



**Daniel Macedo Silva da Annunciação**

**Aspectos da Baixa Capacidade Fiscal do Estado  
do Rio de Janeiro: o Regime de Recuperação  
Fiscal e o Conflito Federativo pela Redefinição  
da Redistribution dos Royalties do Petróleo**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio.

**Orientador: Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho**

Rio de Janeiro  
Setembro de 2025



**Daniel Macedo Silva da Annunciação**

**Aspectos da Baixa Capacidade Fiscal do Estado  
do Rio de Janeiro: o Regime de Recuperação  
Fiscal e o Conflito Federativo pela Redefinição  
da Redistribution dos Royalties do Petróleo**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio.  
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

**Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho**  
Orientador  
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Prof. Antônio Carlos Alckmin**  
Pesquisador Autônomo

**Prof. Getúlio Fidelis Vieira**  
Colégio Everest

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial do trabalho, é proibida sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Daniel Macedo Silva da Annunciação**

Graduou-se em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, em 2022. Pesquisador do NUFEPD/PUC-Rio. Professor de sociologia no Elite Rede de Ensino.

#### Ficha Catalográfica

Annunciação, Daniel Macedo Silva da

Aspectos da Baixa Capacidade Fiscal do Estado do Rio de Janeiro: o Regime de Recuperação Fiscal e o Conflito Federativo pela Redefinição da Redistribution dos Royalties do Petróleo / Daniel Macedo Silva da Annunciação ; orientador: Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho. – 2025.

116 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2025.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Capacidade fiscal. 3. Rio de Janeiro.
4. Royalties do petróleo e gás. 5. Negociação federativa. 6. Supremo Tribunal Federal. I. Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de.
- II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

A Deus, por ser bom o tempo todo,  
à minha família por todo apoio incondicional.

## **Agradecimentos**

Ao professor Ricardo Ismael, meu orientador desde a graduação, por todo suporte, paciência, encorajamento e dedicação. A minha família: Marcus Vinicius, Angélica Macedo, Beatriz Macedo e Ângela Maria, obrigado por todo apoio incondicional que me deram desde o dia da matrícula na graduação até a apresentação dessa dissertação de mestrado.

Aos meus amigos, por todo encorajamento e suporte que me ofereceram nos dias em que estive mais desanimado.

Aos amigos de caminhada que fiz na PUC-RIO, em especial meus colegas de turma: Bruna Camilo, Matheus, João Saadi, Luisa Borges, Carol Pinheiro e Álvaro.

Ao departamento de Ciências Sociais da PUC, por todo acolhimento durante toda minha permanência na instituição. Mônica, Ana Roxo, Aline Selder, obrigado por toda paciência, direcionamento e disponibilidade.

Ao corpo de professores incríveis, que tenho o prazer de ser aluno, Ricardo Ismael, Fernando Lima Neto, Marcelo Burgos, Maria Alice Rezende de Carvalho, Valter Sinder, Everton Rangel, Luiz Werneck Vianna (in memorian).

À minha instituição religiosa, ADVEC Bangu, por todo suporte e encorajamento, em especial na figura do meu líder espiritual: Wesley Roque.

A querida Bárbara Marques, bibliotecária incrível e profissional exemplar por todo apoio fornecido para a elaboração deste trabalho.

Ao FESP da PUC-Rio, uma vez que se não existisse esse programa de permanência, minha formação não seria possível. Ao financiamento concedido pela CAPES, que me permitiu a possibilidade de realizar a pós graduação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – código de Financiamento 001.

## **Resumo**

Annunciação, Daniel Macedo Silva da; Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de. **Aspectos da Baixa Capacidade Fiscal do Estado do Rio de Janeiro: o Regime de Recuperação Fiscal e o Conflito Federativo pela Redefinição da Redistribution dos Royalties do Petróleo.** Rio de Janeiro, 2025. 116 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O estado do Rio de Janeiro tem enfrentado no século XXI dificuldades no âmbito das capacidades estatais, especialmente na dimensão fiscal, o que tem comprometido os investimentos em geral e o atendimento as urgentes demandas sociais. Esse fato tem obrigado, nos últimos anos, a sucessivas negociações de natureza federativa junto ao Supremo Tribunal Federal e União. A principal hipótese do presente trabalho é que o estado do Rio de Janeiro, no período de 2013 a 2023, não conseguiu melhorar sua capacidade fiscal mesmo com a suspensão da nova legislação que ampara a distribuição dos royalties da exploração de petróleo e gás, ocorrida em março de 2013, através de liminar concedida pela Ministra Cármem Lúcia do Supremo Tribunal Federal. Além disso, também foi investigado os efeitos da implementação do Regime de Recuperação Fiscal, a partir do Governo Luiz Fernando Pezão, em julho de 2017, com o apoio do governo federal a fim de entender se os resultados planejados foram alcançados e se os problemas do estado na dimensão fiscal foram amenizados. A pesquisa mostrou que as duas negociações realizadas – suspensão dos dispositivos da lei de redefinição da redistribuição dos royalties do petróleo e a implementação do Regime de recuperação Fiscal de 2017 - não resolveram as questões mais estruturais do estado, apontadas na literatura especializada, tais como um processo de desindustrialização estadual, que vem de longa data, além do elevado gasto com aposentados e pensionistas, e da ausência de um projeto de desenvolvimento que potencialize as vocações econômicas estaduais.

## **Palavras-chave**

Capacidade fiscal; Rio de Janeiro; Royalties do petróleo e gás; Negociação federativa; Supremo Tribunal Federal.

## **Abstract**

Annunciação, Daniel Macedo Silva da; Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de (Advisor). **Aspects of the Low Fiscal Capacity of the State of Rio de Janeiro: The Fiscal Recovery Regime and the Federative Conflict over the Redefinition of Oil Royalty Redistribution.** Rio de Janeiro, 2025. 116 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In the 21st century, the state of Rio de Janeiro has faced challenges within the scope of its state capacities, especially in the fiscal dimension, which has compromised investments in general and the ability to meet urgent social demands. This fact has forced, in recent years, successive negotiations of a federative nature with the Federal Supreme Court and the Union. The main hypothesis of this work is that the state of Rio de Janeiro, from 2013 to 2023, failed to improve its fiscal capacity even with the suspension of the new legislation governing the distribution of oil and gas exploration royalties, which occurred in March 2013 through an injunction granted by Minister Cármem Lúcia of the Federal Supreme Court. Furthermore, the effects of the implementation of the Fiscal Recovery Regime, starting from the Luiz Fernando Pezão government in July 2017 with federal government support, were also investigated to understand whether the planned results were achieved and if the state's fiscal problems were alleviated. The research showed that the two negotiations conducted—the suspension of the provisions of the law redefining oil royalty redistribution and the implementation of the 2017 Fiscal Recovery Regime—did not solve the state's more structural issues, as pointed out in the specialized literature, such as a long-standing process of deindustrialization, high spending on retirees and pensioners, and the absence of a development project that leverages the state's economic strengths.

## **Keywords**

Fiscal capacity; Rio de Janeiro; Oil and gas royalties; Federative negotiation; Federal Supreme Cour.

