticamente selado.

Em uma perspectiva mais ampla, é inegável que o fortalecimento da Braskem permitiu à Petrobras consolidar seus principais ativos petroquímicos e tornar-se a forma preferencial de sua atuação na cadeia produtiva. Todavia, o Comperj perdeu o *timing* para ser o marco da retomada de sua atuação mais direta no setor, bem como esse objetivo foi preterido em favor da necessidade de focar sua capacidade de investimento no negócio principal como “empresa de energia”.

Seguindo a lógica de “refinaria petroquímica”, a execução do investimento foi planejada para a fase de refino e a fase petroquímica serem construídas de forma simultânea. Com a descoberta de óleo leve e a grande quantidade de gás natural no pré-sal, esse objetivo anterior se enfraqueceu. O objetivo principal passou a ser desbravar o novo horizonte de oportunidades a partir de uma escala potencial de produção de petróleo e gás natural sem precedentes no país, o que daria um retorno maior e mais rápido. Portanto, o novo contexto mudou por completo o cenário desenhado para a execução do projeto. Por um lado, o plano de investimentos da Petrobras foi refeito e passou a direcionar maiores esforços para sua área de exploração. Por outro lado, a Braskem passou a aguardar as redefinições no escopo do projeto para assumir uma posição definitiva.

29. Apesar de ser uma das acionistas majoritárias, não é sua controladora. Essa função foi mantida pela Odebrecht.

Então, a execução do investimento passa a enfrentar impasses, sem uma expectativa clara de retorno. Evitando maior desgaste político que prejudicasse sua execução, o nome original de “complexo petroquímico” foi mantido. Entretanto, a Petrobras refez todo o seu cronograma e manteve compromisso de fato com a instalação de uma grande refinaria convencional. Inclusive, essa capacidade de refino foi bastante ampliada a fim de atender, basicamente, à demanda de combustível: a maior parte correspondendo a diesel, mas também querosene de aviação, coque, gás de cozinha (gás liquefeito de petróleo – GLP) etc. Em especial, o projeto passa a ficar ligado com a meta de autossuficiência na produção de derivados – diesel e gasolina – que a Petrobras previa atingir até 2020. Segundo os dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), em 2014, estima-se que 15% do consumo interno de combustíveis são atendidos por importações, que, nesse último ano, foram de US\$ 19,5 bilhões.

Embora não assumida imediatamente pela Petrobras, a decisão de investimento em uma central petroquímica foi deixando de ter sua viabilidade econômica assegurada. Dessa forma, não só perdeu prioridade, mas, em certa medida, retirou do Comperj o sentido estratégico que o tornava um projeto diferenciado. Mesmo se voltar a ser discutida uma central petroquímica, provavelmente esta será baseada em gás natural como matéria-prima, ou seja, exatamente como a planta da Rio Polímero, em Duque de Caxias. A lógica integrada e inovativa associada à agregação de valor ao óleo do pós-sal, que motivou a decisão inicial de investimento, foi desarticulada para dar mais atratividade econômica ao projeto e tentar torná-lo competitivo independentemente da cadeia petroquímica.

Na prática, as negociações entre Petrobras e Braskem sobre uma possível formação societária para o Comperj se alongaram indefinidamente e não tiveram nenhum avanço concreto. Essa situação agravou-se com a dificuldade da própria estatal de definir metas realistas em vez de estabelecer metas ambiciosas que depois seriam revistas para se ajustarem à capacidade de investimento da empresa. Tornaram-se notórios os diversos atrasos que sofreu a obra em sua execução, afetando seus custos e estourando o orçamento à espera de uma definição mais nítida dos rumos que se poderiam assumir. Antes previsto para ser todo inaugurado como “refinaria petroquímica” em 2010, o prazo passou para 2012 e seria inaugurado como uma grande refinaria convencional. Cabe ressaltar que essa última previsão seria para a entrada em operação só de um dos trens de refino previsto, sendo o outro trem com entrega estimada para 2018. Mesmo assim, novamente o prazo de entrega do primeiro trem foi revisado para o segundo semestre de 2016. Já a

previsão do segundo trem passou para 2024, embora provavelmente sofrerá alterações se realmente for executado.

Ao longo do tempo, tornou-se claro que os atrasos não eram apenas para se ajustar ao novo contexto com pré-sal e mudanças no mercado mundial de petróleo e gás natural. A principal razão era que a própria execução da obra foi cercada por uma gestão “temerária” – classificação dada por técnicos do TCU (Amato, 2014). Em depoimento à Justiça Federal no Paraná no início de 2015, o gerente de Segurança Empresarial da Petrobras, Pedro Aramis de Lima Arruda (2015), esclareceu algumas razões associadas ao “toque de urgência” com que a obra foi conduzida para se ajustar ao ciclo político.

A Petrobras segue, como as grandes indústrias, uma metodologia em 5 passos. O primeiro é o levantamento da ideia, “vamos fazer uma obra assim, assim”. O segundo passo é um projeto conceitual; o terceiro, um projeto básico; o quarto passo, a execução; e o quinto é a partida para a obra. O recomendável é que nos 3 primeiros passos haja um planejamento muito firme para que na execução da obra não haja a necessidade de formação de aditivos, não haja incorreções nesse período. (...) A Petrobras, em 2006, tinha contratado a Tecnip Itália para fazer o projeto conceitual em si. E, ao terminar o projeto, quando a gente observava o prazo para execução de cada ação, para que o projeto entrasse em operação, o prazo mais cedo para a conclusão da obra, dando tudo certo, era 2014. E houve, então, uma imposição de que essa obra deveria terminar inicialmente em 2010, depois em 2012, 12 de dezembro de 2012. A Engenharia, pressionada, fez um ajuste regressivo. Se tem que estar pronto em dezembro de 2012, vamos comprimir todas as fases anteriores para chegar em dezembro de 2012 funcionando. Isso deu margem a uma série de quebras dos padrões usuais de trabalho da Petrobras (Macedo, 2015).

A contabilidade de problemas é explicitada quando parte não desprezível da cadeia de fornecedores mostra-se sem capacidade técnica para entregar os serviços contratados. Isso rebateu em um quadro de crise financeira, o que gerou diversos conflitos trabalhistas. Nota-se que muitos funcionários divergiram das orientações do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção e do Mobiliário de São Gonçalo e Região (Sinticom), inclusive criando uma nova e exclusiva representação sindical, o Sindicato dos Trabalhadores Empregados em Empresas de Montagem e Manutenção da Cidade de Itaboraí (Sintramon). Contudo, isso não evitou diversas paralisações inesperadas e uma série de confrontos graves, com a intervenção policial. As reivindicações eram direcionadas aos consórcios contratados, que por sua vez culpavam a Petrobras, que se mostrava relutante e divergia dos aditivos contratuais solicitados – apesar de ter cedido diversas vezes e, mesmo assim, não ter sanado o agravamento do problema.

A própria estatal, inclusive, passou a conviver com dificuldades financeiras, agravadas por seu alto nível de endividamento em dólar, por um excesso de alavancagem após sua megacapitalização, em 2010, e por uma política anti-inflacionária do governo federal de segurar os reajustes necessários nos preços dos combustíveis. No final de 2014, essa situação ganhou nova complexidade devido à queda nos preços internacionais do petróleo e à intensificação do processo de desvalorização cambial no Brasil.

Chama atenção a insegurança jurídica que se instaurou entre os consórcios contratados e a estatal, pois o ônus acabou recaindo sobre a situação dos trabalhadores, o que agravou ainda mais essa situação. Cabe observar que as manifestações da classe não se tratavam apenas de pedidos de melhorais de salários e benefícios, bem como denúncias de condições inadequadas de trabalho. De fato, muitas empresas foram acumulando dívidas trabalhistas, atrasando salários e deixando a obra sem pagar seus fornecedores e os direitos de seus funcionários. Segundo os dados do Ministério Público do Trabalho (MPT), em 2014, ao menos oito das 49 empresas contratadas para as obras tinham dívidas trabalhistas recentes, estimando-se mais de 4 mil trabalhadores deixados desamparados. Para se ter uma noção da expansão do desemprego, do auge das obras para o início de 2015, o número de trabalhadores na construção do Comperj reduziu-se em 62,9%, sendo atualmente em torno de 10,6 mil trabalhadores.³⁰ Chama atenção também que as relitações para completar serviços remanescentes em canteiros abandonados acabavam por atrasar ainda mais as obras e elevar seus custos.

Contudo, o problema de maior impacto negativo no processo decisório foi a constatação de uma série de irregularidades legais e práticas ilícitas em um projeto que tinha falhas no orçamento, na contratação e na fiscalização dos serviços prestados pelas empresas contratadas. Pelo menos desde 2010, o TCU já vinha apontando a existência de alguns acordos antieconômicos com contratantes, incluindo suspeitas de direcionamento de licitações, justificativas inconsistentes para certos contratos sem licitação em caráter de urgência e indícios de superfaturamentos. Geralmente, a Petrobras alegava divergências técnicas para justificar os custos sobrelevados com tantos prazos desrespeitados e evitava repactuar os contratos e reter os valores que pareciam superfaturados. Como ilustração, o TCU estimou que foram gastos US\$ 7 bilhões só com contratos “emergenciais” (sem licitação) até 2012.

30. Cabe ponderar que, por mais que haja baixas à medida que as obras vão sendo concluídas, a dimensão e a velocidade da queda verificadas deixam claro que não é um processo normal e ajustado ao cronograma.

Desde esse último ano, esse procedimento passou a ser revisto, em parte, com a ascensão à presidência da estatal de Maria das Graças Foster, quando se passou a adotar maior rigor na liberação de pagamentos e na aceitação de aditivos. Contudo, a própria nunca negou publicamente que sua gestão fosse “de continuidade”.³¹ Inclusive, em uma declaração recente,³² buscou justificar os sobrepreços como algo inevitável em um projeto que passou a ser realizado mesmo sem estar bem estruturado.

Esses problemas eram agravados pela contratação de empreiteiras e pela compra de equipamentos ter se dado de forma antecipada, muitas vezes, em ritmo diferente do da execução das obras e, inclusive, antes do plano básico de engenharia e análise de riscos. Soma-se a isso a dificuldade de chegada dos equipamento de grande porte no canteiro de obras do Comperj. Mesmo quando desembarcavam no Porto do Rio de Janeiro dentro do prazo contratado, eles ficavam aguardando serem transportados para a planta diante de problemas nas obras de logística para transporte – como as adversidades já apontadas na instalação da ligação viária com a estrutura portuária em São Gonçalo. Assim, os equipamentos ficaram estocados no próprio Porto do Rio e em outros pátios disponíveis – por exemplo, na Ilha do Governador. Só o custo médio de “estacionamento” foi estimado em US\$ 3 milhões por ano e, segundo relatórios do TCU, muitas vezes, isso durou mais de três anos. Em comunicado de 9 de janeiro de 2015 para a Comissão de Valores Imobiliários (CVM), o atual diretor financeiro da Petrobras, Almir Barbassa, afirmou que essa prática acarretou um prejuízo de mais de US\$ 1 bilhão só em gastos de condicionamento de material, ou seja, sem considerar os custos de manutenção na planta com a “hibernação” das obras.

Nesse interim, muitos equipamentos adquiridos perderam sua utilidade e deixaram de servir ao empreendimento porque foram adquiridos sob a lógica do projeto original, com prioridade para a atividade petroquímica. Por exemplo, é o caso da unidade de

31. Desde o início do projeto do Comperj, o presidente da Petrobras era José Sérgio Gabrielli, que estava no cargo desde 2005. Sua substituta, Maria das Graças Foster, afastou alguns diretores ligados ao presidente anterior e mandou rever todos os contratos relacionados aos projetos fundamentais da empresa, inclusive o do Comperj. A partir de então, as decisões passaram a ser mais baseadas nas devidas análises de risco, feitas com periodicidade regular, logo, sendo menos tolerante com metas não factíveis e descumprimento de prazos. Contudo, como ficou evidente depois, as mudanças não foram capazes de desarmar o fato gerador das irregularidades, que ia muito além de processos de ajustamento de conduta isolados e pontuais. Ademais, cabe lembrar que Maria das Graças Foster fazia parte da diretoria na presidência anterior – comandava a Diretoria de Gás e Energia.

32. Para mais informações, ver Souza e Brito (2014).

hidrotratamento de nafta e outros equipamentos associados à melhoria dessa matéria-prima, que foi substituída por gás natural. Só a unidade de hidrotratamento de nafta saiu por US\$ 20,5 milhões. Como consequência, apesar de exigirem custos elevados para sua conservação, tais equipamentos ficaram abandonados, sem destino e aplicação prática.

Investigações que passaram a ser feitas também pela Polícia Federal – Operação Lava-jato – deixaram claro que o problema não se limitava a um acúmulo de custos extras relacionados às falhas de execução – apesar de inegáveis e expressivos. E mais, sua solução não exigiria reparar a conduta omissiva dos gestores e um conjunto de deficiências técnicas. Ao contrário, também se tratava de um esquema de cobrança de propina embutida nos contratos e da formação de um cartel de empreiteiras associadas à realização do plano de investimentos da Petrobras ao longo de vários anos. Segundo os resultados divulgados pela Comissão Interna de Apuração da Petrobras, sete das 16 empresas consideradas como as principais integrantes do esquema detinham 58% do valor contratado do empreendimento,³³ sendo que dois terços das que tinham ainda contratos de obras no início de 2015 estavam sendo investigadas.

Diante dos fatos revelados, a Petrobras realizou um “bloqueio cautelar” temporário contra a maioria das grandes empreiteiras denunciadas,³⁴ impedindo-as de participar das próximas licitações da estatal. Caso esse afastamento se torne definitivo, uma mudança terá de ser feita em sua cadeia de fornecedores, provavelmente passando a admitir uma associação de pequenas e médias empreiteiras nacionais em associação com empresas estrangeiras ou diretamente, por meio de uma ação sozinha dessas últimas. De toda forma, há o risco de se tornar inevitável a redução das exigências de conteúdo local diante de dificuldades ainda maiores para o cumprimento de metas – o que já ocorria no modelo atual.

Cabe ainda destacar que as intenções de investimentos em possíveis empreendimentos impulsionados pelo Comperj já estavam desaparecendo à medida que seu destino petroquímico se revestia de incerteza e faltavam garantias reais. No atual

33. Por participação, a lista seria: Toyo Setal (13%), Odebrecht (12%), UTC (10%), Queiroz Galvão (10%), Andrade Gutierrez (8%), Iesa (4%) e Engevix (1%).

34. A lista seria: Alusa, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Carioca Engenharia, Construcap, Egesa, Engevix, Fidens, Galvão Engenharia, GDK, Iesa, Jaraguá Equipamentos, Mendes Júnior, MPE, OAS, Odebrecht, Promon, Queiroz Galvão, Setal, Skanska, Techint, Tomé Engenharia e UTC.

quadro, o potencial desses encadeamentos setoriais encontra-se ainda mais travado. Um exemplo claro foi a frustração do empresariado do setor farmoquímico e, especialmente, do setor de transformados plásticos que não se beneficiaram da execução do projeto para fortalecerem a competitividade de suas atividades dentro Estado do Rio de Janeiro.

Em um cenário conservador, o estudo *Comperj – potencial de desenvolvimento produtivo*, publicado pela Firjan (2008), apontava a expectativa de o investimento impulsionar o setor fluminense de fabricação de produtos de material plástico, estimando-se a instalação de 362 novas empresas e a geração de cerca de 15 mil empregos diretos. Segundo os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em termos estaduais, Itaboraí não detinha nem 1% do número de estabelecimentos e empregos formais do setor mencionado em 2013. Já considerando os municípios da área de influência ampliada,³⁵ esse conjunto representava 82% dos estabelecimentos e 77,7% dos empregos formais em fabricação de produtos de material plástico dentro da economia fluminense no mesmo ano. No período 2006-2013, considerando essa área de influência ampliada, houve uma variação negativa do número de estabelecimentos superior à média estadual – respectivamente, menos 53 unidades e menos nove unidades –, e uma variação de empregos muito distante dos 15 mil esperados e menor que a média estadual – respectivamente, 1.681 trabalhadores e 4.810 trabalhadores.

Segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do MTE, só em janeiro de 2015, houve uma variação negativa de 18,4% no número de empregos formais em Itaboraí. Conforme tabela 1, essa foi a pior evolução entre todos os municípios do estado do Rio de Janeiro, muito superior às médias estadual e nacional – respectivamente, -1,0% e -0,2%. Isso significou uma diferença negativa entre admissões e desligamentos de menos 7.065 empregos formais no mesmo mês. Cabe observar que, considerando somente os empregos formais na construção civil em Itaboraí, caiu mais que a metade (-57,2%).

35. Além de Itaboraí, conforme referido no estudo da Firjan (2008): Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita, Queimados, Belford Roxo, Magé, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Petrópolis, Teresópolis, Nova Friburgo, Niterói, São Gonçalo, Maricá, Tanguá, Rio Bonito, Saquarema e Silva Jardim.