## **Sumário**

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 1.  | Introdução  | 13  |
| 2.  | Capacidades estatais: a intersecção entre capacidade fiscal estadual e o federalismo brasileiro   | 19  |
| 2.1 | Capacidades estatais: uma revisitação teórica   | 19  |
| 2.2 | A capacidade fiscal e a erosão da autonomia financeira: por que olhar para o estado do Rio de Janeiro?                                  | 25  |
| 2.3 | Federalismo e capacidade fiscal: intersecções e particularidades  | 35  |
| 3.  | Um olhar para a capacidade fiscal do Rio: a proposta de redefinição da redistribuição dos royalties do petróleo e o conflito federativo | 44  |
| 3.1 | Conflito federativo no Congresso Nacional   | 45  |
| 3.2 | Judicialização do conflito federativo   | 51  |
| 3.3 | A volatilidade da receita oriunda dos royalties do petróleo   | 61  |
| 3.4 | Perspectivas da destinação do uso dos royalties no Rio de Janeiro   | 68  |
| 4.  | Capacidade fiscal do Rio de Janeiro: crises e perspectivas  | 75  |
| 4.1 | Pensando a construção do cenário de crise: uma perspectiva introdutória   | 75  |
| 4.2 | Notas sobre as finanças públicas do estado do Rio de Janeiro  | 80  |
| 4.3 | A Trajetória do Regime de Recuperação Fiscal no Estado do Rio de Janeiro  | 83  |
| 4.4 | Entendendo a crise por uma ótica estrutural: O Regime de Recuperação Fiscal e as dificuldades de vencer a crise na dimensão fiscal      | 90  |
| 5.  | Conclusão   | 101 |
| 6.  | Referências bibliográficas  | 108 |

## **Lista de figuras**

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 Preço do petróleo em queda entre agosto de 2014 e agosto de 2015                    | 62 |
| Gráfico 2 Arrecadação mensal com royalties, em Fevereiro no período de 2012 – 2016            | 65 |
| Gráfico 3 Arrecadação dos royalties e participações especiais em 2016 e 2017                  | 66 |
| Gráfico 4 Peso (%) de estados selecionados no total do RCL dos estados brasileiros, 2002-2018 | 92 |
| Gráfico 5 Taxa de crescimento real anual da RCL por estados, 2002-2018 (média: 4,0%)          | 92 |
| Gráfico 6 Taxa de crescimento real anual do ICMS por estados, 2002-2018 (média 4,6)%          | 93 |

## **Lista de tabelas**

|          |   |    |
|----------|---|----|
| Tabela 1 | Evolução da distribuição de recursos entre os três níveis de governo  | 46 |
| Tabela 2 | Arrecadação dos royalties e participações especiais entre 2011– 2016  | 64 |
| Tabela 3 | Crescimento do PIB brasileiro: projeção (12/2017) e valor realizado, 2017-2020                                      | 95 |
| Tabela 4 | PIB, RCL e Arrecadação de ICMS, em valores per capita e ranking,das Ufs, em 2019                                    | 96 |
| Tabela 5 | Evolução da Arrecadação de ICMS por setores econômicos e preços constantes, 2012-2019 (R\$ milhões)                 | 97 |
| Tabela 6 | Saldo, número de empregos formais e ranking entre as UFS selecionada para a Indústria de Transformação, 1985 e 2019 | 98 |

## **Lista de Abreviaturas**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

LOA – Lei Orçamentária Anual

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

Propag – Programa de Pleno Ajuste Fiscal

Petrobrás – Petróleo Brasileiro S.A

STF – Supremo Tribunal Federal

UPP – Unidades de Polícia Pacificadora

*Deus criou o mundo, o homem criou o comércio,  
surgiu a desigualdade.*

**Carolina Maria de Jesus**, *Quarto de despejo*.

## 1.

### **Introdução**

A indústria de petróleo e gás possui grande protagonismo dentro do território brasileiro, sobretudo no que diz respeito às questões relacionadas ao desenvolvimento. Ressalta-se que ela gera uma série de atividades e serviços associados, que proporcionam dinâmicas às economias locais.

Além disso, também propicia o pagamento de compensações financeiras aos estados e municípios produtores, que no caso do estado do Rio de Janeiro contribui significativamente para os investimentos públicos, de acordo com as regras de distribuição fixadas em lei, com potencial de repercussão na área social. Além disso, com a criação do Fundo Social do Pré-Sal, este segmento da economia passou a proporcionar recursos substantivos para as áreas de educação e saúde (Ismael, Leone, 2023).

A presente dissertação tem o intuito de aprofundar a discussão a respeito do tema das capacidades estatais no Brasil, em especial a capacidade fiscal. Para isso, usaremos como referência para este debate o estado do Rio de Janeiro. Essa escolha se justifica devido às discussões realizadas entre os anos de 2018 e 2023, nos quais me dediquei a entender a dinâmica do conflito federativo resultante da proposta de redefinição da redistribuição dos royalties do petróleo, que começou a ser debatida no país no ano de 2010.

As discussões a respeito do tema, resultaram em sucessivos relatórios anuais que foram desenvolvidos a partir do ano de 2018, com boa receptividade nos Seminários de Iniciação Científica da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) nos respectivos anos em que foram apresentados, bem como em minha monografia de conclusão de curso em Ciências Sociais.

Dando continuidade às pesquisas realizadas anteriormente, pretendemos neste momento analisar a situação de desequilíbrio fiscal do estado do Rio de Janeiro a partir do referencial teórico das capacidades estatais. O debate tem adquirido relevância crescente nas últimas décadas, ocupando lugar de destaque no campo da Ciência Política, da Economia Política e dos estudos sobre políticas

públicas. Se em um primeiro momento a literatura clássica vinculava o conceito às prerrogativas de autonomia e consolidação dos Estados nacionais, a produção contemporânea tem buscado expandir esse horizonte, incorporando dimensões diversas que atravessam desde a capacidade coercitiva até a relacional, a jurídica e a fiscal.

Nesse cenário, os trabalhos de Luciana Cingolani (2013) se destacam por oferecer uma abordagem abrangente e multidimensional das capacidades estatais, abrindo espaço para análises comparativas e situadas historicamente. Nesse aspecto, esse será o nosso principal referencial teórico para discutir o tema das capacidades estatais.

Reforçamos então, que a presente dissertação se insere nesse debate ao propor um olhar sobre a dimensão fiscal das capacidades estatais, com foco no caso do estado do Rio de Janeiro. A escolha por esse recorte se justifica não apenas pelo peso econômico, político e simbólico que a unidade da federação ocupa no federalismo brasileiro, mas também pelo fato de que, especialmente na última década, o estado mergulhou em uma grave crise fiscal, marcada por desequilíbrios orçamentários, incapacidade de honrar compromissos, redução de investimentos, aumento de um cenário de desemprego e forte dependência das transferências federais.

Tais elementos evidenciam como a fragilidade da capacidade fiscal pode comprometer o exercício de funções estatais essenciais e, em última instância, a própria segurança fiscal do Estado.

Ter uma capacidade fiscal será imperioso para qualquer governo quando o objetivo será implementar uma política pública, mas, no caso brasileiro, nem todas as unidades subnacionais apresentam condições mínimas de complementar as ações que são estabelecidas pela União. A ausência de recursos impede o desenvolvimento próprio dos estados mais dependentes dos recursos federais. O jogo federativo tem demonstrado uma disputa entre os estados da federação para obter, de maneira preferencial, uma parceria com o governo federal, levando em conta as alocações discricionárias (Vieira, 2020, p.19).

O objetivo principal deste trabalho é analisar alguns aspectos determinantes para a baixa capacidade fiscal do estado do Rio de Janeiro no contexto do federalismo brasileiro, no período de 2010 a 2025, à luz das contribuições teóricas

sobre capacidades estatais, com destaque para a abordagem de Luciana Cingolani (2013).

Como objetivos específicos, destacam-se: (i) revisitar a literatura sobre capacidades estatais, evidenciando suas diferentes dimensões; (ii) compreender a centralidade da capacidade fiscal para a manutenção da autonomia e da efetividade estatal; (iii) discutir o lugar do estado do Rio de Janeiro no arranjo federativo brasileiro, observando os efeitos políticos e econômicos da sua crise fiscal; (iv) examinar, à luz de um caso empírico específico — a proposta de redefinição da redistribuição dos royalties do petróleo —, os desdobramentos para a capacidade fiscal do estado; e (v) refletir sobre os limites e desdobramentos do Regime de Recuperação Fiscal, assinado pelo estado do Rio de Janeiro em 2017.

É dentro desse espectro que um dos problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser sintetizado da seguinte forma: em que medida a crise fiscal do estado do Rio de Janeiro, ao longo da última década, pode ser entendida à luz do debate sobre capacidades estatais, em especial no que concerne à dimensão fiscal? A fim de responder esse questionamento, também tentaremos entender como essa questão se relaciona com as especificidades do federalismo brasileiro e, além disso, usaremos o conflito federativo que, diz respeito a divisão dos royalties do petróleo, para desenvolver a perspectiva que se alinha com a visão que defende que a crise seria muito mais acentuada caso a proposta fosse aprovada.

Uma das hipóteses centrais que norteia a análise é a de que o enfraquecimento fiscal do Rio de Janeiro decorre de um conjunto de fatores estruturais e conjunturais — que vão desde a centralização tributária em favor da União até escolhas políticas locais — e que tais fatores, somados, resultaram em uma erosão significativa da autonomia financeira e da capacidade de investimento do estado.

É importante lembrar que nos últimos 13 anos, podemos caracterizar um cenário no qual o Rio de Janeiro faz parte de uma batalha federativa entre estados produtores e não produtores de petróleo, que discutem, sem desfecho, uma proposta de redistribuição dos royalties do petróleo. Feita essa análise, traçar uma reflexão sobre a nossa capacidade fiscal, reconhecendo o protagonismo que a receita dos royalties possui para nosso equilíbrio financeiro é de extrema relevância.

Com a descoberta das jazidas de petróleo na região do pré-sal, assim como o anúncio da tecnologia necessária para explorá-lo, em 2007, as previsões para a quantidade de petróleo produzido aumentou significativamente, o que resultou em debates no Congresso Nacional sobre a melhor maneira de explorá-lo, assim como sobre a distribuição dos royalties provenientes, que ficavam em grande parte com os estados produtores e com a União.

Foi criada a lei 12.351/2010 alterando o modelo de exploração para o formato de partilha em áreas consideradas estratégicas, e estabelecendo a participação mínima de 30% da Petrobrás em todos os campos explorados nessas áreas. Na mesma lei foi alterada a divisão dos royalties para a exploração de hidrocarbonetos, privilegiando os estados não produtores, mas que foi vetada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O assunto dos royalties voltou à pauta do Congresso Nacional, resultando na lei 12.734/2012, que alterava a distribuição dos royalties de forma similar ao que foi vetado na lei 12.351/2010. Essa lei teve mais uma vez partes vetadas, desta vez pela presidente Dilma Rousseff, no ano de 2012, mas posteriormente esse veto foi derrubado em uma sessão conjunta das duas casas do Congresso Nacional, no dia 07 de março de 2013.

Os estados de Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo entraram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF). Sendo assim, estamos diante de um cenário no qual o conflito federativo passou por um processo de judicialização.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade foi denominada de ADI 4.917, onde a Ministra Cármen Lúcia, relatora do caso, concedeu, em 18 de março de 2013, uma liminar suspendendo a vigência dos artigos da lei 12.734/2012, que segue sem um desfecho até a presente data.

É certo que a indústria de petróleo e gás possui um grande protagonismo para o estado, principalmente no que diz respeito a manutenção da sua capacidade fiscal, já que, é através do pagamento das compensações financeiras oriundas da exploração da commodity que o Rio consegue fazer cumprir suas demandas financeiras e orçamentárias.

Devido a isso, justifica-se o fato de termos entrado em um conflito federativo que discutia a redistribuição das compensações financeiras em questão,

visto que o equilíbrio fiscal do Rio está completamente atrelado a indústria de petróleo e gás.

Além disso, desde 2017, e lá se vão oito anos, o estado do Rio de Janeiro assinou com o governo federal o chamado Regime de Recuperação Fiscal, que no primeiro momento afastou a condição de estado de calamidade pública no Governo Luiz Fernando Pezão, que impedia, entre outras coisas, de pagar em dia os servidores públicos ativos e inativos.

A principal hipótese do nosso trabalho é que o estado do Rio de Janeiro, no período de 2013 a 2025, não conseguiu melhorar sua capacidade fiscal, mesmo com a suspensão da alteração na distribuição dos royalties da exploração de petróleo e gás, ocorrida em março de 2013 através de liminar concedida pela Ministra Cármen Lúcia (STF), com a implantação do Regime de Recuperação Fiscal a partir do Governo Luiz Fernando Pezão, em julho de 2017.

A relevância do presente trabalho se justifica em diferentes planos. Do ponto de vista acadêmico, o estudo contribui para o aperfeiçoamento das análises sobre capacidades estatais, ampliando sua aplicação para o contexto subnacional brasileiro e demonstrando como as dimensões fiscais não podem ser dissociadas das dinâmicas federativas e devem ser levados em conta os fatores estruturais e as particularidades do estado em questão.

Do ponto de vista social e político, a investigação ilumina um caso emblemático — o do estado do Rio de Janeiro — cujos problemas fiscais repercutem diretamente na vida da população, impactando políticas públicas em áreas como saúde, educação, segurança, trabalho e infraestrutura.

Além disso, a pesquisa oferece subsídios para o debate sobre o pacto federativo e sobre os mecanismos de cooperação e conflito que estruturam a federação brasileira. Metodologicamente, a dissertação se apoia em revisão bibliográfica e documental, mobilizando tanto a literatura clássica quanto os trabalhos contemporâneos sobre capacidades estatais, federalismo e finanças públicas do Rio de Janeiro. A análise empírica tem como base documentos oficiais, legislação pertinente, relatórios governamentais que discutem a crise fiscal estadual.

Essa combinação de elementos permite situar o caso estudado dentro de um quadro teórico mais amplo, articulando a dimensão conceitual às evidências

concretas. No que diz respeito à estrutura, o trabalho está organizado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

A respeito dos capítulos de desenvolvimento, o segundo capítulo apresenta uma discussão teórica sobre capacidades estatais, com ênfase nas contribuições de Luciana Cingolani (2013), mas também referenciando outros autores importantes, explorando as diferentes dimensões do conceito, e destacando a centralidade da capacidade fiscal para o caso do estado do Rio de Janeiro, em razão da reconhecida crise instaurada na década passada.

O terceiro capítulo se dedica a analisar o conflito federativo desencadeado pela proposta de redefinição da redistribuição dos royalties do petróleo, tomando-o como estudo de caso para compreender as implicações das disputas fiscais entre estados produtores e não produtores. Além disso, analisaremos a dinâmica do mercado internacional de hidrocarbonetos, para entender sobre a volatilidade da receita que vem da exploração da commodity e também nos dedicaremos a compreender como o estado do Rio administra o montante que recebe dos royalties.