TABELA 1
Varição percentual do emprego formal nos municípios do estado do Rio de Janeiro
(jan./2015)

Municípios	Agropecuária	Extração mineral	Indústria de transformação	Serviços industriais de utilidade pública (Siup)	Construção civil	Administração pública	Comércio	Outros serviços	Total
Angra dos Reis	1,5	-1,5	-2,4	-0,2	-1,1	-2,2	-0,6	0	-1,4
Araruama	1,5	1	0,3	0	-7,3	-1,4	0	0	-1,2
Barra do Pirai	-0,9	-5,7	-1,7	-2	2,9	-0,4	0,2	0	-0,3
Barra Mansa	-0,9	0	-1,7	6,1	-3,6	-1,6	-1,2	-8,2	-1,6
Belford Roxo	0	0	-0,9	-4,8	0,7	-1,8	-3,2	0	-2,1
Bom Jesus do Itabapoana	0	-66,7	1,1	0	0,4	-1,2	0,4	-0,2	-0,2
Cabo Frio	5,2	-0,5	-0,7	-9,1	1,8	-1,7	-0,2	0	-0,6
Cachoeiras de Macacu	-1	0	-0,6	-0,4	-4	-0,6	0,7	0,7	-0,2
Campos	-6,5	0	-1,1	-0,8	-0,1	-1,4	-0,5	0	-1
Duque de Caxias	-1,7	1,7	0,2	0	2,2	-1,7	-0,2	0	-0,4
Guapimirim	-3,1	0	0,6	5	20,8	-0,8	-1	0	0,1
Itaboraí	-0,5	-1,4	0,1	7,3	-57,2	-2,1	-2	0	-18,4
Itaguaí	0	0,8	-0,1	-5,5	-3,7	-2,8	-0,6	0	-1,9
Itaperuna	-0,6	0	-0,2	0,8	1,3	-1,7	-0,4	0	-0,6
Japeri	-16,7	0	1,5	2,2	0,2	-2,1	-0,1	0	-0,3
Macaé	-0,4	-0,4	-0,8	-1,9	-1,4	-1,9	-0,7	0	-0,9
Magé	9,9	3	-1,5	0,7	-0,5	-2	0,4	0	-0,8
Maricá	-1,2	-2,4	0	0	-0,4	0	-0,4	0	-0,2
Nilópolis	0	-	-0,4	0	-12,8	-1,7	0	0	-1,2
Niterói	-0,9	25,7	-1,5	0,2	-0,9	-2,7	-0,3	1	-0,9
Nova Friburgo	5,2	-0,8	0,4	0,8	0,1	-1,1	0,1	-0,1	-0,1
Nova Iguaçu	0	-12,1	-1	0,2	0,6	-2,2	-0,8	-0,5	-1,3
Paracambi	14,3	0	-0,8	0	3,5	-1,8	1,9	0	-0,2
Paraíba do Sul	4,9	4,4	-1,5	0	3,3	-1,2	-0,4	0	-0,3
Petrópolis	0,2	3,9	-0,4	-0,2	0,9	-1,2	-0,1	0	-0,4
Queimados	0	3,8	-0,2	0	0	-2,6	-0,4	0	-1
Resende	-2,1	0	-2,3	1,4	-0,1	-1,4	0,3	0	-0,7
Rio Bonito	0	3,3	1,5	-4,8	2,3	-2,1	1	0	0,7
Rio das Ostras	0	0,7	-0,7	2,7	0,6	-1,5	-0,1	0	-0,3
Rio de Janeiro	0,6	-0,4	-0,2	0	-0,1	-2,6	-0,6	-0,1	-0,9
Santo Antônio de Pádua	-1,1	-0,4	0,3	0	-9,2	-0,9	-0,6	0	-0,6
São Fidélis	0	2,2	-2,8	-	0,2	1,6	1,4	0	0,7
São Francisco de Itabapoana	-2	0	-0,5	0	0	0,9	1,4	0	0,1
São Gonçalo	6,7	-1	-0,7	0,2	-1,4	-2,3	-0,4	0	-1,1
São João de Meriti	0	-	-1,9	-3,9	0,3	-2,7	-1,2	0	-1,7
São Pedro da Aldeia	-3,5	-0,7	2,4	-1,6	1,4	-0,8	0	0	-0,3
Saquarema	-1	0	-0,8	0	-1,4	-0,9	0,9	0	0,3
Seropédica	-3,6	3,9	1,1	0	-1,8	2,1	0,2	0	0,5
Teresópolis	1	0	-1,2	0	-0,5	-0,4	-0,7	0	-0,6
Três Rios	1	-1,7	0,3	0	-8,9	-0,4	0,2	0,6	-0,4
Valença	0,4	-5	-0,7	-5,3	4,7	-1,3	0	0	-0,5
Vassouras	0	0	3,2	0	-2,4	-0,4	-0,5	0	0
Volta Redonda	-1,5	0	-0,5	0,6	-3,1	-1,7	-0,4	0	-0,9
Estado do Rio de Janeiro	-0,8	-0,1	-0,4	-0,1	-2,5	-2,2	-0,6	-0,1	-1,0
Brasil	0,6	-0,8	0,3	0,1	-0,3	-1	0	-0,3	-0,2

Fonte: Rais/MTE.

Antes de um *boom* de oportunidades produtivas, verificou-se um *boom* imobiliário, acompanhado da migração de grandes massas populacionais que tornaram mais explícitos os graves problemas de infraestrutura básica. O boletim de Monitoramento de Indicadores Socioeconômicos nos Municípios do Entorno do Comperj – realizado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Fundação Euclides da Cunha, ONU-Habitat e Petrobras – apontou que, desde o início das obras, os assentamentos precários já cresceram 30% e, em 2014, já tinham em torno de 11.665 residências irregulares. Segundo os dados da Prefeitura de Itaboraí, em 2014, estima-se uma população flutuante de 50 mil pessoas que vieram em busca de trabalho, sendo que 8 mil não conseguiram retornar a seus locais de origem. Ainda segundo a prefeitura, o *deficit* habitacional do município é de 13 mil domicílios, e os ex-trabalhadores do Comperj já representariam cerca de 70% dos moradores de rua – cerca de oitocentas pessoas. Nesse sentido, observa-se a gestação de um grave problema socioeconômico na região, com o aumento da criminalidade inclusive.

Além disso, diversos segmentos de serviços se instalaram ou se modernizaram na expectativa de uma maior geração e circulação de renda na própria região, e, já vêm encerrando seus negócios ou sofrendo graves dificuldades financeiras. Nesse sentido, não é exagero considerar atualmente um cenário de crise que é específico da falta de ordenamento territorial e dinamismo econômico na região de entorno do projeto. Isso se reflete nas contas públicas municipais. Segundo a Prefeitura de Itaboraí, no início de 2015, havia 4 mil salas comerciais vazias no município. Além disso, ela estima que 86,1% da arrecadação de ISS se devem ao Comperj, e a receita passou a ter uma trajetória de queda. Por isso, já anunciou um contingenciamento de 20% do orçamento, dificultando ainda mais sua capacidade de atender aos problemas socioeconômicos.

A última reviravolta no processo de decisões ocorreu com a previsão de alterações importantes no plano de negócios e de gestão 2015-2019, o que levou inclusive a uma paralisação temporária das obras do trem de refino e das novas contratações. Diante de mudanças na presidência da estatal, os objetivos principais passaram a ser a redução de seu endividamento e a preservação do seu caixa para concentrar investimentos em projetos com taxa de retorno maior e mais rápida. Portanto, a expectativa é de foco ainda maior na área de exploração – particularmente, as apostas no pré-sal – em vez de na ampliação do parque de refino ou na integração petroquímica.

Especificamente, a construção do Comperj e de toda a sua infraestrutura terá o ritmo do investimento reduzido. Como resultado, espera-se um novo ajuste em seu cronograma, bem como que a meta de autossuficiência em derivados do petróleo deva ter seu prazo redefinido. Além disso, a participação da Petrobras na Braskem foi incluída no programa de desinvestimentos que a estatal está realizando – não há uma decisão clara se venderá todas suas ações ou só uma parte. Esse último fato indica o quanto a estatal retrocedeu em sua estratégia de buscar uma atuação mais direta no setor petroquímico.

Aproveitando-se desse momento de grandes indefinições estratégicas, a Braskem desistiu publicamente de participar do Comperj ao anunciar seu plano de investimento anual. E mais, o seu programa de expansão dentro do estado do Rio de Janeiro será pela Rio Polímero. Contraditoriamente, depois de anos de execução das obras do Comperj, assume-se aquela primeira opção proposta ainda em 2006: ampliar aos poucos e consolidar o polo gás-químico em Duque de Caxias, em vez de começar um investimento do zero e que necessitaria de um elevado desembolso inicial. Assim, abre-se a expectativa de que a planta atual – que produz 520 mil toneladas de eteno por ano – possa ser duplicada no futuro próximo.

Todavia, mesmo essa opção não está garantida. Tudo vai depender de uma solução de longo prazo para assegurar o contrato de fornecimento de matéria-prima com a Petrobras. Afinal, a dificuldade em aumentar o fornecimento vem impedindo a Rio Polímero de operar com plena capacidade. Além disso, essa nova fase passa a depender da lógica do mercado internacional de gás natural e da possibilidade de alcançar um preço competitivo no Brasil para seu uso como matéria-prima petroquímica. Em particular, isso se tornou algo problemático diante das mudanças mais recentes na estrutura de oferta mundial, destacando-se o avanço da exploração e produção de gás natural não convencional com custo mais baixo nos Estados Unidos. Cabe advertir que as perspectivas do mercado de resinas no Brasil não são boas no curto prazo – inclusive sofreu uma retração no último ano –, o que cria dificuldades também pelo lado da demanda. Nos últimos anos, a Braskem tem investido mais em plantas no exterior, que apresentaram melhores condições de viabilidade econômica.

O caso do Comperj é um bom exemplo de como um investimento público pode não ser capaz de dar resposta aos desafios mais estruturantes do desenvolvimento nacional. Assim como o caso da Thyssenkrupp CSA, o empreendimento foi sendo adaptado ao sabor da conjuntura e suas reviravoltas estratégicas, deixando claro que ambos não foram bem concebidos como fatores portadores de futuro. Especificamente, tendo o Comperj se tornado um arremedo

do que se idealizou, o que resta agora é pelo menos mudar seu nome e reconduzi-lo para que recupere seu valor de mercado, cumprindo uma função básica de produtor de derivados do petróleo. Por outro lado, maiores esforços políticos devem ser direcionados para todo o potencial do polo gás-químico em Duque de Caxias não deixar de ser consolidado também.

Como lição, ficou claro que uma visão estratégica não se sustenta em si mesma, mesmo quando há uma vontade política clara. Afinal, não basta somente a manifestação de uma determinação política para que se sobrepor ao jogo das forças de mercado. Ao contrário, sendo realizado a “toque de urgência” e passando por cima de critérios básicos para uma estrutura de planejamento adequada, perde-se a consciência de sua visão estratégica, e esta acaba submersa pela necessidade de serem preservadas condições mínimas de atratividade econômica.

Antes que a causa dos problemas constatados, os limites que surgiram na capacidade de investimento apenas agudizaram o grande desencontro de interesses envolvidos. Em vez de um marco histórico de fortalecimento do setor petroquímico brasileiro, o projeto do Comperj gerou um vácuo em diversas escalas decisórias (inclusive na regional) em meio a tantas apostas frustradas em seu gigantismo, contraposto por um planejamento precário.

3.3 Análise do processo de decisões sobre as encomendas do Promef aos estaleiros no entorno da baía de Guanabara: um alerta sobre os limites da política de conteúdo nacional para estimular *players* nacionais competitivos

Desde o fim do monopólio estatal e da criação da ANP, as políticas públicas para a indústria naval (e *offshore*) associadas à economia do petróleo e gás natural eram marcadas pelo favorecimento à importação para atender a critérios mais imediatos de eficiência. Essa situação passa a mudar em 1999, quando se inicia o Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo I, da Petrobras.³⁶ Merece destaque que, a partir de 2003,

36. Em 2008, esse programa é reeditado e ganha uma escala mais ampla, organizada em sete rodadas de licitação para a produção de 146 barcos de apoio (*supply-boats*). Especificamente, tratam-se de contratos de afretamento de embarcações que devem ser construídas por armadores dentro do país. Nesse sentido, seu objetivo é garantir uma receita estável e de longo prazo para que ocorram investimentos em estaleiros de médio porte. Cabe observar que a produção de embarcações de apoio exige mais tecnologia embarcada que a produção de petroleiros. Diferente do Promef, que será discutido nesta seção, cabe esclarecer que não são encomendas de grandes embarcações convencionais que são feitas para estaleiros maiores e compradas pela Petrobras para sua própria frota. No Promef, a Petrobras (através da Transpetro) é o único e grande armador. Em 2008, a Transpetro também criou o programa Empresa Brasileira de Navegação (EBN) para estimular a formação de outros armadores nacionais na iniciativa privada. Para isso, oferecia contratos de afretamento, mas exigia que fossem produzidas embarcações, em grande parte, similares às do Promef.

passou-se também a encomendar plataformas de exploração *offshore*, ainda que, naquele momento, se dependesse de parcerias com empresas estrangeiras e com forte conteúdo importado. No mesmo ano, mudanças regulatórias permitiram elevar progressivamente o conteúdo nacional nas licitações de campos exploratórios da atividade petrolífera no país, somadas à criação do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp). A partir dessa inflexão nas políticas públicas, a Petrobras passou a desempenhar um papel de liderança para a estruturação do setor naval. Nos planos de investimento mais recentes da estatal, estimaram-se US\$ 100 bilhões, contratados para barcos de apoio, sondas, navios e plataformas no período 2012-2020.

Essa atuação é consolidada com o lançamento daquele que foi, inicialmente, considerado o grande símbolo da retomada do setor: o Programa de Modernização e Expansão da Frota, anunciado oficialmente em 2005. Trata-se de um conjunto de investimentos que foi incluído no PAC e que conta com alguns instrumentos de política industrial: criação do Sistema de Acompanhamento da Produção (SAP), créditos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), criação do Fundo Garantidor da Construção Naval (FGCN) etc. Quanto ao SAP, trata-se de um monitoramento continuado que avalia o processo produtivo dos estaleiros, mapeando as possibilidades de aumentar os ganhos de produtividade e de garantir, no mínimo, um índice de nacionalização de 65% – com expectativa de elevar para 70% em fases seguintes. Quanto ao FMM, foi criado em 1958 e desde então sua base principal de receita é o adicional de frete para a renovação da Marinha Mercante (AFRMM), tarifa cobrada de empresas de navegação que usam portos brasileiros. Ele é operado basicamente pelo BNDES,³⁷ sendo que, para construção de embarcações, o financiamento pode cobrir até 90% do valor final, com prazos de amortização de dez a vinte anos e carência de dois a quatro anos.

Já o FGCN foi criado apenas em setembro de 2008 e é administrado pela Caixa Econômica Federal. Ele é voltado para cobrir o risco de crédito com eventuais atrasos no cronograma de execução, bem como com o encerramento da obra sem sua conclusão e com a necessidade de transferência para outro estaleiro terminá-la. Contudo, sua utilização para construção de embarcações vem demonstrando ser limitada, levando os estaleiros a oferecerem geralmente garantias contratadas junto a seguradoras e bancos privados, além de darem garantias próprias – sua demanda principal ficou mais voltada

37. O Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia também foram habilitados a operá-lo desde 2006.

para a construção de sondas de perfuração para o pré-sal. Em dezembro de 2013, o fundo possuía patrimônio líquido de R\$ 3,9 bilhões (sendo 60% em ações do Banco do Brasil) e operações garantidas de R\$ 5,1 bilhões.

Além de “aquecer” o mercado interno da industrial naval brasileiro, o Promef visa usar o poder de compra da Petrobras para dois grandes objetivos: *i*) ampliar a nacionalização do processo de produção de navios; e *ii*) gerar uma curva de aprendizado que reposicione os *players* nacionais como produtores relevantes em termos mundiais, em particular, nos segmentos especializados na demanda da atividade petrolífera. Dentro do programa, existem duas etapas principais e associadas diretamente à construção de grandes embarcações convencionais:³⁸ *i*) Promef 1, cujo edital foi lançado em 10 de outubro de 2005, com um pacote de 26 navios encomendados – dez suezmax, cinco aframax, quatro panamax, quatro navios de produtos e três gaseiros; e *ii*) Promef 2, cujo edital foi lançado em 26 de maio de 2008, com um pacote de mais 23 navios encomendados – quatro suezmax, três aframax, oito navios de produtos, cinco gaseiros e três navios para bunker.

Especificamente, o programa envolve uma política de renovação da frota da Transpetro. Essa última é uma empresa subsidiária integral da Petrobras e foi criada em 1998 para ser a responsável pela área de armazenamento e transporte. Atualmente é a maior armadora naval da América Latina no que diz respeito ao transporte de granéis líquidos. Em valores investidos, a empresa estimou R\$ 11,2 bilhões na encomenda de 49 navios – e vinte comboios hidroviários. Nesses termos, o Brasil passou a representar a quarta maior carteira mundial de encomendas de navios em geral e a terceira de petroleiros no mundo.