O quarto capítulo aprofunda o olhar sobre o agravamento da crise fiscal do Rio de Janeiro a partir de 2016, discutindo algumas causas, desdobramentos e perspectivas, em diálogo com a literatura sobre federalismo fiscal e com os dados sobre as finanças públicas do estado, iluminando as percepções que apontam para problemas estruturais que nos auxiliam a entender as dificuldades do estado em romper com um cenário adverso na dimensão fiscal.

Por fim, o nosso trabalho apresenta as conclusões, que retomam os principais achados e apontam caminhos para futuras pesquisas. Espera-se, assim, que a investigação aqui proposta contribua para a compreensão crítica das capacidades estatais em contextos subnacionais e ofereça subsídios para o debate sobre os desafios contemporâneos do federalismo brasileiro, em especial no que se refere à capacidade fiscal e sua importância para a efetividade da ação governamental.

## 2.

### **Capacidades estatais: a intersecção entre capacidade fiscal estadual e o federalismo brasileiro**

Ao pensarmos em capacidades estatais, colocamo-nos diante de um termo abrangente, que diz respeito ao funcionamento do Estado e suas possibilidades de ação. É certo que o tema das capacidades estatais adquiriu, na contemporaneidade, um protagonismo em discussões no campo das políticas públicas e suas produções, bem como seus resultados.

Entretanto, quando olhamos para as perspectivas mais clássicas do conceito, percebemos que há uma vinculação a abordagens que problematizam a construção e autonomia dos Estados nacionais (Tilly, 1985; Skocpol, 1979; Migdal, 1988; Mann, 1984). Alexandre de Ávila Gomide, no Brasil, define capacidades estatais como um compilado de qualidades e competências que o Estado possui para promover desenvolvimento econômico e social (Gomide, 2024).

As discussões ao longo dos anos resultaram em nuances teóricas e na incorporação de enfoques analíticos que caracterizam o termo, portanto, como multidimensional.

Este capítulo se dedicará a fazer uma reflexão teórica sobre o conceito de capacidades estatais e, para isso, recorreremos aos trabalhos de Luciana Cingolani (2013) e de Rafael Barbosa de Aguiar e Luciana Leite Lima (2019), que servirão como sustentação, também, para as sessões seguintes, nas quais nos dedicaremos a uma das dimensões das capacidades estatais, que se relaciona com a questão fiscal.

#### 2.1.

##### **Capacidades Estatais: uma revisitação teórica**

O conceito central desse capítulo começou a ser postulado em análises da sociologia e economia política, nas quais se refletiu acerca das prerrogativas estatais no que diz respeito à busca por um desenvolvimento econômico. A clássica obra de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), denominada *Bringing the State Back In*, defendem a perspectiva de que o Estado não pode ser

meramente encarado como um campo de disputas nas quais atores defendem interesses econômicos de classes ou grupos, como destacam as abordagens marxistas. Na literatura brasileira, Aguiar & Lima (2019), destacam que os estudos envolvendo capacidades mantinham seu foco no desenvolvimento econômico e capacidade fiscal, ou seja, na habilidade de arrecadação de impostos.

A visão defendida era a de ver o Estado como ator em si mesmo. É nesse sentido que Skocpol (1985) define conceitos importantes, são eles: capacidade estatal e autonomia estatal. Para este trabalho, ressaltamos o primeiro conceito, que está relacionado à capacidade do Estado de implementar políticas que não são o reflexo de demandas dos interesses de grupos ou de classes.

Posteriormente, Evans (1995) desenvolve os debates sobre capacidades estatais destacando que estas não seriam apenas uma característica do aparelho estatal, mas, para além disso, estaria relacionado a um diálogo com as estruturas sociais circundantes. Estamos diante de uma forma de se enxergar o conceito que alia formas de se conectar a burocracia pública com o setor privado. Dessa forma, se garantiria que os burocratas estatais buscassem atingir metas coletivas e assimilar informações do meio externo, fazendo crescer as articulações do Estado.

No século XIX, as abordagens sobre as capacidades do Estado continuaram a motivar pesquisadores das ciências sociais. As análises, nesse contexto, abordam uma perspectiva que alia o conceito às discussões sobre políticas públicas, em um contexto de democratização e globalização.

Autores como Painter & Pierre (2005), evidenciam algumas diferenças ao problematizar as capacidades estatais, se comparadas as discussões feitas na segunda metade do século XX. Para eles, quando pensamos em capacidades governativas, devemos olhar para a forma pela qual governos conseguem alocar e gerir seus recursos de forma a alcançar uma eficiência de planejamentos, conseguindo também conciliar isso a um apoio e legitimação da sociedade para suas ações.

Outro nome que podemos citar na primeira parte deste capítulo é o de Fukuyama (2013). O autor tem a preocupação em refletir sobre a relação entre as formas pelas quais se pode medir qualitativamente as capacidades do Executivo, bem como da administração do Estado. É notável uma referência que Fukuyama (2005) faz ao autor do pensamento clássico Max Weber, uma vez que ao

relacionar qualidade de governo a uma autonomia burocrática, estamos diante de uma retomada ao conceito weberiano de burocracia.

No entanto, é bom que se destaque que o autor não exclui as formas de associação entre Estado e setor privado ou da sociedade civil ao pensar essa autonomia burocrática do Estado. Por isso, podemos dizer que, embora estejamos diante de um autor que traça perspectivas sobre capacidade governativa no século XXI, há uma possibilidade de fazermos interseções com as contribuições de outro autor já mencionado anteriormente no presente trabalho, que foi Evans (1995).

Até aqui, rememoramos algumas formas de se conceber as capacidades estatais, tanto no século XX como no século XXI. As diferentes óticas se relacionam com a produção de políticas públicas e também pensam o papel e formas de articulação das burocracias do Estado. É certo que nesses debates que se sucederam, diferentes formas de se enxergar o conceito central desse capítulo eclodiram, variando em grau de complexidade. Se o intuito fosse traçar interseções e conexões entre as diferentes abordagens que discorreremos até aqui, poderíamos destacar uma que diz respeito à centralidade do Estado de exercer suas funções de forma profissionalizada e destacada de grupos sociais. (Aguiar & Lima, 2019).

Os primeiros trabalhos do campo privilegiaram a capacidade fiscal, coercitiva e de penetração no território, tendo em vista a extração de recursos financeiros da população e a minimização das resistências correspondentes. Outros estudos prolíficos passaram a incorporar a sociedade não mais como agente passivo, mas como ator de relevância (Aguiar; Lima, 2019, p. 4).

A respeito do leque interpretativo acerca do tema das capacidades estatais, o que nos preocuparemos neste trabalho é em perceber quais as aplicabilidades desse conceito a diferentes contextos e, no nosso caso, o contexto é o do estado do Rio de Janeiro. Por isso, embora tenhamos uma série de leituras possíveis, daremos protagonismo, agora, às contribuições de Cingolani (2013), já que a autora possui a forma de conceber o tema que mais se aproxima com as hipóteses que desenvolvemos nas sessões que virão a ser tratadas nesta obra.

Uma das justificativas para a escolha da autora está no fato de a mesma discorrer sobre uma abordagem que pensa as capacidades estatais a partir da

divisão em diferentes dimensões, o que enriquece as análises e auxilia num enquadramento de acordo com contextos específicos. No entanto, convém destacar que Cingolani não foi o primeiro nome a separar o tema das capacidades estatais em dimensões. Antes dela, Mann (1984), já havia feito. O autor definiu que existiriam quatro formas possíveis de dividir o conceito: ideológica, econômica, militar e política. Cingolani, vinte anos depois, ampliou essa perspectiva, mencionando sete formas possíveis de dimensionarmos a discussão.

Em *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measure*, Luciana Cingolani (2013) se propõe a responder uma pergunta, que é a de como as capacidades estatais afetam o processo de desenvolvimento. É reconhecido pela autora que o conceito foi bastante trabalhado dentro do pensamento político, sobretudo nas discussões que relacionam formas de governança a um bom desempenho econômico.

É nesse quadro que Cingolani se dedica a expor as operacionalidades das capacidades estatais. Para isso, a autora se utiliza de cinco seções em sua obra, nas quais, de maneira inicial, dedica-se a uma a uma análise de trabalhos pioneiros em sociologia política e história econômica sobre o tema, uma segunda seção que fornece uma visão ampla das evidências que relacionam as causas e efeitos das capacidades estatais, após isso, há a caracterização das dimensões das capacidades governativas – essa seção é o de maior relevância para o presente trabalho -, e, por fim, as duas últimas partes da obra se dedicam a pensar desafios metodológicos e discutir as lições que se podem extrair do debate realizado.

Luciana Cingolani (2013) oferece uma das abordagens mais abrangentes e críticas sobre o conceito de capacidades estatais. Para a autora, as capacidades devem ser vistas como atributos dinâmicos, situados historicamente e socialmente, e que não podem ser reduzidos a variáveis puramente técnicas ou organizacionais. É nessa obra também que encontramos a contribuição de Cingolani que nos faz conceber as capacidades estatais de maneira multidimensional. Para ela, podemos nos referir ao conceito a partir de sete dimensões. São elas: 1) coercitiva, 2) administrativa, 3) industrializante, 4) relacional, 5) jurídica, 6) política e 7) fiscal. Discorremos, de forma breve, sobre cada uma dessas dimensões, mas, de forma preliminar, podemos salientar que, para este trabalho, a dimensão que terá maior protagonismo é a fiscal.

A respeito da capacidade coercitiva, Cingolani (2013) destaca que se trata de uma condição em que o estado consegue administrar o seu poder de coerção. Pensar capacidade coercitiva está ligada à forma pela qual se concebe a formação do próprio Estado.

A autora nos faz perceber a maneira pela qual a ideia de coercitividade, no pensamento das capacidades estatais, também está relacionada ao poder que o Estado exerce dentro de um território, bem como a sua capacidade de protegê-lo e se constituir como uma autoridade legítima nos espaços que compõem esse Estado. No Brasil, Alexandre de Ávila Gomide destaca que a capacidade coercitiva estaria ligada ao papel do Estado na manutenção da ordem pública e na defesa do território (Gomide, 2024).

As notas sobre a dimensão administrativa, tais quais foram organizadas por Cingolani, nos fazem remeter a tradição weberiana, dada a referência à relação entre Estado moderno e burocracia profissional. Nesse sentido, o aparato burocrático é encarado como essencial para a implementação das políticas públicas.

Como destacou Skocpol (1985), a capacidade administrativa de Estado está completamente ligada a um bom funcionamento do aparato burocrático qualificado. Talvez essa seja a dimensão das capacidades governativas mais debatidas na literatura da ciência política. Outro autor que aborda essa dimensão é Fukuyama (2004), que desenvolve um argumento assentado na ideia de que pensar uma boa capacidade administrativa estaria ligada a um bom exercício da governança.

No Brasil, uma das autoras que se utiliza dessa abordagem é Celina Souza (2017), que na obra *Modernização do Estado e a construção da capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas* discorre que:

o componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de

profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas. Contudo, uma das mais importantes ressalvas sobre a capacidade do Estado é sua desigualdade ou variedade entre áreas de políticas públicas (Souza, 2017, p. 31).

Sobre a capacidade de industrialização, a autora destaca que o Estado possui a capacidade de intervir no sistema produtivo e, dessa forma, realizar os ajustes necessários na economia. Essa visão ajuda a pensar a caracterização de um modelo de Estado desenvolvimentista, que potencializa o processo de industrialização em determinado território.

A capacidade relacional é definida pela autora como a forma pela qual o Estado consegue permear a sociedade, sendo capaz de internalizar as ações sociais em suas ações (Cingolani, 2013). É válido destacar, também, que a dimensão relacional diz respeito à habilidade do Estado de se conectar com os diversos grupos da sociedade. (Gomide, 2024). É a partir disso que, para o autor, surgiria a possibilidade de mobilização de recursos políticos, prestação e contas bem como a internalização de informações necessárias para a efetividades das ações do Estado.

Sobre capacidade jurídica, entendemos que se trata de conceber tal dimensão percebendo as limitações da intervenção estatal. O foco é entender o papel do Estado em garantir compromissos firmados e a execução de contratos (North 1981, North & Weingast 1989, Besley & Persson 2007, 2009). A sexta capacidade estatal que mencionaremos é a política, que faz menção a capacidade de formulação de políticas e ao nível de acumulação de poder por líderes eleitos para impor suas prioridades aos diferentes atores institucionais. Por fim, a última dimensão é a capacidade fiscal, que está relacionada, segundo Luciana Cingolani (2013), ao poder do Estado de extrair recursos da sociedade, sobretudo na forma de impostos. No entanto, a capacidade fiscal também se refere à eficiência dos gastos governamentais, bem como evidenciou Dincecco (2011).

Destaca-se que os processos históricos pelos quais nos Estados conseguem centralizar o sistema tributário e aplicá-lo à população em geral são fundamentais para a construção da capacidade fiscal.

## 2.2 A capacidade fiscal e a erosão da autonomia financeira: por que olhar para o estado do Rio de Janeiro?

Feita essa pequena menção às capacidades estatais, na perspectiva teórica de Cingolani, o presente trabalho se propõe a fazer, como mencionado anteriormente, uma análise sobre o estado do Rio de Janeiro e suas capacidades fiscais, ou seja, sua habilidade de gerir com eficiência os recursos governamentais, mantendo um equilíbrio das contas públicas.

A escolha pela capacidade fiscal para pensar o caso do Rio de Janeiro se mostra pertinente devido ao fato do estado estar mergulhado em uma crise fiscal, muito acentuada sobretudo nos últimos dez anos, que pode ser uma das razões que ajudam a entender seu declínio econômico e social no cenário nacional.

Falar sobre o estado do Rio de Janeiro é, sem dúvidas, discutir a respeito de uma das unidades subnacionais mais relevantes do nosso arranjo federativo, reconhecida a visibilidade que o estado possui não só nacionalmente, mas também na esfera internacional. O trabalho escrito por Octavio Amorim Neto e Fabiano Santos (2013) mostra que o Rio de Janeiro possuía um protagonismo relevante entre o período democrático que se estabeleceu entre os anos de 1946 e 1964. Após isso, a participação do estado cai consideravelmente.