Quanto aos empregos gerados, a estatal estimou inicialmente que o programa poderia gerar 40 mil empregos diretos e 160 mil indiretos em todo o país. Até o início de 2015, esse valor revelava-se superestimado, dado que todo o setor no país tem em torno de 80 mil empregos diretos, e só o programa, apesar de ter um peso importante, não representa metade da atividade da indústria naval nacional. Além disso, nem a metade da produção prevista está, pelo menos, em execução. Até o início de 2015, somente nove

38. Ainda há o Promef Hidrovias, que não foi mencionado por ser uma etapa com especificidades próprias, não associadas diretamente à construção de grandes embarcações. Lançado em 10 de março de 2010, essa etapa corresponde a investimentos de R\$ 432 milhões para a fabricação de vinte comboios para o transporte de etanol na hidrovias Tietê-Paraná.

navios foram entregues – quatro navios pela indústria naval fluminense – e quatorze estavam em construção, seis dos quais na fase de acabamento. A princípio, o prazo estimado do programa era 2020. É bem provável que este cronograma seja revisto não só por problemas gerenciais específicos, mas também pelas recentes dificuldades financeiras da armadora associada à Petrobras.

No que se refere à condução do programa, notam-se problemas desde dificuldades na seleção das empresas participantes das rodadas de licitação. Por exemplo, houve uma significativa demora entre o lançamento do edital e o início das contratações, particularmente na primeira fase do Promef. Só dois anos depois do lançamento do programa, em 2007, os primeiros estaleiros assinaram seus contratos. Ademais, quando o edital da segunda fase foi publicado, quase nenhum estaleiro ganhador da primeira fase estava cumprindo sua parte adequadamente, de modo que a Transpetro passou a considerar que o Promef 1 e o Promef 2 iriam caminhar em paralelo. Cabe enfatizar que haveria demanda potencial da Transpetro para novas rodadas de encomendas (Promef 3, 4, 5 etc.), porém a reestruturação da oferta demonstrou ser bastante lenta e exigiu, inclusive, a instalação de novas plantas produtivas, que ganharam contratos antes de suas fundações estarem concluídas. Sendo assim, atrasos nas obras de instalação dessas unidades também se refletiram em atrasos na execução dos projetos de embarcações.

A princípio, a carteira dos estaleiros fluminenses envolvia, na primeira fase, a encomenda de cinco aframax, quatro panamax e quatro navios de produtos, e, na segunda fase, a encomenda de oito navios de produtos e três navios bunker. Contudo, o pedido dos cinco aframax acabou sendo transferido depois para o Estaleiro Atlântico Sul em Pernambuco e o pedido de três navios bunker foi cancelado. Como resultado, mais da metade do pacote de encomendas do Promef ficou com estaleiros de fora da economia fluminense, em especial com o Atlântico Sul e o Vard Promar, ambos em Pernambuco. Apesar de o estado do Rio de Janeiro ainda ser a principal região produtora da indústria naval e ter um *cluster* configurado no entrono da baía de Guanabara, atualmente só 32,6% da carteira do Promef permaneceu contratada ou já foi realizada com estaleiros fluminenses. Antes que um mero reflexo de uma política de desconcentração regional do setor no Brasil, atribui-se esse resultado às dificuldades desse *cluster* em atender ao programa. Em especial, chama atenção as adversidades e as restrições que sofreram os próprios estaleiros fluminenses participantes: Rio Naval, Superpesa, Vard Niterói – este último apenas indiretamente – e Mauá – depois renomeado como Eisa Petro Um.

Quanto ao Rio Nave, em abril de 2007, esse estaleiro assinou contrato para realizar a fabricação de cinco aframes e quatro panamax no âmbito do Promef 1. Porém, essa assinatura ocorreu antes de a empresa cumprir todos os pré-requisitos básicos. Por isso, um conjunto de condicionalidades foi incluso para a validade do contrato; por exemplo, superar a falta de guindastes e outros equipamentos. Além disso, os sócios comprometeram-se a buscar um parceiro tecnológico – possivelmente uma empresa estrangeira. Contudo, já no ano seguinte à contratação (2008), constatou-se que suas instalações não seriam recuperadas, nem haveria um terreno em condições adequadas para o projeto. Dado que não apresentou no prazo determinado a documentação necessária, a Transpetro fez a abertura de uma nova licitação. Como resultado, houve a transferência de suas encomendas de cinco aframes para o estaleiro pernambucano Atlântico Sul e de quatro panamax para outra planta fluminense, o Eisa Petro Um. Este último é uma sociedade de propósito específico criada nesse processo de transferência de encomendas e que usa a planta da Ponta d’Areia, do antigo Estaleiro Mauá.

Quanto ao Superpesa, em setembro de 2009, esse estaleiro assinou contrato para a fabricação de três navios para bunker (combustível de navegação) no âmbito do Promef 2. No ano seguinte, chegou-se a conseguir financiamento com o Banco do Brasil no valor de 82% da obra. Já em abril de 2011, anunciou-se o início das obras, mas, em virtude de sérios problemas gerenciais, o contrato foi cancelado dois anos depois (2013). Até o início de 2015, o novo processo de licitação ainda estava em elaboração.

Quanto ao Vard Niterói, cabe assinalar que ele não ganhou nenhuma encomenda diretamente do Promef, e sim o Vard Promar – oito navios gaseiros –, outra empresa do mesmo grupo econômico. Nota-se que este último está localizado em Pernambuco, com uma planta no Complexo de Suape. Contudo, a planta nordestina só terminou a primeira fase de sua instalação em dezembro de 2013. Diante da carteira de encomendas, adotou a estratégia de subcontratar parte das obras em sua unidade em Niterói para a construção dos dois primeiros gaseiros. Cabe lembrar que o grupo Vard corresponde às operações do grupo STX OSV, que adquiriu também em 2013. A razão de construir novas instalações em Pernambuco foi a necessidade de superar a falta de espaço físico para se expandir dentro do estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, o Vard Niterói tornou-se uma unidade complementar às maiores operações que começaram a ser realizadas dentro do Complexo de Suape nos últimos anos. É esperado que a unidade fique voltada mais para a fase de acabamento dos navios.

Quanto ao Estaleiro Mauá, este foi incluído no Promef 1 com a encomenda de quatro navios de produtos, e já teve todos entregues: Celso Furtado, lançado ao mar³⁹ em 24 de junho de 2010 e em operação desde 25 de novembro de 2011; Sérgio Buarque, lançado ao mar em 19 de novembro de 2010 e em operação desde 9 de julho de 2012; José Alencar, lançado ao mar em 12 de dezembro de 2011 e em operação desde 14 de janeiro de 2014; e Rômulo de Almeida, lançado ao mar em 9 de julho de 2012 e em operação desde 17 de janeiro de 2013.

Contudo, sem grande divulgação, deixou-se de usar o nome de Estaleiro Mauá.⁴⁰ Isso porque, depois de problemas em suas prestações de contas, houve uma separação dos ativos do estaleiro de sua personalidade jurídica. No seu lugar, surgiu a sociedade de propósito específico Eisa Petro Um, como já apontado. Isso foi uma das exigências dos financiadores para garantir que não houvesse contaminação dos problemas e para evitar desvios nos contratos com a Transpetro. Portanto, a planta foi mantida graças a sua importância para atender à demanda da economia do petróleo e gás natural. Além do pedido de quatro panamax após a desistência do Rio Naval, também ganhou a licitação de mais oito navios de produtos do Promef 2. Cabe destacar que, apesar de ainda não entregues, dois panamax já estão em fase final de acabamento: Anita Garibaldi, lançado ao mar em 27 de novembro de 2012, e Irmã Dulce, lançado ao mar em 28 de fevereiro de 2014.

Portanto, o Eisa Petro Um foi o único estaleiro fluminense que se manteve associado efetivamente ao Promef e demonstrando capacidade de entrega. Contudo, suas perspectivas futuras possuem limitações. Por um lado, devido às restrições físicas a suas possibilidades de expansão dentro da economia fluminense. Por outro lado, devido aos problemas financeiros de seu controlador, o que leva a impactos negativos cruzados entre seus ativos de estaleiros e, inclusive, ao risco de abandono da atividade.

Semelhante ao Vard Niterói, seu projeto de expansão está voltado para a instalação de uma nova planta no Nordeste – nesse caso, no estado de Alagoas. Além disso, no segundo semestre de 2014, seu controlador, grupo Synergy, fez declarações de que tinha a intenção de sair do setor naval e vender seus ativos de estaleiros no médio prazo. Basicamente, seus ativos referem-se a três unidades na periferia da RM do Rio de Janeiro: Brasa, Eisa Petro Um

39. O lançamento é o início da última fase de construção de um navio, que depois irá passar por um período de acabamento e “prova de mar” antes de ser entregue ao armador a fim de entrar em operação.

40. Cabe lembrar que o Estaleiro Mauá foi o grande pioneiro da indústria naval brasileira, sendo fundado em 1845 pelo barão de Mauá. Inclusive foi no Estaleiro Mauá que foram produzidos os primeiros petroleiros do Brasil, na década de 1960.

(ex-Mauá) e Ilha S.A. – Eisa.⁴¹ Apesar de ser um grupo econômico de porte – por exemplo, é dono da empresa de aviação colombiana Avianca –, o Synergy dependeria de captar mais recursos com investidores ou conseguir um novo sócio para se manter na atividade. Afinal, ele vem apresentando dificuldades de capitalizar seus estaleiros para que tenha liquidez suficiente e possam dar sequência a suas operações correntes. Por exemplo, ainda na vigência do estaleiro Mauá, este ficou devendo pagamento de imposto ao Fisco, e isso levou ao bloqueio de parte dos recursos de outras empresas do grupo, como o Eisa, que teve em torno de R\$ 40 milhões bloqueados pela Justiça. Isso foi uma das razões que levou o Eisa a passar por uma grave crise financeira recentemente.⁴²

Apesar de ter uma carteira de encomendas expressiva e que mantém toda sua capacidade produtiva ocupada, o Estaleiro Eisa chegou a ficar com fluxo de caixa negativo e sem capital de giro, a ponto de ter de paralisar suas operações por três meses em 2014. Isso expôs o estaleiro a atrasos consideráveis no cronograma de entregas e ameaças de perda de contratos. Também quase suspendeu temporariamente o contrato de trabalho de todos os seus funcionários. Após não ter conseguido obter crédito com seus principais clientes – exemplo: Log-in, empresa de logística da Vale –, ou com a Caixa Econômica Federal, a situação só melhorou quando um fundo estrangeiro aceitou conceder em parcelas um empréstimo de curto prazo no valor de US\$ 120 milhões.⁴³

Isso permitiu que o Eisa voltasse a operar e iniciasse o processo de repactuação de sua dívida – como multas contratuais por atraso –, de regulação de sua folha salarial e recomposição de seu quadro de fornecedores. Mesmo superando os problemas mais imediatos, ainda permaneceriam os entraves para maiores índices de produtividade. Um cenário animador se abre com o anúncio recente do estabelecimento de uma parceria tecnológica entre o Eisa e a espanhola Navantia.⁴⁴ Destaque-se que esse suporte técnico deverá ser dado também para o Estaleiro Eisa Petro Um, o que beneficiará sua atuação no Promef.

41. Enfatize-se que, apesar de fazerem parte do mesmo grupo econômico, o estaleiro Eisa e a sociedade de propósito específico Eisa Petro Um não são a mesma coisa, tendo carteiras de encomendas diferentes. Cabe ainda assinalar que o grupo já tenta se desfazer de outros ativos, por exemplo, a Petro Synergy, uma prestadora de serviços para a indústria de petróleo e gás natural.

42. Outra razão apontada foi a inadimplência de uma grande encomenda já em execução da estatal venezuelana Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima (PDVSA), deixando de honrar boa parte do compromisso de pagamento.

43. A liberação das cotas depende de o estaleiro ir exibindo garantias de que está conseguindo recuperar sua capacidade de faturamento.

44. Inclusive, as duas empresas já assinaram memorando de atendimento para uma atuação conjunta na área militar, com vistas à criação da Empresa Estratégica de Defesa para ser um fornecedor de referência para a Marinha do Brasil.

Essas adversidades e restrições observadas refletem bem a situação limite em que se encontra o *cluster* naval do entorno da baía de Guanabara. Por um lado, é inegável que esse sítio ainda é o principal polo do setor no país, tendo a carteira de projetos mais diversificada. Afinal, sua *expertise* histórica permite contar com uma oferta de mão de obra qualificada e bem treinada e uma divisão de trabalho entre os estaleiros, que prestam serviços entre si e dividem a rede de fornecedores, permitindo ganhos de escala e escopo.

Porém, por outro lado, é grave sua falta de investimentos em expansão e modernização. Isso leva a ganhos de produtividade limitados em termos de capacidade produtiva, tecnologia e *layout* de planta. Diante disso, há o risco crescente de o *cluster* como um todo passar a ter um papel só complementar na indústria naval brasileira, no médio prazo, se persistir com uma estrutura antiga, defasada e com plantas relativamente pequenas para os padrões internacionais. Ao contrário de polos regionais nascentes em outros estados – por exemplo, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Bahia etc. –, onde estão sendo implantados novos estaleiros, com instalações modernas, não houve nenhum grande projeto de transformação da infraestrutura do *cluster* naval do entorno da baía de Guanabara que indicasse uma tendência de requalificação significativa.

Chama atenção que a recuperação da capacidade de produção não veio acompanhada de processos inovativos relevantes nem de forma incremental. Em grande medida, resumiu-se a responder a um cenário de demanda aquecida, ainda que com limites para induzir e consolidar uma rede de fornecedores locais em segmentos de maior complexidade, como navieças – muitas vezes sem produção no país, precisando ser importadas. Nesse ponto, é ilustrativo o cancelamento do projeto de investimento para um polo de navieças em Duque de Caxias no início de 2015. Segundo os dados do governo estadual, idealizador do projeto em 2012, a empreitada poderia ter atraído R\$ 1,5 bilhão e gerado 5 mil empregos.

Além de problemas específicos do *cluster* naval no entorno da baía de Guanabara, a própria indústria naval brasileira está em xeque atualmente diante da crise da Petrobras. A situação se agrava com o envolvimento do ex-presidente da Transpetro, Sérgio Machado,⁴⁵ em parte das denúncias de irregularidades legais e práticas ilícitas que recaiu sobre a estatal. Com sua renúncia ao cargo, em fevereiro de 2015 – após diversos

45. Note-se que Sérgio Machado foi quem presidiu a Transpetro desde a concepção do Promef, logo, acompanhou todo o processo de execução até sua saída do comando da subsidiária.

pedidos de licença –, houve a composição de um comando interino, ou seja, apenas provisório. Além disso, seu conselho administrativo ficou esvaziado, pois é composto, em grande medida, pela diretoria da Petrobras. Contudo, essa diretoria vem sendo reconfigurada após a mudança também em sua presidência.

Cabe lembrar que muitos empreendimentos têm seu fluxo de caixa bastante dependente de as encomendas da Transpetro não terem descontinuidades ou até cancelamentos. Com as dificuldades financeiras da estatal, espera-se um momento de incertezas, com sérios riscos de atrasos nos compromissos de pagamento e de um redimensionamento das contratações. Inclusive, no programa de desinvestimento da Petrobras, a Transpetro deve se desfazer de parte de sua frota para capitalizar a estatal – ainda que leve a maior custo com afretamento de embarcações. Por conseguinte, configura-se um cenário de redução das perspectivas de demanda para o setor, levando a maiores restrições ao crédito no sistema financeiro para capital de giro, bem como ao risco de um conjunto não desprezível de demissões. É importante destacar que esse problema não envolve apenas os estaleiros, mas toda uma cadeia de fornecedores de máquinas e equipamentos.

Mesmo após a reestruturação do fluxo de caixa da Petrobras, é importante ter claro que a prioridade será dada para o cumprimento do cronograma e das metas de produção de petróleo e gás natural. Antes da crise financeira recente, a estatal já vinha sinalizando uma redução de tolerância e maior cobrança de resultados do setor naval em termos de prazos e custos. Apesar de a Petrobras não declarar publicamente que pretende retroceder sobre sua política de conteúdo nacional, já existem diversas pressões no mercado petrolífero e na ANP para que haja uma “adequação” diante de uma demanda superior à capacidade atual de atendimento dos fornecedores nacionais.

Se, no início de 2014, havia alguns pronunciamentos a respeito de uma nova fase do Promef – ou seja, Promef 3 –, atualmente, há o temor de que o programa seja extinto precocemente, limitando-se a tocar os contratos vigentes, que já demonstram boa execução. Entretanto, o processo de retomada da indústria naval ainda não alcançou maturidade suficiente para que seja flexibilizado o apoio dado pelas políticas públicas e aumente a exposição ao mercado. O que está em jogo não é só o risco de inviabilizar a “curva de aprendizagem” para alcançar padrões competitivos internacionais de forma duradoura. O cerne da questão deixou de ser a capacidade de sobrevivência no longo prazo e voltou a ser a capacidade de sobrevivência no curto prazo. Isso porque do período de euforia inicial passou-se a um momento de incertezas graves e carência de novos

projetos – em vez de para a consolidação do processo. É preciso ter claro que, mesmo se o processo tivesse continuado normalmente, o Promef significaria ainda um forte impulso, e não uma demanda estável de longo prazo.

Especificamente, a experiência dos investimentos do Promef nos estaleiros fluminenses vem revelando que os desafios não envolvem apenas garantir a ocupação da capacidade produtiva enquanto a demanda estiver “aquecida”, mas também realizar investimentos para um ajuste estrutural que garanta maiores metas de desempenho e capacidade de desenvolver projetos de engenharia. Caso contrário, seu *cluster* na periferia da RM do Rio de Janeiro corre o risco de ficar resumido a alguns nichos de atividade, baseado apenas em projetos padronizados e atendendo de forma cada vez mais complementar os principais armadores, logo, sem capacidade de recuperar plenamente sua liderança histórica no setor.