Esse dado se torna relevante, pois dentro da estrutura do presidencialismo de coalizão, as indicações ministeriais dizem respeito à base de sustentação política e governança a nível federal. Os dados a seguir corroboram para a exemplificação do que foi dito anteriormente:

Em 1946-1964, o ex-Distrito Federal e os antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara ficaram com 15,7% das nomeações ministeriais, abaixo apenas de São Paulo, com 20,7%. Sob o regime militar, o antigo Estado do Rio de Janeiro e o então recente Estado da Guanabara (até 1974) e o novo Estado do Rio de Janeiro (a partir de 1975) receberam uma percentagem consideravelmente menor de nomeações ministeriais, 5,3%. No período de 1985 a 2010, o peso médio do Rio nos gabinetes presidenciais caiu novamente, para 4,6%, muito próximo ao nível do Paraná (4,0%) e de Pernambuco (3,9%) (Amorim Neto; Fabiano Santos, 2013, p. 471).

Portanto, podemos dizer que, durante o primeiro período democrático, a participação do Rio de Janeiro no Poder Executivo federal possuía um protagonismo relevante, que não se configurou durante o regime militar. A esse

fato, dedicaremos maior destaque nos parágrafos seguintes. Além disso, após o período militar e com a redemocratização de 1985, o que podemos destacar é que a situação do Rio de Janeiro passa a melhorar somente com a vitória e eleição de Lula em 2002, que elevam a participação do estado nos ministérios a níveis não vistos desde o período da redemocratização.

Como já mencionamos anteriormente, houve um declínio político considerável do Rio de Janeiro entre os anos de 1969 e 2002. Quando nos dedicamos a entender esse fenômeno, somos colocados diante de fatores de natureza política. É a essa dimensão que iremos nos dedicar brevemente nos próximos parágrafos.

A partir da leitura de Amorim Neto & Fabiano Santos (2013) podemos elencar duas causas possíveis para a redução do protagonismo político do Rio de Janeiro no período em questão. Em primeiro lugar, destaca-se o esforço do período ditatorial em enfraquecer a antiga capital do Estado e, em segundo plano, principalmente a partir de 1985, as dinâmicas políticas do estado, no que diz respeito às ambições eleitorais das suas lideranças.

Convém destacar que para entendermos o enfraquecimento do Rio de Janeiro no cenário político nacional durante a ditadura militar, devemos salientar o fato de o estado estar sob o governo do MDB, que se constituía, naquele cenário, como uma forte oposição ao regime militar. Destaca-se também que, é durante o governo Geisel que ocorre a fusão entre o estado da Guanabara e o Rio de Janeiro. Uma hipótese para esse fenômeno seria a tentativa ainda maior de enfraquecer o Rio de Janeiro no cenário nacional.

Entre 1982 e 2002 a dinâmica se apresentou de maneira um pouco distinta. O que cabe destacar, inicialmente, é o fato de o eleitorado do Rio de Janeiro ter se colocado mais à esquerda do que as coalizões partidárias envolvendo o governo federal. Além disso, também se destaca que o PDT foi o principal partido estadual após as eleições pluripartidárias. No entanto, esse partido não possuía uma expressão forte no cenário nacional, o que deixava o Rio de Janeiro com uma importância reduzida nas negociações federativas.

Sobre isso, Antônio Carlos Alkmim discorre que:

O ciclo eleitoral, no Estado do Rio de Janeiro, além da emergência e sucessão dos campos eleitorais que se formaram, trouxe embutida uma lógica que contraria a idéia da difusão do voto urbano/metropolitano para o interior ou áreas menos

urbanizadas. No caso do Rio de Janeiro, dois processos de difusão são observados: primeiro, a supremacia da capital, que permitiu a ascensão do PDT no período inicial do ciclo, seguido pela maior força do interior e da periferia metropolitana em face à diminuição da influência da capital em relação ao estado, invertendo o vetor capital-interior e afirmando-se como o padrão predominante (Alkmim, 2006, p. 217).

O fato de os governadores do Rio de Janeiro se colocarem na disputa para presidência da República também auxiliou a acirrar as disputas com o governo federal. Esse fato expõe uma colisão frontal com o Poder Executivo federal, principalmente em um contexto de esvaziamento econômico do estado. O que se configurou no período em destaque, que vai de 1982 a 2002, foi um cenário de disputas entre o Rio de Janeiro e o Governo Federal, que acarretou em uma distância política entre as duas instâncias.

Destacamos aqui um ponto importante, sobretudo no que diz respeito ao nosso arranjo federativo. O cenário construído nos parágrafos anteriores caracteriza uma situação de distância política que, por sua vez, poderia levar a queda das transferências orçamentárias da União para o Estado. Esse comentário se mostra pertinente pois, bem como descreveu Marta Arretche:

Desde a Constituição de 1946, esta desigualdade horizontal de capacidade de arrecadação tem sido compensada por um sistema de transferências fiscais. Transferências obrigatórias de caráter constitucional distribuem parte das receitas arrecadadas pela União para Estados (Arretche, 2004, p. 18).

Construído esse panorama, podemos chegar à observação que o protagonismo que a União possui dentro do arranjo federativo brasileiro, advém da centralização de recursos que existe na mesma. Nesse sentido, a ideia de descentralização fiscal que seria uma proposta do federalismo, na prática, é limitada no Brasil, visto que, no nosso caso, os membros da federação, em busca de resolver os problemas das disparidades regionais, tentarão aumentar a parcela de arrecadação dos repasses oriundos da União, dando mais protagonismo a mesma.

Feita essa breve observação, que toca em particularidades do nosso federalismo e que discutiremos em sessões posteriores com mais profundidade,

faremos a seguir uma breve menção à recuperação política do Estado do Rio de Janeiro, principalmente após a eleição do presidente Lula, a partir de 2003.

Começamos a construir esse quadro destacando que com o enfraquecimento do brizolismo e a falta de protagonismo do PT no estado do Rio de Janeiro, o PMDB, agora MDB, encontrou-se em uma posição bastante oportuna para retomar o poder no estado.

Em 2006, Sérgio Cabral, que concorria à eleição para governador do Rio de Janeiro, foi o candidato vencedor. Naquele ano, o mesmo obteve 68% dos votos válidos no segundo turno, vencendo portanto sua adversária, a candidata Denise Frossard do PPS, que ficou com 32% dos votos.

Uma das peculiaridades dessa eleição que merece ser ressaltada foi o início da aliança firmada entre o PMDB do Rio de Janeiro e o presidente reeleito pelo PT, Luiz Inácio Lula da Silva, formalizada logo depois do primeiro turno. Alguns especialistas dizem que nesse momento se deu início ao ciclo do PMDB, uma vez que os governos anteriores se caracterizavam por uma oposição ao governo federal, fato este que inibia o recebimento de recursos federais voluntários (Vieira, 2020). Com a aliança entre PMDB do Rio e o PT firmada, em 2007, o cenário é outro, o estado do Rio de Janeiro passa a receber investimentos em massa do governo do então presidente Lula e, aliado a isso, convém lembrar o crescimento na indústria do petróleo, que dava sinais de bastante crescimento e projetava boas perspectivas de desenvolvimento para o futuro.

Amorin Neto & Octávio Santos (2013), destacam que:

Desde 2006, após a vitória de Sérgio Cabral na disputa pelo governo do estado, a coalizão entre o PMDB e o PT tem organizado a aliança entre setores populares, setores da classe média e elites econômicas alinhadas ao projeto defendido por Lula e sua sucessora, Dilma Rousseff. É pela via do alinhamento ao projeto hegemônico no plano nacional e da reprodução quase perfeita, no âmbito estadual, da coalizão partidária que sustenta o Executivo federal que o Rio de Janeiro conseguiu recuperar sua influência na política nacional. Temos aqui não apenas uma coincidência de siglas a comporem coalizões governativas, mas também uma aproximação de agendas, permitindo ao estado uma captura mais ampla de espaço político e transferências orçamentárias (Amorim Neto; Santos, 2013).

O resultado dessa aliança no curto prazo foi um bom crescimento econômico, aliado a uma redução da taxa de desemprego, que fizeram com que a população fluminense abraçasse o PMDB e apoiasse as ideias do partido.

Em 2008, Eduardo Paes é eleito prefeito do Rio de Janeiro pelo PMDB, o que demonstra claramente a inclinação da população para com o projeto do partido, que além de possuir o governo do estado, agora elege o prefeito da capital em uma disputa acirrada, uma vez que Paes vence Fernando Gabeira, do Partido Verde, por 50,78% a 49,22%, respectivamente (Portal G1, 2008). Ao tomar posse, Eduardo Paes reforça a aliança do PMDB do Rio com o PT, visto que afirma que fará um trabalho de parcerias entre o governo federal e a prefeitura.

Pode-se dizer que a aliança entre PT e PMDB do Rio, de certo modo, traz uma nova configuração à política do estado do Rio de Janeiro, pois a marca personalista, que dava protagonismo a líderes carismáticos, dá lugar a um partido político forte e consolidado.

Em 2010, Sérgio Cabral foi reeleito governador do Rio de Janeiro no primeiro turno, com 66,08% dos votos (Portal G1, 2010). Esse fato acentua ainda mais a hegemonia do PMDB no estado do Rio de Janeiro. Ao ser eleito, o candidato reforça a aliança com o presidente Lula, reafirmando a aliança entre os partidos. Cabral ao ser eleito promete continuar dando atenção às Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), como uma forma de combater o problema da segurança pública, intensifica o compromisso com as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em parceria com o governo federal, além de, na saúde, assegurar o fortalecimento das Unidades de Pronto Atendimento (UPA), programas de bastante sucesso e que, no início tiveram bastante aceitação popular, fazendo com que o seu governo fosse alavancado. Pode-se dizer, portanto, que Cabral se beneficiou eleitoralmente da parceria com o governo federal, propagando a ideia de que os governos trabalhavam juntos, assegurando, desse modo, sua reeleição em 2010.

Em 2012, com uma votação histórica, Eduardo Paes foi reeleito prefeito do Rio de Janeiro com 64,6% dos votos. (Capucci, 2012). Ao ser eleito, Paes agradece a parceria feita com a presidente Dilma, eleita pelo PT em 2010. Isso substancia a parceria feita entre a presidente e a prefeitura.

Desencadeadas inicialmente pelo aumento das passagens, o ano de 2013 foi marcado por fortes manifestações populares, que se iniciaram em junho e

refletiam a indignação da população não só com o setor de transportes, mas também para com diversas esferas da administração pública. As manifestações populares refletiam a queda da popularidade e da satisfação da população com o governo de Cabral. Na pauta dos protestos estava uma série de críticas extensas ao então governador do Rio, que era alvo de acusações como, por exemplo, o uso de helicópteros oficiais para fins particulares e usufruto indevido de dinheiro público. Essa série de fatos faz com que a aprovação do governador pela população caísse consideravelmente, chegando aos 20% em novembro de 2013. Cedendo às pressões populares, o governador renuncia o cargo de governador em abril de 2014 e seu vice, Luiz Fernando Pezão, também do PMDB assume o cargo com missão de cativar o eleitor para conseguir ser reeleito nas eleições que ocorrerão no mesmo ano.

O ano de 2014 também foi marcado pela ruptura da aliança de sete anos entre PT e o PMDB do Rio de Janeiro, visto que mediante ao cenário de crise, tanto PT quanto PMDB lançam candidaturas únicas para a sucessão de Cabral. Apoiado pela presidente Dilma, que também disputava a reeleição, o PT do Rio lança a candidatura do senador Lindbergh Farias. Após anos de parceria, que acarretaram no não lançamento de nenhum candidato do PT ao cargo de governador, o cenário político competitivo que vigorava na época dá gás à candidatura de Lindbergh. Mesmo com o cenário que no início parecia desfavorável, Luiz Fernando Pezão é reeleito, em 2014, como governador do Rio de Janeiro, no segundo turno, com 55,78% dos votos, deixando para trás o candidato do PRB, Marcelo Crivella, que obteve 44,22% (Portal G1, 2014).

A reeleição de Pezão simboliza uma nova chance que a população dá ao partido nas eleições de 2014. Um fato curioso a ser ressaltado nesta eleição, foi que Pezão recebeu o voto de 4.343.298 pessoas, e os votos brancos, nulos e abstenções somaram 4.348.950 eleitores, mais de 5,6 mil pessoas a mais do que o número de votantes do governador reeleito. Isso caracteriza um grande descontentamento da população (Portal G1, 2014).

Após o rompimento da aliança do PMDB com o PT, em 2014, caracterizado pela candidatura de Lindbergh, no ano de 2016, também ocorre o rompimento a nível nacional entre os dois partidos, que é marcado pelo fim do apoio à então presidente Dilma. A saída do PMDB da base aliada do PT marcou uma grande

derrota sofrida pelo governo em um ano marcado pela abertura do processo de impeachment contra a presidente, fragilizando ainda mais o governo federal.

Feita essa pequena análise, que diz respeito ao período em que o então PMDB do Rio de Janeiro, hoje MDB, estabeleceu uma aliança com o governo federal comandado pelo PT, uma hipótese para isso seria uma coalizão governativa, que levaria a uma aproximação entre as agendas e que abriria espaço ao estado para uma captura mais ampla de espaço político e, consequentemente, transferências orçamentárias.

A essa estratégia do estado do Rio de Janeiro de estabelecer uma aliança com o Executivo federal, podemos destacar que a mesma se apoia no fato de a Constituição de 1988, embora tenha objetivado descentralizar o poder político e recursos financeiros, nos anos 1990 houve uma reversão dessa tendência. Esse cenário se caracteriza devido ao fato de a União se configurar como a grande vencedora da disputa da receita fiscal do país, especialmente a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso. (Ismael, 2013) .

Como bem destacam os autores Amorim Neto & Fabiano Santos(2013) o fortalecimento da União é confirmado pelo fato de alguns estados não conseguirem se sustentar com seus próprios meios fiscais. Desse modo, acaba-se gerando, por parte dos entes que compõem a federação uma coordenação a fim de estabelecer coalizões políticas em âmbito nacional, para que se aumente o repasse e as transferências voluntárias vindas da União.

É a partir dessa chave interpretativa, que entraremos na próxima discussão do presente trabalho, que toca na questão da capacidade fiscal. Para iluminar o que será discutido a seguir, tomaremos como referência o trabalho de Raphael Guilherme Araújo e Cláudio Cesar, intitulado: “A Crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo.”

O processo de recentralização de recursos financeiros na União, nos anos 1990, fez com que os estados brasileiros perdessem espaços nas relações de poder entre os entes federados. Isso desencadeia um cenário no qual estados são acometidos a uma crise financeira que caracteriza uma dificuldade de fazer frente às suas despesas e obrigações fiscais.

A cooperatividade, no caso brasileiro, dá lugar à competitividade. Isso se justifica, visto que os entes federados possuem diferentes capacidades de implementar políticas públicas. Além disso, também é válido destacar a ausência

de mecanismos constitucionais que estimulem a cooperação, o que acaba fomentando ainda mais a competição. (Souza, 2005).