3.4 Análise do processo de decisões sobre a implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro: um alerta sobre o risco de ocupação improdutivo do território

O projeto do Arco Metropolitano começou a ser estudado ainda na década de 1970, mas não foi viabilizado e ficou abandonado diante do longo período de forte contenção fiscal e baixo investimento público. Somente três décadas depois, sua ideia foi resgatada, e em 2007 o projeto atualizado foi lançado efetivamente pelo governo estadual em parceria com o governo federal.

Basicamente, trata-se de uma autoestrada em pista dupla com poucas alças de saída e sem previsão de pontos e linhas de ônibus, portanto, uma via expressa. O traçado é uma ampliação da rodovia BR-493,⁴⁶ que então passaria a ter um valor próximo de 145 km de extensão – não considerando os possíveis ajustes no traçado original, o que será discutido mais adiante. Sua implementação permite a interligação dos principais eixos rodoviários nacionais que passam pelo estado do Rio de Janeiro: Rio-Santos – BR-101/Sul –; Rio-São Paulo – rodovia Presidente Dutra/BR-116, como também a antiga BR-465 –; Rio-Belo Horizonte – Washington Luiz/BR-040 –; Rio-Bahia – Rio-Teresópolis/BR-116 –; e Rio-Vitória – BR-101/Norte. Além disso, seu traçado também corta, a princípio, oito municípios da periferia

46. Inicialmente correspondendo ao traçado projetado para a RJ-109, a Lei Federal nº11.3143, de 3 de julho de 2006, alterou a Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Nacional, incluindo-o como BR-493. Em 23 de janeiro de 2015, o Decreto Estadual nº 45.137/2012 removeu finalmente a denominação RJ-109, que passou a ser dada a outra rodovia em projeto, que ligará a avenida Brasil na altura de Campo Grande ao Arco Metropolitano em Seropédica.

da RM do Rio de Janeiro: Itaguaí, Seropédica, Japeri, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Magé, Guapimirim e Itaboraí – já prevista a ampliação até Maricá.

No projeto original, conceberam-se o aproveitamento de trechos de rodovias já existentes, com algumas obras para sua requalificação, e a construção de um trecho virgem. Apesar de ser uma das obras do PAC, um acordo foi feito para que a execução do trecho virgem ficasse sob responsabilidade do governo estadual (Secretaria de Obras) e do Departamento de Estradas e Rodagem (DER). Cálculos preliminares apontavam que o valor total do investimento era estimado em R\$ 536 milhões. Contudo, somente esse trecho virgem teve o custo final de R\$ 1,9 bilhão, sendo que R\$ 1,6 bilhão foi desembolso federal. Em termos de geração de emprego, estimou-se a criação de 7 mil empregos até a conclusão desse trecho referido.

A obra viária foi iniciada em 2008, sendo seu traçado dividido em quatro segmentos planejados separadamente:

- segmento A (Magé/Itaboraí): trecho existente de 25,5 km da BR-493 entre o entroncamento com a BR-116, em Santa Guilhermina (Magé), e a BR-101, em Manilha (Itaboraí). Obras de duplicação a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) – governo federal, Ministério dos Transportes – não concluídas, porém já contratadas depois de ser preciso relicitá-las em outubro de 2013;
- segmento B (Mangaratiba/MRJ): trecho existente de 26 km da BR-101/Sul (Rio-Santos) entre o distrito de Itacuruçá, em Mangaratiba, e a zona oeste do município do Rio de Janeiro –avenida Brasil, na altura do bairro de Santa Cruz. Obras de duplicação a cargo do Dnit – governo federal, Ministério dos Transportes – e já concluídas;
- segmento C (Itaguaí/Duque de Caxias): trecho virgem de 70,9 km entre a BR-101 (Rio-Santos), em Itaguaí, e a BR-040 (Rio-Juiz de Fora), em Saracuruna (Duque de Caxias). Construção a cargo da Secretaria de Obras do Departamento de Estradas e Rodagem (DER) (governo estadual) e já concluída; e
- segmento D (Duque de Caxias/Magé): trecho existente de 22 km e que se refere à parte da BR-116 (Rio-Teresópolis), entre a BR-040, em Saracuruna (Duque de Caxias), e a BR-493, em Santa Guilhermina (Magé). Etapa do arco que já estava pronta, pois foi duplicada antes do início do projeto.

A figura 1 mostra o traçado da rodovia segundo seus quatro segmentos planejados.

FIGURA 1
Traçado dos segmentos que compõem o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro



Fonte: Rima do projeto de implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (2007).
Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A partir de 2010, novos ajustes ao traçado original passaram a ser discutidos. Por exemplo, o governo federal prometeu que continuaria a duplicação da BR-101 (Rio-Santos) de Itacuruçá (Mangaratiba) até Paraty, inclusive com expectativa inicial de início das obras em 2013. Contudo, até o início de 2015, só houve a execução do recapeamento de 100 km entre Paraty e Angra dos Reis. As obras de duplicação continuam em estudo de viabilidade, sem qualquer anúncio concreto ou definição de cronograma para obra. Outra iniciativa é um projeto de expansão no segmento A, estendendo o acesso da rodovia até o município de Maricá. Trata-se de uma ligação de Manilha até Venda das Pedras, ambos em Itaboraí, ponto de junção com a RJ-114, que dá acesso a Maricá – esta última já existente, sem precisar de obras. Essa ligação já foi incluída no cronograma de execução do segmento A, mas, como já mencionado antes, as obras desse trecho ainda não foram concluídas.

Chama atenção o atraso no cronograma perante o projeto original. Inicialmente, definiu-se que toda a obra seria realizada até setembro de 2010. Contudo, os prazos foram sendo revisados à medida que eram descumpridos. A execução do segmento B

tem sua concepção anterior ao projeto atual do Arco Metropolitano, inclusive sendo licitada já em 2006. A realização desse trecho foi cercada de problemas no processo de decisão. Seu orçamento estourou e teve uma série de contratos adicionais e aditivos que fizeram seu valor passar de R\$ 142,9 milhões para R\$ 254,6 milhões. Além disso, a obra gerou dois processos no TCU por superfaturamento superior a R\$ 15 milhões.

A execução do segmento C recebeu um destaque especial, que já era algo esperado. Afinal, refere-se à área com maior potencial para atração de novos investimentos, o que justificou seu término demarcar a inauguração da rodovia. Cabe apontar que essa inauguração foi realizada às pressas em 30 de junho de 2014, nas vésperas do período eleitoral. Nesse sentido, o grande investimento cumpriu seu papel de selar uma etapa de “realizações” de um ciclo político. Contudo, além de estar com seu traçado incompleto, passou para a fase de operação estando por terminar suas obras de infraestrutura básica – por exemplo, a iluminação só acabou de ser instalada no fim de agosto do mesmo ano. Isso se explica pela morosidade que marcou a execução inicial do trecho. Nos três primeiros anos (2008-2011), só 35% das obras foram realizados, e, no balanço do PAC em 2012, foi o único projeto de infraestrutura rodoviária no país considerado com o cronograma preocupante. Isso exigiu que fosse tocado com grande velocidade nos anos seguintes, com todos os inconvenientes que isso tende a provocar: focar no necessário para logo inaugurar, postergando para depois ajustes estruturais e obras complementares, bem como menos rigor na liberação de pagamentos e aceitação de aditivos contratuais.

Como resultado, houve um grande erro de previsão orçamentária de seu projeto, pois o custo final (R\$ 1,9 bilhão) equivale a praticamente o dobro do que foi estipulado quando licitado (R\$ 965 milhões). Evidentemente, não se pode desconsiderar a complexidade que ganhou essa obra. Segundo os dados do governo estadual, ela exigiu, além da realização de terraplenagem, drenagem e pavimentação, 3 mil desapropriações e a construção de 157 obras de arte: 74 viadutos e pontes, oitenta passagens subterrâneas e três passarelas. Da mesma forma, não se podem desconsiderar os diversos imprevistos associados porque, além dos impactos ambientais ao atravessar parte de uma área de mata atlântica, envolveram desde a descoberta e catalogação de 68 sítios arqueológicos até o cuidado com a preservação de animais com risco de extinção – por exemplo, criou-se um viaduto para manter o *habitat* da rã *Physalaemussoaresi*. Mesmo assim, a contabilidade da obra desse trecho mostra mais uma vez a carência de uma estrutura de planejamento que seja capaz minimamente de orientar projetos bem estruturados, sem precisar ser refeito ao longo da execução a cada fato não calculado de forma antecipada.

Quanto ao segmento A, este foi idealizado para atender diretamente às necessidades do Comperj, investimento que era considerado de grande prioridade para o governo federal no seu lançamento. Com as reviravoltas que sua implementação veio enfrentando ao longo do tempo – conforme discutido na seção 2.2 –, a realização do segmento A perdeu boa parte de sua urgência inicial. Cabe lembrar que a obra possui impactos ambientais que merecem bastante cuidado pela APA de Guapimirim, mais uma razão para postergá-lo. Cabe ainda lembrar que a obra desse trecho precisou ser relicitada, porque a primeira vez o contrato foi mal sucedido. O valor inicial orçado era bastante elevado, R\$ 950 milhões, contrastando enormemente com o valor orçado na segunda licitação: R\$ 405 milhões. Entre as empresas participantes da primeira licitação, estava a Construtora Delta, que sofreu diversas denúncias de irregularidades legais e práticas ilícitas. Ademais, o consórcio ganhador da licitação anterior ficou mais de quatro anos sem iniciar a obra, a princípio, por impasses na definição da jazida para fornecimento de brita. Diante do não cumprimento das metas, esse consórcio acabou desfeito.

Note-se que a execução das obras do segmento A começou finalmente em agosto de 2014, mas possuía nova previsão de inauguração para o primeiro semestre de 2017. Todavia, a obra foi paralisada por falta de repasse dos recursos necessários desde o final de 2014, ainda que se espere seu retorno antes do fim do primeiro semestre de 2015. Apesar desses diversos entraves, trata-se de uma obra importante em uma via com tráfego já pesado de veículos. Cabe lembrar que ela é conhecida pelos usuários como “estrada da morte”, devido ao estado de sua pista ser bastante precário, ter acostamento estreito, não possuir iluminação e a sinalização ser escassa. Até o momento, a única obra efetiva foi um recapeamento parcial para esperar as obras propriamente de duplicação engrenarem de vez.

Após um processo de desenvolvimento irregular, mas que já conseguiu concluir a maior parte do empreendimento, a partir de uma injeção significativa de recursos públicos, o governo estadual decidiu apostar em sua “privatização”. Em abril de 2015, o secretário estadual de Transportes, Carlos Alberto Osório, anunciou que buscará que toda sua extensão seja incluída no Programa de Concessão de Rodovias Federais, coordenado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).⁴⁷ Nesse sentido, a “solução” que foi apresentada para garantir investimentos em manutenção e resolver pendências – em especial o caso do segmento A – é transferir a administração de toda

47. O pleito estadual inclui também o trecho Itacuruçá-Angra da BR-101/Sul e a BR-456 (antiga Rio-São Paulo).

a sua extensão para a iniciativa privada, que passaria a realizar cobrança de pedágio.⁴⁸ Note-se que essa proposta ocorreu dentro de um contexto de inadimplência. No início de 2015, o governo estadual acumulava dívidas de R\$ 120 milhões com as empreiteiras que executaram as obras do segmento C do Arco Metropolitano sob sua supervisão, e justificou-se alegando que o governo federal vem atrasando os repasses do PAC. Esse conjunto de fatos ilustra bem o quanto o momento atual se distancia de um “capitalismo de Estado”, com a liderança incontestada do investimento público.

Chama atenção que o projeto do Arco Metropolitano possui uma importância especial por servir a duas finalidades principais: mobilidade urbana e desenvolvimento econômico. Quanto à mobilidade, nota-se que é a maior obra viária nas últimas décadas dentro do estado do Rio de Janeiro, oferecendo uma alternativa para ligar os dois trechos da BR-101 sem ter de passar por dentro do município do Rio de Janeiro.⁴⁹ Cabe lembrar que parte do trânsito na área central do município do Rio de Janeiro e seus principais acessos já estão bastante saturados. Portanto, uma de suas finalidades seria uma obra de melhoria da circulação, particularmente ajudando a desviar o “tráfego de passagem”: aquele que não possui o município do Rio de Janeiro como origem ou destino.

Quanto ao desenvolvimento econômico, note-se que é um investimento estratégico enquanto “corredor logístico” para estimular a atividade produtiva na periferia da RM do Rio de Janeiro. Segundo estudo realizado pela Firjan (2008), calcula-se que é possível uma redução de até 20% do custo de transporte de cargas. Nesse sentido, seria uma obra de infraestrutura básica que, ao oferecer melhor acessibilidade, favoreceria a maior integração econômica do território em um sentido amplo (ou seja, não apenas em termos de vantagens locacionais para a atração de novos empreendimentos). Cabe lembrar que os demais investimentos de porte discutidos nas seções anteriores (Thyssenkrupp CSA, Comperj e construção naval associada ao Promef) poderão ser interligados logisticamente a partir da conclusão definitiva do Arco Metropolitano, aumentando as possibilidades de configuração de um complexo econômico regional a partir de um conjunto de polos distribuídos ao longo dessa rodovia e imediações.

48. Cabe ponderar que o segmento D, que se refere à parte da Rio-Teresópolis e que existia pronto antes do projeto, já é operado pela iniciativa privada e com cobrança de pedágio.

49. Parte do traçado da BR-101 no estado do Rio de Janeiro são vias urbanas de fluxo diário intenso, como a avenida Brasil e a ponte Rio-Niterói que, apesar de possuírem denominações próprias, integram oficialmente essa rodovia.

Esse potencial ainda pode ser maior se houver novos investimentos para concretizar articulações intermodais significativas. Por exemplo, merecem destaque as obras de instalação do Polo Multimodal de Queimados. Esse projeto favorecerá a conexão entre o Porto do Rio de Janeiro e o Porto de Itaguaí através da ferrovia da MRS Logística e contando com uma ligação direta com o Arco Metropolitano. Entretanto, uma série de projetos de infraestrutura de transportes que deveriam ser realizados em conjunto com o Arco Metropolitano ainda não se concretizaram. No modal ferroviário, falta ser recuperado o projeto do Arco Ferroviário, ligando o ramal da MRS em Ambaí (Nova Iguaçu) com o ramal da Ferrovia Centro-Atlântica (FCA) em Visconde de Itaboraí (Itaboraí), tornando possível a integração das duas grandes malhas do estado. No modal rodoviário, faltam ser concluídas as ampliações da Linha Vermelha e da Via Light, bem como a construção da Transbaixada.

Note-se que a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Rio de Janeiro (Codin) vem divulgando levantamentos sobre a capacidade de atração de novos investimentos nas áreas de maior influência da rodovia. Geralmente, esses mapeamentos são embalados por um otimismo expressivo e crescente. Seis meses após sua inauguração, a Codin estimava a intenção de investimentos em torno de R\$ 3,4 bilhões, valor que se refere a 58 novos empreendimentos e à geração de 14 mil empregos. Em particular, ganhavam maior destaque as intenções de investimentos especificamente na área de logística, como a instalação de diversos centros de distribuição e criação de condomínios logísticos.⁵⁰ Todavia, é preciso evitar que a ocupação econômica do território fique mais voltada à mera multiplicação de espaços de armazenagem e circulação de cargas que estejam isolados de uma base industrial regional. Isso porque esses espaços são empreendimentos com menor capacidade de desempenhar um papel estruturante para o desenvolvimento econômico, o que exigiria o planejamento propriamente de um adensamento produtivo.

Nesse sentido, um dos grandes objetivos seria a consolidação de um sistema logístico voltado para o Porto de Itaguaí, particularmente para seu terminal de contêineres (Sepetiba Tecon), que vem sendo subutilizado.⁵¹ Seu potencial é evidenciado por sua evolução recente. Conforme tabela 2, o movimento total de cargas em contêineres

50. Condomínios logísticos são galpões modulados de forma flexível para serem compartilhados por diversas empresas operadoras de carga que dividem os gastos de infraestrutura e segurança.

51. Cabe observar que o Arco Metropolitano recebeu o nome de rodovia Raphael de Almeida Magalhães, um dos grandes defensores do papel estratégico do Porto de Itaguaí, inclusive como potencial para ser um grande *hubport* (porto concentrador) de carga geral containerizada da América do Sul.

desse terminal aproxima-se da mesma representatividade dos dois terminais existentes no Porto do Rio de Janeiro (município do Rio de Janeiro) juntos.

TABELA 2
Evolução do movimento total de cargas em contêineres (TEUs)¹ por estrutura portuária (2009-2013)

Porto/terminais de uso privativo (TUP)	Unidade da Federação	2009	2010	2011	2012	2013
Santos	São Paulo	2.255.862	2.715.568	2.985.417	2.961.426	3.221.348
Paranaguá	Paraná	630.597	546.564	681.678	743.830	730.723
TUP Portonave	Santa Catarina	398.935	424.229	581.493	618.434	673.139
Rio Grande	Rio Grande do Sul	629.586	647.188	618.039	611.133	626.095
TUP Porto de Itapoá	Santa Catarina	-	-	39.544	270.415	465.323
Itajaí	Santa Catarina	195.176	384.950	438.752	385.193	402.264
Suape	Pernambuco	242.765	324.191	417.666	393.452	395.636
Chibatão	Amazonas	156.868	154.244	154.947	273.559	362.710
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	350.295	315.489	415.445	437.205	357.350
Itaguaí	Rio de Janeiro	206.667	125.196	183.601	332.195	354.952
Salvador	Bahia	244.204	233.735	242.758	251.566	273.334
Total		6.107.988	6.822.657	7.902.074	8.192.748	8.927.459

Fonte: Antaq – Anuário Estatístico Aquaviário.

Nota: ¹ TEU – Twenty-foot Equivalent Unit; trata-se de uma unidade de medida.

Segundo cálculos próprios de Sepetiba Tecon, a inauguração do Arco Metropolitano permite aumentar em 15% o volume anual de cargas movimentadas. Diante disso, esse terminal vem realizando obras de ampliação. Em 2013, um aumento do cais foi concluído, passando de 540 m para 810 m. A própria empresa já declarou publicamente que estima a possibilidade de novos investimentos – ainda sem prazos definidos. Por exemplo, mais um aumento de cais para 1.070 m, o que então concluiria praticamente sua duplicação.

Cabe enfatizar que esse potencial de expansão dos serviços portuários vai além dos limites estaduais e tende a crescer junto ao aumento de seu raio de influência sobre a circulação de cargas na área de principal expressão econômica do território brasileiro. Da mesma maneira, isso abre maiores oportunidades para a ocupação industrial de sua retroárea, atualmente com diversas áreas de baixa produção econômica e pouca integração com a atividade portuária. Isso reforça a possibilidade mais imediata de adensamento produtivo sobre uma região que se estende, pelo menos, até os municípios de Seropédica e Queimados.

Chama atenção que as duas finalidades destacadas, mobilidade urbana e desenvolvimento econômico, podem ser contraditórias entre si de acordo com as políticas públicas de ordenamento do território. Há o risco de reduzir o perfil de autoestrada (via expressa) ao tentar combiná-las simultaneamente e de forma indiscriminada. Isso porque o Arco Metropolitano não pode ser voltado para atender prioritariamente ao tráfego de passageiros, e sim ao tráfego de cargas. Caso contrário, ele se tornará mais uma via convencional, tendendo a ficar “engargalada” pela expansão urbana, antes que ganhem força suas potencialidades em prol de um complexo econômico regional.

Nesse sentido, reproduziria os mesmos equívocos que cercaram a implantação da avenida Brasil, inaugurada em 1946. Conforme Costa (2006), essa última ficou vinculada tanto a ser uma via na escala regional – “rodovia”⁵² – apta para a instalação de unidades econômicas e o adensamento produtivo – zonas industriais e canais ágeis de escoamento de mercadorias –, como também uma via na escala da cidade – “avenida” – apta para a interiorização da ocupação urbana e a intensificação do povoamento. Contudo, sua ocupação urbana desenfreada, inclusive com intenso processo de favelização, levou a um processo de esvaziamento econômico de suas imediações.

É preciso ter claro que a melhor forma de enfrentar os desafios de mobilidade urbana é evitar a saturação precoce do Arco Metropolitano e potencializar o adensamento produtivo para gerar mais empregos na periferia da RM do Rio de Janeiro e, assim, reduzir os movimentos pendulares diários da força de trabalho. Contudo, a estimativa inicial do governo estadual já aponta para um volume superior de veículos leves que carretas e caminhões no momento de sua inauguração – respectivamente, 22 mil/dia e 10 mil/dia. Ademais, conforme noticiou o jornal *O Globo*,⁵³ motoristas comuns já começaram a usar a conexão BR-040/Arco Metropolitano como rota alternativa para fugir do pesado trânsito no trecho inicial da rodovia Presidente Dutra com ligação com a Avenida Brasil.

Especificamente, insistir em vincular a via com um processo de interiorização da ocupação urbana e intensificação do povoamento será uma forma de tentar “solucionar” um problema no curto prazo que, dessa forma, será reproduzido de forma mais intensa no médio e longo prazos. O Arco Metropolitano não pode se tornar uma nova

52. Em 1948, ela recebeu a denominação de BR-01, então considerada a primeira estrada federal do recém-criado sistema viário nacional. Posteriormente, tornou-se o ponto de ligação entre os trechos norte e sul da BR-101, além de interseções com a BR-040 e BR-116. Portanto, manteve sua vinculação como rodovia.

53. Para mais informações, ver Batista (2015).

“avenida” que sustente um tráfego intenso sem correspondência direta com seu desenvolvimento econômico regional, e esse tráfego se tornando um entrave para abertura de novas oportunidades produtivas.

É importante ter claro que existe uma finalidade “oculta” e mais imediata que as outras duas mencionadas: a valorização da terra como um ativo financeiro. Essa finalidade tem um processo formal apoiado pelo próprio poder público, ao fazer planos diretores, definir zoneamentos e emitir licenças. A partir dela, fortes laços de grandes interesses são estabelecidos entre governos estaduais e municipais com incorporadores imobiliários, empresas de construção civil, financiadoras, empresas de transporte etc. Geralmente, isso se concretiza em políticas habitacionais em assentamentos que vão precisar de importantes investimentos públicos em infraestrutura.

Paralelamente, existe também um processo informal não desejado por aquela aliança de grandes interesses, no qual se multiplicam loteamentos irregulares que trazem o risco de favelização. Esse segundo caso visa se antecipar ao primeiro caso para também se beneficiar do processo de valorização fundiário-imobiliária, mas acaba por limitá-lo à medida que ganhe muita expressão e dificulte o controle da expansão urbana. Inclusive, até pode gerar um processo precoce de desvalorização, caso o risco de favelização fique mais pronunciado.

Em menos de um ano de inaugurada a rodovia, já passaram a ser noticiados processos de especulação imobiliário-fundiária e já houve a ocorrência de um processo inicial de ocupação informal – inclusive com risco de ação de milícias.⁵⁴ É importante ter claro que a rodovia não foi só inaugurada incompleta e com investimento em sua infraestrutura básica ainda sendo executado, ela também não tinha concluídos os planos diretores e o respectivo zoneamento de seu entorno. Cabe lembrar que os planos diretores são atribuições municipais, e as prefeituras da região possuem problemas estruturais, como será abordado na seção 4.2. De toda forma, em 11 de agosto de 2014, foi assinado o Decreto nº 44.905/2015, que cria a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro. A partir desse órgão, espera-se viabilizar uma ação conjunta do governo estadual com as prefeituras, no qual o primeiro assumira liderança na definição de parâmetros para as políticas públicas em toda a região.

54. Para mais informações, ver Marcolini e Galdo (2015).

A maior parte da região de influência imediata do Arco Metropolitano são vazios urbanos, logo, propícios a disputas patrimonialistas pelo controle da terra em franco processo de valorização. A preocupação com processos informais é indiscutível, mas também deve se ter preocupação com processos formais que resumam a ocupação produtiva à criação de alguns distritos industriais – muitas vezes, mais ocupados por galpões e armazéns do que propriamente por linhas de produção – e reservem o resto do território para o crescimento extensivo da área urbana construída com políticas de habitação – descontando as áreas de proteção ambiental. Caso essa seja a forma de ocupação prioritária, limitam-se as potencialidades produtivas que o investimento poderia alavancar em termos de vantagens logísticas.

4 RESTRIÇÕES À CAPACIDADE DE ATUAÇÃO ESTATAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: A NATUREZA MÚLTIPLA DA CENTRALIDADE METROPOLITANA E A FRAGILIDADE DA MAIORIA DE SUAS “MÁQUINAS” PÚBLICAS MUNICIPAIS

A importância do apoio de políticas públicas federais para o desenvolvimento fluminense não é algo restrito ao período recente. Uma característica fundamental na formação socioeconômica do estado do Rio de Janeiro é a atuação do Estado nacional como um agente central. Não seria exagero afirmar que esse território acostumou-se a ser tutelado de tal maneira que sua prosperidade se devia a sua capacidade de ser o espaço principal de referência do país.

É preciso ter claro que isso não se resume ao fato de que conteve a sede do governo central por quase dois séculos, e sim a sua “capitalidade” (Lessa, 2000; Osorio, 2005), entendida como a natureza múltipla de sua centralidade: ápice da realidade cívica; polo de condensação da cultura nacional; grande laboratório de inovações urbanísticas; vanguarda comportamental e caixa de ressonância da opinião pública para o resto do país; sede de academias, institutos e associações de caráter nacional; importante “porta de entrada” e “cartão de visitas” do Brasil para o estrangeiro etc. Como lembrou Oliveira (1993), mesmo perdendo a primazia econômica para São Paulo no início do século XX, a ideologia nacionalista e a formação da burocracia estatal são marcadas historicamente por uma forte relação com o papel que essa região assumiu como arena de articulação do projeto nacional e de implantação de grandes projetos de investimento de valor estratégico para o país.

Garantindo um lugar de protagonismo no processo de desenvolvimento brasileiro, essa “capitalidade” tornou desnecessário um discurso regionalista. Afinal, a importância do Rio de Janeiro era funcional e inibia a competição com os interesses de outras regiões. Inclusive, certas características societárias cariocas foram transformadas em ingredientes-chave da identidade e autoestima de todos os brasileiros. Como consequência, isso permitiu que a economia fluminense se mantivesse como uma das maiores economias do país, mesmo sem ingressar em um processo de industrialização tão efetivo como São Paulo e com maior capacidade endógena como o respectivo complexo regional paulista. Conforme Lessa (2000, p. 273) bem sintetizou, “a base produtiva do Rio era de interesse nacional, e fortalecê-la era convergente com o interesse de todas as regiões brasileiras. (...) Criou uma economia metropolitana diversificada, sem articulações significativas com uma economia regional e propensa a pensar interesses nacionais”.

Portanto, o papel estruturante desempenhado pelo Estado, delegando o dinamismo regional à lógica dos interesses em escala nacional, foi decisivo. Por um longo período do tempo, isso permitiu uma vinculação mais imediata do desempenho da economia carioca e fluminense ao dinamismo brasileiro.

4.1 Do enfraquecimento da capitalidade original ao surgimento da capitalidade desfigurada

Com a transferência da capital para Brasília em 1961, demarcou-se uma ruptura histórica nesse processo de formação socioeconômica, o que tem como uma das principais características uma trajetória de descaracterização gradativa da “capitalidade” nos moldes originais. Destaque-se que isso não se deu simplesmente pela redução (parcial) da presença direta do Estado nacional no Rio de Janeiro, e sim por descortinar uma carência de lideranças com perspectiva regional e instituições voltadas para organizar uma estratégia de desenvolvimento para si mesmo. Isso se explicita após a fusão estadual em 1974.

Como apontou Osorio (2005), o enfraquecimento da lógica de interesses nacionais como principal determinante do desenvolvimento fluminense não levou a sua substituição pela estrutura, vocalização e defesa de interesses regionais, mas ao surgimento de um “círculo vicioso” a partir do fortalecimento de interesses locais dispersos e caracterizados por uma lógica fragmentária e particularista. É importante destacar que isso não ofereceu a mesma capacidade de vinculação ao dinamismo nacional, ao contrário, tornou a estrutura econômica mais vulnerável e dependente do gasto público federal em contexto que isso cada vez seria menos favorável. Afinal, a tendência de descaracterização gradativa da “capitalidade” nos moldes originais tornava menos imediata aquela vinculação.

De qualquer forma, a economia fluminense ainda foi priorizada no II PND. Segundo Lessa (2000), realizou-se um ciclo de grandes investimentos em novas frentes industriais e tecnológicas de ponta, por exemplo: energia nuclear – instalação da Nuclebras –; programa de Ciência e Tecnologia – fortalecimento da Fundação Oswaldo Cruz, dando início à biotecnologia, ampliação da pesquisa naval militar, implementação de uma forte pós-graduação em engenharia, instalação de centros de pesquisa e desenvolvimento de estatais federais na Universidade Federal do Rio de Janeiro etc. –; microeletrônica – instalação da Companhia Brasileira de Computadores (Cobra); e, em especial, o desenvolvimento da pesquisa e exploração de petróleo na bacia de Campos etc. Contudo, boa parte das iniciativas foi desmantelada posteriormente – o programa da Nuclebras foi interrompido; o programa de Ciência e Tecnologia passou por duras restrições financeiras; a indústria Cobra fechou etc. Além disso, importantes cadeias industriais que dependiam da atuação do Estado não foram consolidadas à época – caso da petroquímica, sendo instalado o novo polo petroquímico em Triunfo, Rio Grande do Sul – ou enfrentaram uma grave e longa crise – caso da construção naval, que foi desfinanciada significativamente.

Com a crise nacional a partir da década de 1980, isso se desdobra em um amálgama de ressentimentos e imobilidade estratégica. Conforme Araújo Filho (1994), Natal (2005) e Natal e Oliveira (2007), surgiu um inédito discurso regionalista, mas que assume uma postura “escapista”, sem profundidade do ponto de vista da reflexão e voltado para acusar uma falta de compensações federais e uma suposta discriminação no pacto federativo. Sua essência foi realizar uma contabilidade de perdas junto a uma desilusão profunda e uma consciência tardia de que os antigos laços de tutelamento do território com a atuação do Estado nacional haviam se enfraquecido consideravelmente.

Enquanto isso, assentou-se o domínio de capitais fluídos e heterogêneos na esfera mercantil-urbana, que generalizaram a lógica fragmentária e particularista dos interesses locais dispersos. A despeito disso não permitir uma maior capacidade de resposta ao cenário de crise, possibilitou grandes processos de valorização sob orientação patrimonialista. Por exemplo, em pleno período de estagnação e esvaziamento real da economia fluminense, consolida-se um “espaço de fuga”: a fronteira de hiperespeculação fundiário-imobiliária, associada à rápida expansão urbana da área da Barra da Tijuca e suas adjacências.⁵⁵ Sua concepção excludente fica visível pela grande mercantilização do território contrastar com

55. Segundo Lessa (2000, p. 368): “o capital imobiliário alavancou essa tendência que converte o novo bairro de fronteira barata para a construção em uma área de rápida e acentuada valorização imobiliária. O caso da Barra da Tijuca é exemplar: foi concebida e justificada como a forma de, mediante a oferta de solos edificáveis, reduzir o preço dos imóveis no Rio. Hoje, algumas de suas subzonas estão entre as mais valorizadas da cidade”.

o descaso e a falta de provisão adequada de transporte coletivo, esgoto e habitação popular – investimentos que serão feitos *a posteriori*, de forma gradativa e apenas parcial.

A partir da década de 1990, o município do Rio de Janeiro passou a ser visto como um espaço vocacionado supostamente para se tornar uma “cidade global”, e o resto da economia fluminense dependeria da capacidade de recortar as parcelas mais dinâmicas e competitivas do território para a implantação de elos especializados em articulação direta às cadeias globais de valor. Na medida em que se esperou ser capaz de configurar “ilhas” de valorização econômica – em grande medida, apoiadas em pesados pacotes governamentais de incentivos fiscais e financeiros –, os nexos com o desenvolvimento brasileiro passaram a não ser encarados mais como indispensáveis. Dito em outras palavras, o desafio não envolveria assumir um novo protagonismo nacional, mas sim “pular” essa escala (vista como desgastada) e buscar diretamente um protagonismo mundial.

Não é exagero considerar que a “capitalidade” ressurgiu assim desfigurada ao não servir como contraponto à lógica fragmentária e particularista dos interesses locais dispersos. Afinal, o elemento decisivo passou a ser a capacidade de gerar elevada atratividade mercantil para os recursos territoriais isoladamente. Inclusive, isso tornou-se um pré-requisito importante para impulsionar a própria expansão produtiva diante da pesada disputa federativa no processo de prospecção por grandes investimentos de capitais internacionais.

Portanto, a nova aposta de boa parte das elites políticas e intelectuais fluminense deixou de assumir o desafio de retomada de um projeto nacional, visto como algo já superado e, equivocadamente, resumido ao passado de sede do poder federal. Uma declaração de Eduardo Paes (2015), atual prefeito do município do Rio de Janeiro, ilustra bem esse posicionamento, que passa da manifestação de ressentimento para a manifestação de rejeição de seu papel histórico.

A transferência da capital federal para Brasília em 1960 levou o Rio a uma crise de identidade. Sem receber nada em troca, deixou de ser centro do poder e das decisões políticas no Brasil. Lamentando um passado que não voltaria, a cidade parou de seguir em frente e mergulhou num período de degradação. Nos últimos anos, porém, as lamúrias deram lugar à transformação. E se, aos 450 anos, o Rio já não é mais capital política do Brasil, passou a ser o centro dos principais eventos e debates do planeta.

Com uma administração pública com perfil mais empresarial, executa-se o projeto de construção de uma “marca” internacional, ou seja, algo que dê lastro para um ambiente favorável de negócios enquanto um “espaço competitivo” no contexto da globalização. É ilustrativa a forma como as administrações públicas do estado e do município do Rio de Janeiro vêm recuperando sua capacidade de investimento através de uma aliança tácita com os

circuitos financeiros internacionais: buscando cumprir os requisitos para obtenção de grau de investimento das principais agências de risco e generosos empréstimos de órgãos multilaterais.

Apesar de um longo processo de descaracterização, é evidente que não se perderam por completo os traços originais da “capitalidade” e os laços de tutelamento que delegavam o dinamismo regional à lógica dos grandes interesses nacionais. Natal e Santos (2007) apontaram como ainda se preservou um peso considerável de estatais e autarquias públicas federais dentro do Rio de Janeiro. Além disso, o período recente é caracterizado por um aumento do gasto público federal na economia fluminense diretamente através do PAC e indiretamente através dos financiamentos, em especial, do BNDES. Some-se ainda a isso o forte impacto da economia do petróleo e gás natural, tendo como principal âncora a atuação da Petrobras e sua política de conteúdo nacional. Esse forte impacto tornou-se um dos principais determinantes da evolução econômica do estado do Rio de Janeiro no período recente, possibilitando ao ciclo de grandes investimentos analisados neste trabalho ganhar maior expressão.

Nesse sentido, as dificuldades na evolução desses grandes investimentos estão, em certa medida, associadas à forma como vêm coexistindo, não isento de tensões, os dois formatos de centralidade, com natureza e objetivos contraditórios entre si. O debate fluminense, entusiasmado com as virtualidades de seu setor de serviços e de construção civil, distancia-se das grandes questões nacionais, por exemplo, o debilitamento da própria estrutura produtiva brasileira em um contexto de desindustrialização prematura. Afinal, a importância da industrialização para a economia fluminense, uma das principais bases industriais do país, não é ainda um grande tema de discussão regional.

Apesar disso, celebrou-se, na opinião pública local, um “inédito alinhamento das três esferas de poder” (Bueno e Casarin, 2011), o que significariam esforços conjuntos das administrações públicas federal, estadual e municipal para injetar um grande volume de recursos na economia fluminense. Entretanto, essa aparente complementaridade mantém, pelo menos, três contradições importantes entre suas orientações políticas e a realidade econômica concreta.

Em primeiro lugar, boa parte das elites intelectuais e políticas fluminenses defendem uma visão de que a economia fluminense precisa se reinventar, “no sentido em que as atividades econômicas capazes de gerar oportunidades no futuro não são as mesmas que deixamos para trás nas últimas décadas” (Urani e Giambiagi, 2011, p. 6-7). Contudo, parte importante do ciclo de grandes investimentos relacionados à atuação pública federal (direta ou indiretamente) volta-se para cadeias produtivas

e atividades de logística que não configuram ineditismo e visa reforçar exatamente as vantagens já existentes na economia fluminense.

Em segundo lugar, esse mesmo grupo dominante – em termos de mídia e penetração de ideias dentro dos governos – aposta que o cenário recente é marcado por uma recuperação econômica já madura, capaz de voltar-se para uma estratégia além da economia do petróleo e gás natural (Urani, 2008). Contudo, o período recente explicitou como essa atividade se tornou fundamental para que se consolidassem as bases de um processo de crescimento regional sustentado. Inclusive, ao passar por sérios impasses no âmbito nacional, esse bloco de atividades paralisa importantes planos de investimentos que repercutem sobre as possibilidades de desenvolvimento fluminense.

Em terceiro lugar, não se colocou como prioridade reconfigurar a “capitalidade” com base na organização de uma economia regional mais integrada. Sem dar ênfase para o desafio de configuração de um complexo econômico regional, a gravidade de sua questão metropolitana não é assumida fundamentalmente como a problemática de um tecido produtivo enfraquecido e esgarçado.

Diante dessas contradições, cabe advertir que qualquer política de desenvolvimento deve ser transescalar (Brandão, 2007), logo, deve envolver uma governança supralocal que garanta os nexos regionais e cumpra objetivos de interesse nacional. Em particular, sem a retomada de um plano nacional de desenvolvimento, o êxito de qualquer iniciativa estadual ou municipal é bastante limitado. Por um lado, há a ausência de instrumentos de política macroeconômica expansionista – juros, câmbio, crédito, fiscalidade etc. Por outro lado, há a falta de porte apropriado para as políticas industrial e urbana. Afinal, quase sempre dependem de aportes do governo federal os financiamentos e os investimentos de maior vulto, por exemplo: o financiamento em habitação, em saneamento, em transporte etc.

4.2 Algumas das razões principais para o curto raio de manobra das administrações municipais na periferia metropolitana

Ao se discutir a importância das políticas federais para um ciclo de investimentos satisfatório, deve se ter claro que, em grande medida, as políticas locais possuem a tarefa de lidar com os diversos efeitos – positivos e, particularmente, negativos – na dimensão do território. As administrações municipais devem estar capacitadas para enfrentar uma série de problemas socioeconômicos em sua escala de competência. Por conseguinte,

torna-se importante discutir alguns aspectos relevantes de suas “máquinas públicas” na periferia da RM do Rio de Janeiro.

O simples tamanho da administração municipal não sinaliza se uma “máquina pública” é inchada e ineficiente no atendimento às demandas sociais. Por isso, avaliou-se a quantidade de habitantes por servidor para uma noção de cobertura. Conforme a tabela 3, em 2012 a periferia da RM do Rio de Janeiro possuía 44,94 habitantes por servidor, média superior ao valor da periferia da RM de Belo Horizonte (43,86) e inferior ao valor da periferia da RM de São Paulo (52,52). Ademais, nota-se uma significativa disparidade entre os resultados municipais. Por exemplo, Mesquita possuía 72,86 habitantes por servidor, enquanto Itaguaí possuía só 12,32 habitantes por servidor. Além de Itaguaí, entre os municípios com menor número de habitantes por servidor, notam-se: Cachoeiras de Macacu (19,35), Rio Bonito (21,89), Seropédica (26,28), Japeri (31,71), Magé (36,84), Nova Iguaçu (39,85) e Nilópolis (40,73).

TABELA 3
Ranking dos municípios com 50 mil habitantes ou mais das periferias das RMs do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte segundo o número de habitantes por servidor público (2012)

Unidades territoriais	Funcionários da administração pública	População	Habitantes por servidor
1 Itaguaí	9.188	113.182	12,32
2 Santana de Parnaíba	6.728	113.945	16,94
3 Barueri	13.052	245.652	18,82
4 Cachoeiras de Macacu	2.849	55.139	19,35
5 Nova Lima	3.940	83.507	21,19
6 Rio Bonito	2.578	56.436	21,89
7 São Caetano do Sul	6.492	150.638	23,20
8 Cajamar	2.684	66.131	24,64
9 Seropédica	3.049	80.138	26,28
10 Vespasiano	3.666	108.771	29,67
11 Pedro Leopoldo	1.954	59.670	30,54
12 Japeri	3.070	97.337	31,71
13 Ribeirão Pires	3.528	114.361	32,42
14 Osasco	19.940	668.877	33,54
15 Lagoa Santa	1.569	54.732	34,88
16 Poá	2.963	107.556	36,30
17 Magé	6.258	230.568	36,84
18 Jandira	2.925	110.842	37,89
19 Santa Isabel	1.342	51.467	38,35
20 Cotia	5.363	209.027	38,98
21 Nova Iguaçu	20.120	801.746	39,85
22 Ibirité	4.064	162.867	40,08
23 Nilópolis	3.879	157.986	40,73
24 Mairiporã	2.051	84.104	41,01
25 Esmeraldas	1.459	62.262	42,67

(Continua)

(Continuação)

Unidades territoriais	Funcionários da administração pública	População	Habitantes por servidor
26 Contagem	14.209	613.815	43,20
27 Itapecerica da Serra	3.569	156.077	43,73
28 Caieiras	2.026	88.841	43,85
29 Guapimirim	1.210	53.527	44,24
30 Niterói	10.959	491.807	44,88
31 Arujá	1.706	77.279	45,30
32 Taboão da Serra	5.452	251.608	46,15
33 Belford Roxo	10.222	474.596	46,43
34 Embu-Guaçu	1.368	63.653	46,53
35 Itapevi	4.251	206.558	48,59
36 Ferraz de Vasconcelos	3.416	172.222	50,42
37 Itaquaquecetuba	6.489	329.144	50,72
38 Itaboraí	4.383	222.618	50,79
39 Maricá	2.659	135.121	50,82
40 Diadema	7.519	390.980	52,00
41 São Bernardo do Campo	14.555	774.886	53,24
42 Embu	4.590	245.148	53,41
43 Guarulhos	22.710	1.244.518	54,80
44 Betim	6.968	388.873	55,81
45 Franco da Rocha	2.372	135.150	56,98
46 Duque de Caxias	14.651	867.067	59,18
47 Suzano	4.516	267.583	59,25
48 Santo André	11.341	680.496	60,00
49 Francisco Morato	2.584	157.603	60,99
50 Ribeirão das Neves	4.923	303.029	61,55
51 Sabará	2.062	127.897	62,03
52 Queimados	2.195	140.374	63,95
53 Carapicuíba	5.764	373.358	64,77
54 São João de Meriti	6.590	460.062	69,81
55 Mesquita	2.327	169.537	72,86
56 Mogi das Cruzes	5.274	396.468	75,17
57 Mauá	5.613	425.169	75,75
58 São Gonçalo	12.970	1.016.128	78,34
59 Santa Luzia	2.135	205.666	96,33
- Periferia da RM do Rio de Janeiro	60.614	2.723.775	44,94
- Periferia da RM de Belo Horizonte	44.814	1.965.423	43,86
- Periferia da RM de São Paulo	69.059	3.626.778	52,52

Fonte: Rais/MTE.

Quanto ao salário médio dos servidores públicos municipais em 2012, segundo a tabela 4, este correspondia a R\$ 1.699,30. Esse valor é inferior às médias das periferias das RMs de Belo Horizonte e de São Paulo – respectivamente, R\$ 1.872,96 e R\$ 2.265,97. Chama atenção que o maior salário médio entre as três periferias metropolitanas tenha sido o de Duque de Caxias: R\$ 3775,97. Contudo, entre os vinte piores salários médios, treze se referiam aos municípios fluminenses de São João de Meriti (R\$ 1.644,80 reais), Guapimirim (R\$ 1.639,26), Belford Roxo (R\$ 1.620,54), Maricá

(R\$ 1.609,37), São Gonçalo (R\$ 1.596,21), Cachoeiras de Macacu (R\$ 1.507,09), Mesquita (R\$ 1.461,49), Itaguaí (R\$ 1.410,11), Japeri (R\$ 1.381,31), Nilópolis (R\$ 1.347,64), Seropédica (R\$ 1.322,63), Rio Bonito (R\$ 1.269,88) e Magé (R\$ 1.093,55).

Comparando esse resultado com os da tabela 3, é importante observar que a maioria desses municípios com baixos salários médios na administração pública são justamente aqueles com menor número de habitantes por servidor. Isso sugere que buscar a modernização da gestão das prefeituras, com melhores remunerações, incluindo a maior realização de concursos em vez de terceirização, pode levar a um serviço público de mais qualidade. De toda forma, é importante lembrar que mesmo os municípios com menor número de habitantes por servidor público apresentaram desempenho insatisfatório em serviços sociais como saúde e ensino fundamental,⁵⁶ como mostram as tabelas 4 e 5. Por isso, além da modernização da gestão, é importante aumentar o gasto público.

TABELA 4

Ranking dos municípios com mais de 50 mil habitantes das periferias das RMs do Rio de Janeiro, de Belo Horizonte e de São Paulo segundo o salário médio na administração pública (2012)
(Em R\$)

Unidades territoriais	Salário médio da administração pública	Unidades territoriais	Salário médio da administração pública
1 Duque de Caxias	3.775,97	32 Mairiporã	1.738,38
2 Barueri	3.212,98	33 Mauá	1.690,71
3 Mogi das Cruzes	3.195,08	34 Nova Iguaçu	1.682,84
4 Diadema	3.119,46	35 Ibirité	1.661,22
5 Betim	3.098,97	36 Santa Luzia	1.661,16
6 Guarulhos	3.093,03	37 Pedro Leopoldo	1.657,35
7 São Bernardo do Campo	2.871,17	38 Ribeirão das Neves	1.653,64
8 Santo André	2.816,37	39 Santa Isabel	1.648,25
9 Itapevi	2.656,44	40 São João de Meriti	1.644,80
10 Nova Lima	2.614,75	41 Guapimirim	1.639,26
11 Caieiras	2.558,72	42 Belford Roxo	1.620,54
12 Arujá	2.480,35	43 Carapicuíba	1.616,45
13 São Caetano do Sul	2.417,60	44 Maricá	1.609,37
14 Francisco Morato	2.400,99	45 São Gonçalo	1.596,21
15 Contagem	2.400,07	46 Lagoa Santa	1.544,29
16 Poá	2.392,63	47 Jandira	1.514,93
17 Cajamar	2.376,61	48 Cachoeiras de Macacu	1.507,09
18 Taboão da Serra	2.331,03	49 Esmeraldas	1.478,13
19 Suzano	2.301,05	50 Mesquita	1.461,49
20 Cotia	2.259,39	51 Vespasiano	1.445,82
21 Santana de Parnaíba	2.191,08	52 Itaguaí	1.410,11
22 Itapequerica da Serra	2.168,37	53 Sabará	1.387,15

(Continua)

56. O setor público é intensivo em pessoal, tendo em vista principalmente as áreas de saúde e educação.

(Continuação)

Unidades territoriais	Salário médio da administração pública	Unidades territoriais	Salário médio da administração pública
23 Embu	2.168,09	54 Japeri	1.381,31
24 Itaboraí	2.110,84	55 Nilópolis	1.347,64
25 Niterói	2.086,76	56 Seropédica	1.322,63
26 Embu-Guaçu	2.043,50	57 Franco da Rocha	1.300,19
27 Queimados	2.027,03	58 Rio Bonito	1.269,88
28 Itaquaquecetuba	1.975,82	59 Magé	1.093,55
29 Ferraz de Vasconcelos	1.849,01	- Periferia da RM do Rio de Janeiro	1.699,30
30 Osasco	1.848,25	- Periferia da RM de Belo Horizonte	1.872,96
31 Ribeirão Pires	1.743,02	- Periferia da RM de São Paulo	2.265,97

Fonte: Rais/MTE.

TABELA 5
Ranking dos municípios com 50 mil habitantes ou mais das periferias das RMs do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte segundo o índice Firjan de saúde (2011)

Unidades territoriais	Índice Firjan de saúde	Unidades territoriais	Índice Firjan de saúde
1 São Caetano do Sul	0,9548	31 Suzano	0,8249
2 Cajamar	0,9510	32 Cachoeiras de Macacu	0,8087
3 Barueri	0,9347	33 Lagoa Santa	0,7890
4 São Bernardo do Campo	0,9245	34 Guapimirim	0,7862
5 Santa Isabel	0,9170	35 Santa Luzia	0,7780
6 Santo André	0,9110	36 Magé	0,7691
7 Santana de Parnaíba	0,9068	37 Maricá	0,7650
8 Caieiras	0,8992	38 Duque de Caxias	0,7638
9 Mairiporã	0,8979	39 Sabará	0,7605
10 Ribeirão Pires	0,8915	40 Vespasiano	0,7587
11 Mauá	0,8900	41 Mesquita	0,7466
12 Cotia	0,8830	42 Ribeirão das Neves	0,7375
13 Osasco	0,8809	43 Poá	0,7307
14 Franco da Rocha	0,8778	44 Ibirité	0,7288
15 Guarulhos	0,8778	45 Francisco Morato	0,7253
16 Arujá	0,8763	46 Rio Bonito	0,7215
17 Mogi das Cruzes	0,8760	47 Itaquaquecetuba	0,7144
18 Itapeverica da Serra	0,8756	48 Nova Iguaçu	0,7097
19 Jandira	0,8753	49 Nilópolis	0,7092
20 Embu	0,8749	50 Itaguaí	0,6888
21 Nova Lima	0,8745	51 São João de Meriti	0,6788
22 Taboão da Serra	0,8733	52 São Gonçalo	0,6691
23 Itapevi	0,8719	53 Ferraz de Vasconcelos	0,6365
24 Carapicuíba	0,8671	54 Esmeraldas	0,6364
25 Embu-Guaçu	0,8480	55 Belford Roxo	0,6102
26 Niterói	0,8476	56 Itaboraí	0,6075
27 Diadema	0,8451	57 Seropédica	0,5630
28 Betim	0,8412	58 Japeri	0,5088
29 Contagem	0,8383	59 Queimados	0,4896
30 Pedro Leopoldo	0,8380		

Fonte: Firjan – Índice Firjan de desenvolvimento municipal.

Obs.: O índice é composto pelas seguintes variáveis: número de consultas pré-natais, óbitos por causas mal definidas, óbitos por causas evitáveis e internação sensível à atenção básica.

TABELA 6

Ranking dos municípios da periferia das RMs do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte com 50 mil habitantes ou mais pelas médias do Ideb 2011 na rede pública de ensino fundamental da 1a à 5a série

Unidades territoriais	Nota média	Unidades territoriais	Nota média
1 Nova Lima	6,6	31 Esmeraldas	5,1
2 São Caetano do Sul	6,4	32 Carapicuíba	5,1
3 Ribeirão Pires	5,9	33 Franco da Rocha	5,0
4 Barueri	5,9	34 Santana de Parnaíba	5,0
5 São Bernardo do Campo	5,8	35 Itapevi	5,0
6 Lagoa Santa	5,8	36 Osasco	5,0
7 Mauá	5,6	37 Cotia	5,0
8 Poa	5,6	38 Ferraz de Vasconcelos	4,9
9 Diadema	5,6	39 Francisco Morato	4,8
10 Santo André	5,6	40 Rio Bonito	4,7
11 Caieiras	5,6	41 Itaboraí	4,6
12 Embu-Guaçu	5,5	42 Jandira	4,5
13 Santa Isabel	5,5	43 Itaguaí	4,5
14 Contagem	5,5	44 Itaquaquecetuba	4,5
15 Taboão da Serra	5,5	45 Nilópolis	4,4
16 Suzano	5,5	46 Niterói	4,4
17 Mogi das Cruzes	5,5	47 Maricá	4,3
18 Mairiporã	5,5	48 Guapimirim	4,3
19 Betim	5,4	49 Seropédica	4,3
20 Arujá	5,4	50 Duque de Caxias	4,2
21 Guarulhos	5,4	51 Queimados	4,2
22 Pedro Leopoldo	5,3	52 Cachoeiras de Macacu	4,2
23 Ibitiré	5,3	53 Mesquita	4,1
24 Vespasiano	5,3	54 São Joao de Meriti	4,1
25 Santa Luzia	5,3	55 São Gonçalo	4,1
26 Ribeirão das Neves	5,3	56 Nova Iguaçu	4,1
27 Itapecerica da Serra	5,2	57 Magé	3,9
28 Embu	5,2	58 Japeri	3,8
29 Sabará	5,1	59 Belford Roxo	3,8
30 Cajamar	5,1		

Fonte: Inep – índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb).

Obs.: O Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O ideal é alcançar 6 pontos, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

As dificuldades de maior gasto público, em parte, explicam-se por limitações na capacidade de receita própria. Entre 2000 e 2012, segundo os dados da tabela 7, nota-se que o crescimento da receita líquida *per capita* para a média da periferia da RM do Rio de Janeiro (153,6%) foi maior que a média estadual (115,3%) e a média nacional (102,4%). Contudo, é preciso ponderar que essa expansão foi menos da metade dos resultados para as periferias das RMs de São Paulo e do Rio de Janeiro no mesmo período – respectivamente, 382,9% e 367,5%. Com variações próximas a esses desempenhos, somente se aproximavam Itaguaí e Maricá – respectivamente, 343,1% e 342,3% –, que eram a sexta e a décima maior receita corrente líquida *per capita* da periferia da RM do Rio de Janeiro em 2012.

Nesse último ano, a receita corrente líquida per capita para a periferia da RM do Rio de Janeiro foi R\$ 1.466,98, valor inferior à das periferias das RMs de São Paulo e de Belo Horizonte – respectivamente, R\$ 2.318,35 e R\$ 2.007,59. Conforme a tabela 8, ao se compararem os resultados municipais, nota-se uma discrepância significativa entre as administrações municipais da periferia da RM do Rio de Janeiro. Por um lado, sete municípios fluminenses estavam entre as vinte primeiras posições: Itaguaí (R\$ 4.597,16), Niterói (R\$ 2.692,61), Rio Bonito (R\$ 2.692,61), Cachoeira de Macacu (R\$ 2.604,48), Guapimirim (R\$ 2.375,17), Itaboraí (R\$ 2.265,87) e Maricá (R\$ 2.220,52). Por outro lado, oito municípios fluminenses estavam entre as descentes últimas posições relativas – com menos de R\$ 1.500,00 e abaixo da média para o total da periferia da RM do Rio de Janeiro –: Magé (R\$ 1.425,62), Japeri (R\$ 1.343,95), Nilópolis (R\$ 1.232,24), Mesquita (R\$ 1.099,40), Nova Iguaçu (R\$ 1.002,62), Belford Roxo (R\$ 969,52), São Gonçalo (R\$ 851,04) e São João de Meriti (R\$ 829,51).

TABELA 7

Varição percentual real da receita corrente líquida¹ em unidades territoriais selecionadas (2000-2012)

Unidades territoriais	2000 (R\$) ³	2012 (R\$) ³	Varição (%)
Belford Roxo	219.970.253,51	460.129.823,51	109,2
Cachoeira de Macacu	41.677.193,02	143.608.498,90	244,6
Duque de Caxias	647.993.256,79	1.458.487.611,60	125,1
Guapimirim	35.445.935,89	127.135.500,00	258,7
Itaboraí	136.213.525,30	504.423.036,98	270,3
Itaguaí	110.918.666,37	491.501.731,86	343,1
Japeri	51.126.223,11	130.816.359,40	155,9
Magé	108.507.719,91	328.702.423,10	202,9
Maricá	67.835.709,40	300.038.327,00	342,3
Mesquita ²	0,00	186.388.358,10	-
Nilópolis	72.404.998,52	194.676.007,97	168,9
Niterói	645.737.622,00	1.324.245.488,03	105,1
Nova Iguaçu	418.694.332,92	803.850.576,68	92,0
Paracambi	30.186.992,41	97.366.014,87	222,5
Queimados	61.709.034,04	212.554.811,55	244,4
Rio Bonito	46.420.374,76	150.118.562,75	223,4
São Gonçalo	413.170.055,32	864.766.161,50	109,3
São João de Meriti	206.316.222,36	381.624.056,00	85,0
Seropédica	45.940.881,02	145.445.200,00	216,6
Tanguá	27.241.405,27	60.213.976,26	121,0
Periferia da RM do Rio de Janeiro	3.299.412.834,15	8.366.092.526,06	153,6
Periferia da RM de Belo Horizonte	982.179.977,31	4.591.716.650,21	367,5
Periferia da RM de São Paulo	4.097.942.675,12	19.787.930.829,10	382,9
Município do Rio de Janeiro	9.822.389.239,68	16.426.860.675,86	67,2
Estado do Rio de Janeiro	18.299.342.995,05	39.400.458.542,30	115,3
Brasil	174.777.611.823,79	353.704.030.058,88	102,4

Fonte: Tesouro Nacional - Finbra.

Notas: ¹ Receita corrente líquida calculada através da receita corrente, excluindo os repasses legais do município para composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

² Município criado em 2000, não apresentando dados anuais para o referido período.

³ Valores atualizados a preços de dezembro de 2012 através do índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA).

TABELA 8

Ranking dos municípios com 50 mil habitantes ou mais das periferias das RMs do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte segundo a receita corrente líquida *per capita* (2012)

Unidades territoriais	Receita corrente líquida <i>per capita</i> (R\$)	Unidades territoriais	Receita corrente líquida <i>per capita</i> (R\$)
1 Barueri	7.107,60	32 Itapeverica da Serra	1.710,54
2 São Caetano do Sul	6.026,69	33 Suzano	1.698,99
3 Nova Lima	5.466,46	34 Duque de Caxias	1.682,09
4 Santana de Parnaíba	4.690,44	35 Ribeirão Pires	1.657,97
5 Itaguaí	4.597,16	36 Jandira	1.630,14
6 Cajamar	4.477,88	37 Mauá	1.577,75
7 São Bernardo do Campo	3.445,08	38 Embu	1.525,05
8 Betim	3.195,89	39 Queimados	1.514,20
9 Cotia	2.722,89	40 Vespasiano	1.459,74
10 Niterói	2.692,61	41 Magé	1.425,62
11 Rio bonito	2.659,98	42 Embu-Guaçu	1.389,16
12 Cachoeira de Macacu	2.604,48	43 Japeri	1.343,95
13 Poá	2.444,74	44 Ibirité	1.343,21
14 Guapimirim	2.375,17	45 Franco da Rocha	1.335,10
15 Diadema	2.313,27	46 Francisco Morato	1.329,24
16 Santo André	2.302,64	47 Sabará	1.296,39
17 Itaboraí	2.265,87	48 Nilópolis	1.232,24
18 Lagoa Santa	2.232,44	49 Ferraz de Vasconcelos	1.213,44
19 Maricá	2.220,52	50 Itaquaquecetuba	1.177,81
20 Osasco	2.159,61	51 Mesquita	1.099,40
21 Arujá	2.153,35	52 Carapicuíba	1.062,96
22 Guarulhos	2.098,37	53 Nova Iguaçu	1.002,62
23 Mogi das Cruzes	2.091,76	54 Belford Roxo	969,52
24 Santa Isabel	1.978,18	55 São Gonçalo	851,04
25 Taboão da Serra	1.917,94	56 São João de Meriti	829,51
26 Caieiras	1.858,30	57 Ribeirão das Neves	828,89
27 Itapevi	1.848,11	58 Santa Luzia ¹	-
28 Seropédica	1.814,93	59 Esmeraldas ¹	-
29 Pedro Leopoldo	1.814,23	- Periferia da RM do Rio de Janeiro	1.466,98
30 Mairiporã	1.739,94	- Periferia da RM de Belo Horizonte	2.007,59
31 Contagem	1.730,64	- Periferia da RM de São Paulo	2.318,35

Fonte: Tesouro Nacional - Finbra.

Nota: ¹ Não divulgados valores para esses municípios da RM de Belo Horizonte.

Quanto à capacidade de investimento próprio, assinala-se que são dispêndios fundamentais para a melhoria das infraestruturas básicas. Segundo a tabela 9, em 2012 o investimento público *per capita* para a periferia da RM do Rio de Janeiro foi de R\$ 100,04, valor inferior ao das periferias das RMs de São Paulo e de Belo Horizonte – respectivamente, R\$ 222,56 e R\$ 243,40. Ao se compararem os resultados municipais, os grandes destaques foram somente Itaguaí (R\$ 1.097,52) e Maricá (R\$ 369,75), que ficaram na segunda e décima posição. Inversamente, onze municípios fluminenses estavam entre as quinze últimas posições: Japeri (R\$ 92,45), Rio Bonito (R\$ 90,39), Mesquita (R\$ 86,82), Cachoeira de Macacu (R\$ 86,05), Itaboraí (R\$ 81,81), Duque de Caxias (R\$ 60,84), Magé (R\$ 51,91), São João de Meriti (R\$ 49,77), Guapimirim (R\$ 34,14), Nova Iguaçu (R\$ 21,25) e Belford Roxo (R\$ 18,84).

Quanto ao custeio, Cano (2011, p. 49) advertiu que “(...) planejar significa também manter o que existe, e não apenas criar novas obras e equipamentos sociais”. Cabe lembrar que são de competência das administrações municipais alguns serviços urbanos e sociais que são essenciais para melhoria do quadro socioeconômico – por exemplo, a operação de uma rede pública de ensino fundamental e de parte da rede de saúde pública.

Conforme a tabela 10, em 2012 o custeio *per capita* para a periferia da RM do Rio de Janeiro foi de R\$ 592,53, valor inferior ao das periferias das RMs de São Paulo e de Belo Horizonte – respectivamente, R\$ 967,34 e R\$ 716,74. Ao se compararem os resultados municipais, nota-se uma discrepância significativa entre os municípios da periferia da RM do Rio de Janeiro. Por um lado, seis municípios fluminenses estavam entre as vinte primeiras posições: Itaguaí (R\$ 1.634,96), Niterói (R\$ 1.345,13), Guapimirim (R\$ 1.304,28), Rio Bonito (R\$ 1.295,25), Cachoeira de Macacu (R\$ 1.087,36) e Itaboraí (R\$ 1.015,56). Por outro lado, nove municípios fluminenses estavam entre as vinte últimas posições relativas: Magé (R\$ 574,06), Queimados (R\$ 560,98), Mesquita (R\$ 511,02), Japeri (R\$ 464,04), Nilópolis (R\$ 452,62), Belford Roxo (R\$ 420,05), Nova Iguaçu (R\$ 348,96), São Gonçalo (R\$ 333,48) e São João de Meriti (R\$ 233,68).

TABELA 9

Ranking dos municípios com população superior a 50 mil habitantes das RMs do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte segundo investimento *per capita* (2012)

Unidades territoriais	Investimento <i>per capita</i> (R\$)	Unidades territoriais	Investimento <i>per capita</i> (R\$)
1 Barueri	1.374,88	32 Ribeirão das Neves	135,82
2 Itaguaí	1.097,52	33 Osasco	134,01
3 Lagoa Santa	668,79	34 Niterói	133,06
4 Nova Lima	663,51	35 Vespasiano	131,99
5 Santana de Parnaíba	578,65	36 Itaquaquecetuba	130,08
6 São Bernardo do Campo	525,97	37 Sabará	123,28
7 São Caetano do Sul	470,21	38 Queimados	113,97
8 Poá	392,89	39 Nilópolis	109,42
9 Pedro Leopoldo	377,58	40 Diadema	107,35
10 Maricá	369,75	41 São Gonçalo	106,21
11 Cotia	289,87	42 Guarulhos	99,77
12 Mogi das Cruzes	281,51	43 Japeri	92,45
13 Taboão da Serra	280,57	44 Rio bonito	90,39
14 Ribeirão Pires	232,67	45 Santo André	87,12
15 Santa Isabel	223,6	46 Mesquita	86,82
16 Itapeverica da Serra	222,57	47 Cachoeira de Macacu	86,05
17 Arujá	210,98	48 Itaboraí	81,81
18 Caieiras	209,12	49 Embu-Guaçu	75,95
19 Itapevi	208,9	50 Duque de Caxias	60,84
20 Mairiporã	202,24	51 Mauá	60,77
21 Ibirité	190,88	52 Magé	51,91
22 Suzano	182,06	53 São João de Meriti	49,77
23 Embu	178,63	54 Jandira	36,89

(Continua)

(Continuação)

Unidades territoriais	Investimento per capita (R\$)	Unidades territoriais	Investimento per capita (R\$)
24 Carapicuíba	178,55	55 Guapimirim	34,14
25 Contagem	178,23	56 Nova Iguaçu	21,25
26 Seropédica	178,01	57 Belford Roxo	18,84
27 Franco da Rocha	177,1	58 Santa Luzia ¹	-
28 Ferraz de Vasconcelos	168,34	59 Esmeraldas ¹	-
29 Betim	167,94	- Periferia da RM do Rio de Janeiro	100,04
30 Francisco Morato	155,72	- Periferia da RM de Belo Horizonte	222,56
31 Cajamar	152,67	- Periferia da RM de São Paulo	243,4

Fonte: Tesouro Nacional - Finbra.

Nota: ¹ Não divulgados valores para esses municípios da RM de Belo Horizonte.

TABELA 10

Ranking dos municípios com população superior a 50 mil habitantes das RM do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte segundo o custeio per capita (2012)

Unidades territoriais	Custeio per capita (R\$)	Unidades territoriais	Custeio per capita (R\$)
1 São Caetano do Sul	3.248,83	32 Embu	650,27
2 Barueri	2.434,70	33 Jandira	637,89
3 Nova Lima	2.092,64	34 Duque de Caxias	636,4
4 Santana de Parnaíba	1.747,96	35 Seropédica	634,49
5 Cajamar	1.739,43	36 Caieiras	619,82
6 Itaguaí	1.634,96	37 Pedro Leopoldo	605,48
7 São Bernardo do Campo	1.625,60	38 Itapeverica da Serra	594,91
8 Santo André	1.351,54	39 Magé	574,06
9 Niterói	1.345,13	40 Queimados	560,98
10 Guapimirim	1.304,28	41 Embu-Guaçu	560,45
11 Rio bonito	1.295,25	42 Franco da Rocha	558,85
12 Betim	1.112,73	43 Mesquita	511,02
13 Cachoeira de Macacu	1.087,36	44 Ferraz de Vasconcelos	464,38
14 Cotia	1.064,38	45 Japeri	464,04
15 Itaboraí	1.015,56	46 Nilópolis	452,62
16 Arujá	929,25	47 Itaquaquecetuba	433,81
17 Poá	888,03	48 Vespasiano	426,33
18 Taboão da Serra	880,78	49 Belford Roxo	420,05
19 Mogi das Cruzes	861,76	50 Sabará	406,29
20 Santa Isabel	851,5	51 Ibirité	392,91
21 Guarulhos	837,99	52 Ribeirão das Neves	351,3
22 Osasco	822,61	53 Francisco Morato	348,97
23 Maricá	758,4	54 Nova Iguaçu	348,96
24 Diadema	738,68	55 São Gonçalo	333,48
25 Suzano	736,44	56 Carapicuíba	267,05
26 Mauá	733,83	57 São João de Meriti	233,68
27 Mairiporã	731,05	58 Santa Luzia ¹	-
28 Lagoa Santa	721,31	59 Esmeraldas ¹	-
29 Itapevi	699,87	- Periferia da RM do Rio de Janeiro	592,53
30 Ribeirão Pires	665,82	- Periferia da RM de Belo Horizonte	716,74
31 Contagem	656,29	- Periferia da RM de São Paulo	967,34

Fonte: Tesouro Nacional - Finbra.

Nota: ¹ Não divulgados valores para esses municípios da RM de Belo Horizonte.

De uma maneira geral, a fragilidade fiscal das “máquinas” públicas municipais para o conjunto da periferia da RM do Rio de Janeiro refletem o caráter de “cidade-dormitório” e os grandes empreendimentos âncoras – analisados ao longo de toda a segunda seção do trabalho – não terem ainda alcançado os resultados positivos desejados, o que enfraquece a arrecadação própria. Esse problema se torna mais complexo pela heterogeneidade interna, o que revela uma grave assimetria entre a capacidade tributária e a necessidade de gastos públicos em diversas cidades. Portanto, torna-se urgente uma redistribuição macrorregional dos recursos, que depende de serem implementadas formas institucionais mais efetivas de gestão intermunicipal e supramunicipal.

5 CONCLUSÃO

Considerando que o Brasil não é só um país com graves injustiças sociais, mas também uma nação com limites não desprezíveis a sua soberania econômica, é um equívoco a linha de críticas de viés liberal que acusa o modelo econômico recente de ter retroagido no tempo e repetido a mesma fórmula do período do II PND. Apesar de não ter executado uma inserção externa passiva, nem ter se comportado de forma adaptativa à conjuntura externa, esse modelo recente não se privou de aproveitar “linhas de menor resistência” dentro das reestruturações do sistema capitalista mundial. Ainda que seja inegável o gigantismo que, por vezes, apresentaram algumas ações realizadas, o saldo de suas ambições estratégicas foi modesto do ponto de vista de uma economia nacional ainda subdesenvolvida e relativamente periférica na ordem internacional. Ao se analisar o processo de tomada de decisões sobre grandes investimentos na periferia da RM do Rio de Janeiro, essa problemática a respeito do papel coordenador das políticas públicas fica mais evidente diante das tantas controvérsias em sua evolução recente.

A avaliação do processo de decisão que envolve a Thyssenkrupp CSA expõe o grau de descuido que pode ter uma estratégia de desenvolvimento que julgue ser o bastante a incorporação a qualquer custo em uma cadeia global de valor. Do ponto de vista do território, não basta oferecer uma série de incentivos de forma indiscriminada para torná-lo um espaço receptivo para a atração de grandes investimento privados e, em particular, não dar prioridade para o tratamento cuidadoso dos conflitos gerados. Da mesma forma, revela-se o grau de descuido com os desdobramentos no território de um investimento voltado para construir um “corredor de exportação”. Não estando articulado a uma política regional, nem a uma política industrial nacional, as ações planejadoras se limitaram basicamente a criar vantagens para sua rentabilidade privada, desconsiderando com seriedade seus custos sociais e maiores possibilidades de estimular encadeamentos setoriais.

Graves problemas também surgiram quando um grande investimento esteve associado diretamente às políticas delineadas pelo governo federal, enquanto algo estratégico e prioritário para o desenvolvimento nacional. Mais que um projeto bem estruturado, o Comperj foi sendo redesenhado à medida que sua implantação ia sendo executada. Não é exagero considerar que o projeto refletiu a problemática atual do investimento público no Brasil. Sendo sua implantação orientada pelo ciclo político de viés um pouco mais desenvolvimentista, sua execução foi premonitória de seus extremos, sendo inflado rumo ao auge desse ciclo político e esvaziado quando surgiram indícios de seu movimento de declínio.

Apesar de ainda ser chamado de “complexo petroquímico”, resume-se atualmente ao arremedo de uma grande refinaria convencional, ou seja, voltada à produção de combustíveis. Mesmo a consolidação desse formato vai depender da reestruturação da Petrobras, após revisão de contratos com dúvidas a respeito da legalidade. Enquanto isso, parte das empresas e seus fornecedores associados ao projeto entram em recuperação judicial diante da dependência que tinham de o fluxo de pagamentos da estatal se manter constante. Além disso, os impactos socioeconômicos negativos são sentidos na região do entorno, pois suas carências de infraestrutura e dinamismo econômico ganharam uma proporção maior e se anteciparam aos possíveis resultados positivos do investimento.

A experiência do Promef também revela os limites das políticas públicas federais quando assumiram um compromisso de fortalecimento de setores produtivos considerados estratégicos, ainda que sem um plano nacional claramente articulado para esse desenvolvimento. Considerando a recuperação do setor naval como algo fundamental para o país, o Promef pretendeu ser o símbolo de uma agenda de competitividade com garantia de significativo conteúdo nacional na produção. O compromisso assumido pelo Estado levou a um volume expressivo e crescente de contratações. Contudo, a participação do *cluster* naval do entrono da baía de Guanabara vem revelando uma falta de comprometimento com maiores investimentos em modernização e expansão. Nesse sentido, deixa claro que a *expertise* derivada de sua tradição histórica no setor reúne vantagens que carecem de ser consolidadas, ou podem ser superadas no médio prazo por novos empreendimentos que já nascem mais modernos em outras regiões do país.

Por essa razão, não basta que as políticas públicas sejam apenas de desenvolvimento do setor do ponto de vista nacional, mas também é necessária uma atenção especial com o fortalecimento de suas estruturas regionais. A política de conteúdo nacional

deve ser aprofundada para não ficar focada apenas no fortalecimento de alguns casos isolados de *players* competitivos. Uma lição importante é que esse aprofundamento exige medidas mais específicas, voltadas para garantir polos com capacidade efetiva de competitividade em uma cadeia de fornecedores integrados. Inclusive, isso permitiria melhorar a qualidade do conteúdo local, ou seja, a produção de itens com maior sofisticação de processo e intensidade tecnológica.

Essa maior preocupação com o território ganha também evidência com o projeto do Arco Metropolitano. Além do risco de um processo rápido de valorização fundiário-imobiliária enfraquecer seu potencial como “corredor logístico”, é preciso avaliar também essa última vantagem com cautela. Apesar de sua importância ser inegável, a criação de ganhos logísticos não pode ser vista como uma panaceia para o desenvolvimento econômico nacional – assim como para o regional. Isso porque esses ganhos estão associados à redução dos custos operacionais das empresas, vantagem competitiva bastante indiferenciada que, no geral, garante mais a sobrevivência empresarial do que sua capacidade de conquistar maiores espaços nos mercados atuais, ou criar novos mercados. Para isso, é fundamental uma forte política industrial, associada a uma política regional que estimule a ocupação do território junto a processos de inovação e desenvolvimento de conhecimento enraizado em um tecido produtivo integrado espacialmente.

Essa problemática se aprofunda ao se abordarem as especificidades da formação histórica fluminense e os seus desdobramentos recentes do ponto de vista da orientação para políticas públicas. Em particular, sua “capitalidade” histórica ganhou uma sobrevida ainda associada a uma lógica diretamente nacional, ao mesmo tempo que também ela passou a ser fortalecida à custa de sua desfiguração, sob o domínio crescente de interesses locais. Diante das tensões entre essas duas naturezas contraditórias da “capitalidade”, outra dimensão permaneceu ausente, a saber: aquela baseada na organização de uma economia regional mais integrada. Dito em outras palavras, o estado do Rio de Janeiro ainda não conseguiu associar sua importância para a economia brasileira com uma capacidade de estruturar um complexo regional estratégico para o país. Nesse interim, suas elites políticas visam acelerar processos de mercantilização de recortes territoriais privilegiados a partir dos espaços que vão sendo valorizados por grandes investimentos em alguns poucos nichos de atividades, como os que foram discutidos neste trabalho.

Essa atitude pouco crítica dos desafios mais estruturais ganha ainda maior evidência pelos problemas das “máquinas públicas” municipais. Essas administrações governamentais devem ser consideradas em suas competências e possibilidades para enfrentar uma série de problemas estruturais com dimensões específicas e de âmbito mais regional e local. Quanto à periferia da RM do Rio de Janeiro, é preciso buscar a modernização da gestão das prefeituras e superar a debilidade fiscal a fim de aumentar o gasto público. Sem a construção de uma corpo técnico especializado de servidores concursados e com recursos financeiros, não se recuperam a cultura do planejamento de longo prazo e a capacidade de coordenação de decisões que deem sustentação para políticas permanentes de adensamento produtivo e melhoria das infraestruturas básicas. É preciso ter clara a urgência em uma redistribuição macrorregional dos recursos, o que pode ser possível através de uma política de consórcios intermunicipais mais efetiva, da integração do planejamento do governo estadual com o dos municipais – por exemplo, através dos planos plurianuais e dos planos diretores – e da maior territorialização dos orçamentos estaduais e municipais.

Por fim, cabe enfatizar mais uma vez que a falta de um plano nacional de desenvolvimento traz inúmeros limites para o êxito de qualquer política de desenvolvimento setorial e regional. Afinal, deve-se ir além do necessário para manter a economia “aquecida”, não bastando só fazer o que é possível, a partir de “experimentações pragmáticas” no campo político, nem criar expectativas impossíveis de serem realizadas sem um esforço mais profundo de ativismo estatal. Longe de ousar ser um “capitalismo de Estado” como o II PND e ter fracassado, não se priorizou recentemente uma estratégia agressiva de industrialização pesada para enfrentar as transformações e as crises no cenário internacional e, talvez, ganhar projeção como uma potência em ascensão.

Em vez de retroceder, é importante não se desconsiderar a importância de intensificar a luta pela retomada de um projeto de país e por um maior papel estratégico a ser assumido pelo Estado. Isso envolve recuperar mais profundamente a capacidade de planejamento público de longo prazo e integrado, ou seja, a capacidade de articular as múltiplas dimensões e parâmetros estruturais, em vez de os investimentos serem tocados com projetos pouco estruturados e ainda muito desarticulados entre si do ponto de vista setorial e espacial. Especificamente na escala regional, não se trata de assegurar a mera mercantilização de alguns recortes territoriais com maior capacidade de valorização econômica. Por conseguinte, não se resume ao “sucesso” de políticas estaduais e municipais para a atração de grandes

capitais. No geral, distribuem-se pacotes generosos de favores públicos – incentivos fiscais e financeiros, oferta de terrenos urbanizados etc. – sem uma estratégia de industrialização e desenvolvimento tecnológico que inclua acompanhamento técnico e cumprimento de metas de forma detalhada para a consolidação de polos regionais.

REFERÊNCIAS

ANTAQ - AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Anuário Estatístico Aquaviário**. Brasília: Antaq, vários números.

ALMEIDA, Cássia. Presidente da CSA admite erros: “Achamos que só os empregos bastariam”. **O Globo**, Rio de Janeiro, fev. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/r4wzvW>>.

ALMEIDA, Mansueto. O paradoxo do investimento público no Brasil. *In*: OLIVEIRA, Gesner; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo. **Parcerias público-privadas: experiências, desafios e propostas**. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2013.

AMATO, Fábio. TCU aponta “gestão temerária” da Petrobras na construção de refinaria. **G1**, out. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/SK7BfK>>. Acesso em: 1º dez. 2014.

ARAÚJO FILHO, Valdemar Ferreira. **Política e ideologia na crise econômica do Estado do Rio de Janeiro**. 1994. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim - Seção Balanço de Pagamento (BCB Boletim / BP)**. Brasília: BCB, vários números.

_____. **Boletim - Seção Moeda e Crédito (BCB Boletim/Moeda)**. Brasília: BCB, vários números.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Estatísticas Operacionais**. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em: <<http://goo.gl/MpBqO7>>.

BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. *In*: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso, 2013.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BATISTA, Henrique Gomes. Viagem a São Paulo fica mais rápida. **O Globo**, jan. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/CIYzuC>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2007.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Aliceweb2**. Disponível em: <<http://alicesweb2.mdic.gov.br>>.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Rais – Relação Anual de Informações Sociais**. Brasília: MTE, vários números.

BRASIL. TESOURO NACIONAL. Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Brasília: Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://goo.gl/0gpWqz>>.

BRASIL. **Finbra – Finanças do Brasil**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/contas-anuais>>.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo – séculos XV-XVIII**. São Paulo: Martins Fontes, 1996

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 95, p. 5-14, mar. 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/RF4aCs>>.

_____. Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 21-29, set. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/Atgdgm>>.

BUENO, Julio Cesar Carmo; CASARIN, Luiz Octavio Bicudo. Os recursos do petróleo e as perspectivas para os investimentos no estado do Rio de Janeiro. *In*: URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio (Orgs.). **Rio: a hora da virada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CALDAS, Suely; MELLO, Patrícia Campos; PEREIRA, Renée. Plano de ajuste de longo prazo é rudimentar e não está em debate. **Estado de São Paulo**, Economia, p. B4, nov. 2005.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora Unesp; Editora Unicamp, 2000.

_____. América Latina: a necessária integração. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 295-310, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/5ilTo4>>.

_____. **Ensaio sobre a crise urbana no Brasil**. Campinas: Editora Unicamp, 2011.

_____. (Des)industrialização e (sub)desenvolvimento. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO CELSO FURTADO, 2., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

CASTRO, Antônio Barros. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA; FUNCEX - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. **Coefficientes de Abertura Comercial**. Brasília: CNI e FUNCEX, várias edições.

CONTI, Bruno Martarello. 2013 e 2014: nem pibinho, nem pibão. **Jornal do Brasil**, mar. 2014a. Disponível em: <<http://goo.gl/kdkj1S>>.

_____. O investimento no Brasil: aceleração e vazamentos. **Jornal do Brasil**, maio 2014b. Disponível em: <<http://goo.gl/BZuTm3>>.

COSTA, Renato da Gama-Rosa. **Entre “avenida” e “rodovia”**: a história da avenida Brasil (1906-1954). 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

DOS SANTOS, Claudio Hamilton Matos. Notas sobre as dinâmicas relacionadas do consumo das famílias, da formação bruta de capital fixo e das finanças públicas brasileiras no período 2004-2012. *In*: PETRELLI, Vanessa (Org.). **Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

DOS SANTOS, Claudio Hamilton Matos *et al.* **Revisitando a dinâmica trimestral do investimento no Brasil**: 1996-2012. Brasília: Ipea, 2013. Mimeografado.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Avaliação dos impactos socioambientais e de saúde em Santa Cruz decorrentes da instalação e operação da empresa TKCSA**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011. Mimeografado.

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

_____. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de contas nacionais**. Rio de Janeiro: IBGE, vários números.

_____. **Sistema de contas nacionais trimestrais**. Rio de Janeiro: IBGE, vários números.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Inep, 2011.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Comperj**: potencial do desenvolvimento produtivo. Rio de Janeiro: Firjan, 2008.

LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento 1974/76** – sonho e fracasso. Campinas: Editora Unicamp, 1998.

_____. **Rio de todos os Brasis**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

MACEDO, Fausto. Gerente de Segurança da Petrobras aponta “claro direcionamento” nas obras do Comperj. **Estadão**, fev. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/2Svg3b>>. Acesso em: 1º fev. 2015.

MARCOLINI, Barbara; GALDO, Rafael. Sem fiscalização, cresce número de ocupações irregulares no entorno do Arco Metropolitano. **O Globo**, mar. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/i4pbXX>>. Acesso em: 1º abr. 2015.

NATAL, Jorge Luiz Alves. **O Estado do Rio de Janeiro pós-1995**: dinâmica econômica. Rede urbana e questão social. Rio de Janeiro: Faperj-Pubblicati, 2005.

NATAL, Jorge Luiz Alves; OLIVEIRA, Alberto. Questão regional, Estado e desenvolvimento no século XX: “olhares” fluminenses a partir dos interesses do Rio. *In*: NATAL, Jorge Luiz Alves. **O Rio discriminado?** (pelo governo federal). Rio de Janeiro: Armazém das Letras, 2007.

OLIVEIRA, Francisco. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos Avançados**, v. 7, n. 18, p. 43-63, ago. 1993.

OSORIO, Mauro. **Rio nacional/Rio local**: mitos e visões da crise carioca e fluminense. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.

PAES, Eduardo. Parabéns, Rio. **Folha de S.Paulo**, mar. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/fbtQJ7>>. Acesso em: 1º mar. 2015.

ROMERO, Cristiano. Transição para nova política econômica afetou o PIB, diz Holland. **Valor Econômico**, São Paulo, dez. 2012.

PETRELLI, Vanessa; DOS SANTOS, Claudio Hamilton. Modelo de crescimento brasileiro e mudança estrutural – avanços e limites. *In*: PETRELLI, Vanessa (Org.). **Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

RIO DE JANEIRO. Lei Estadual nº 4.529, de 31 de março de 2005. Aprova o enquadramento das sociedades CSA Companhia Siderúrgica do Atlântico, Thyssenkrupp Stahl A. G., Companhia Vale do Rio Doce no Programa de Atração de Investimentos Estruturantes – Rioinvest, instituído pelo Decreto nº 23.012/1997 para a construção e exploração de complexo siderúrgico no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/gjuQLq>>.

_____. Lei Municipal nº 4.372, de 13 de junho de 2006. Concede incentivos fiscais à construção e à operação de terminais portuários relacionadas à implementação de Complexo Siderúrgico na Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2006.

_____. Lei Municipal nº 5.133, de 22 de dezembro de 2009. Concede incentivo fiscal a serviços vinculados a complexos siderúrgicos instalados na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro e altera a Lei nº 4.372, de 13 de junho de 2006. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2009.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 166-202, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/xP36np>>.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth Sobral. **Metrópole do Rio e Projeto Nacional**: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2013.

SOUZA, Nivaldo; BRITO, Ricardo. É “inevitável” sobrepreço em obras, diz Graça. **Estadão**, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/izAMih>>. Acesso em: 1º dez. 2014.

SUMMA, Ricardo. **Mercado de trabalho e a evolução dos salários no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2014. (Texto para Discussão, n. 13).

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. *In*: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

TEXEIRA, Aloísio. Capitalismo monopolista de Estado: um ponto de vista crítico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 85-105, out./dez. 1983.

URANI, André. **Trilhas para o Rio**: do reconhecimento da queda à reinvenção do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio. Rio: a hora da virada. *In*: URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio. (Orgs.). **Rio – a hora da virada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