Não há como deixar de reconhecer as características intrínsecas aos sistemas federativos. A heterogeneidade dos governos subnacionais quanto a tamanho, nível de desenvolvimento socioeconômico, estrutura de produção, efetividade de competência tributária é um dos elementos que devem ser considerados em sua avaliação. (Abrúcio, 2005).

No Brasil, sobretudo após o ano de 2014, os debates acerca de uma crise fiscal nos estados ganham mais evidência. Essa crise nas unidades subnacionais na dimensão fiscal é o que pretendemos desenvolver de forma breve nos parágrafos posteriores.

Sobre esse fenômeno, Raphael Torrezan e Guilherme Araújo (2021), discorrem que:

Dentre as causas responsáveis pela deterioração das finanças estaduais, encontra-se a situação errática das receitas públicas, tanto das receitas próprias quanto das oriundas de transferências da União. No período entre 2015 e 2016, houve redução de 9,5% de receitas próprias em decorrência da crise econômica e de 2% das transferências oriundas da União. Além disso, no biênio 2015-2016 ocorreu a diminuição da arrecadação tributária de 17 estados da federação; dentre estes, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Espírito Santo apresentaram um arrefecimento na arrecadação superior a 10%. (Torrezan; Araújo, 2021, p. 721).

É em um quadro dramático no qual os recursos são escassos, que se constrói um panorama no qual há atrasos de pagamento de fornecedores, redução em investimentos e consequente perda em indicadores sociais, além da dificuldade de arcar com bens e serviços, por parte da administração das unidades subnacionais.

O estrangulamento fiscal a qual os estados são submetidos por não terem como arcar sozinhos com suas despesas desencadeia em alternativas para a superação desses problemas fiscais. É com o objetivo de vencer essa crise fiscal, que alternativas que apontem para o aumento dos repasses e transferências voluntárias vindas da União se mostram como pertinentes. Dentro desse contexto, existe a hipótese de que a proposta de redistribuição dos royalties do petróleo, pensada inicialmente em 2010 e formalizada em 2013, tenha se apresentado como

uma alternativa para os estados aumentarem suas receitas e, consequentemente, alcançarem um maior equilíbrio fiscal.

Com o intuito de desenvolver um pouco mais o caso mencionado no parágrafo acima, que diz respeito a alternativa encontrada na proposta de redistribuição dos royalties do petróleo, podemos recorrer a Marta Arretche (2004), que em seu artigo denominado: “*Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*”, faz uma boa reflexão sobre como as desigualdades limitam definitivamente a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais.

É decorrente dessas desigualdades regionais, que se tornará comum que estados e municípios disputem um maior repasse de recursos oriundos da União.

Na prática, estas desigualdades limitam definitivamente a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais. Limitam também a possibilidade de arranjos federativos em que, ao conferir autonomia aos governos locais, deixassem basicamente aos eleitores a tarefa de elevar o gasto social dos governos locais (Arretche, 2004, p.19).

Construído esse panorama, chegamos à observação de que o protagonismo que a União possui dentro do arranjo federativo brasileiro advém da centralização de recursos que existe na mesma. Nesse sentido, a ideia de descentralização fiscal que seria uma proposta do federalismo, na prática, é limitada no Brasil, visto que, no nosso caso, os membros da federação, em busca de resolver os problemas das disparidades regionais, tentarão aumentar a parcela de arrecadação dos repasses oriundos da União, dando mais protagonismo ainda a mesma.

Na verdade, a questão das desigualdades regionais significa que existem grandes disparidades sociais e econômicas entre estados e municípios no Brasil, o que tem por consequência diferenças expressivas na arrecadação de impostos por parte dos entes federados. A maior arrecadação na União é necessária, para que o governo federal possa transferir recursos e fazer investimentos nos estados e municípios que não possuem receita própria suficiente para atender as necessidades da sua respectiva população (Ismael, 2013).

Entender a proposta de redefinição da redistribuição dos royalties do petróleo como um exemplo de conflito federativo aos moldes de uma guerra fiscal

é importante, uma vez que a guerra fiscal vai contra os ideais do pacto federativo, visto que gera um desequilíbrio entre os entes federados, além de, no caso brasileiro, ajudar a evidenciar a centralização fiscal em favor da União. No caso em questão pensar a proposta de redistribuição dos royalties diz respeito a caracterizar um fenômeno no qual se pensou uma maneira de aumentar a arrecadação e a receita dos estados não produtores, por meio dos repasses vindos da União, sem que fosse feito, necessariamente, uma reforma ampla no federalismo fiscal firmado na Constituição de 1988.

O Rio de Janeiro, um dos estados envolvidos no conflito federativo envolvendo a redistribuição dos royalties do petróleo, está, desde o ano de 2015, passando por um período de forte recessão econômica, que desencadeou na implementação do Regime de Recuperação Fiscal.

Assolado por uma forte crise econômica desde o ano de 2015, o Rio de Janeiro apresentou, em 2017, um Plano de Recuperação Fiscal, que visava restaurar as finanças do estado, a fim de superar o panorama de desequilíbrio financeiro. A ideia era traçar metas que deveriam ser cumpridas até 2020 e se esperava que os resultados fossem colhidos durante a implementação das medidas de ajuste.

Torrezan e Araújo(2018) contribuem que:

Nas palavras do então Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro, Luiz Claudio Fernandes Lourenço Gomes, não havia alternativa para a recuperação da capacidade fiscal do estado senão a adesão ao RRF. Nesses termos, afirma de modo contundente que: “Sob o aspecto do estado como um todo não existe cenário alternativo ao RRF, ou o estado persevera com as medidas de controle da despesa e aumento da receita ou o resultado será indubitavelmente o retorno a uma crise financeira profunda (Torrezan; Araújo, 2018, p. 10).

Construído o cenário, o questionamento e a reflexão que faremos gira em torno da constatação ou não do sucesso das medidas impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal para fazer frente à crise orçamentária do Rio de Janeiro e estabelecimento do equilíbrio fiscal.

A partir da leitura de uma literatura especializada, podemos constatar que os resultados do planejamento feito pelo estado do Rio de Janeiro, que se fundamentam no plano de metas do Regime de Recuperação Fiscal, não foram

alcançados, no sentido de que o resultado financeiro ficou abaixo do que era esperado. Isso fica claro na seguinte passagem:

Dentre os diversos fatores que concorreram para explicar a grave crise financeira e o insucesso no processo de ajuste das finanças do estado fluminense, podem ser destacados: (i) a não retomada do crescimento econômico nacional; (ii) dificuldades políticas para a viabilização do acordo com a União; (iii) a situação do preço do barril do petróleo e, consequentemente, a arrecadação de royalties; (iv) a crise do setor petrolífero brasileiro em decorrência dos escândalos de corrupção da Petrobras; (v) dificuldade de incremento da RCL; (vi) má gestão da dívida fundada e da dívida de curto prazo do estado; (vii) descumprimento das vedações impostas pela LRF e o RRF (Torrezan; Araújo, 2021, p.727).

Pode-se dizer, portanto, que uma análise das receitas e das finanças do estado do Rio mostraram que mesmo com o Regime de Recuperação Fiscal, não se conseguiu adotar e caminhar rumo a uma trajetória de reequilíbrio fiscal no estado. Nesse sentido, as contas públicas não foram conduzidas a um resultado capaz de estabilizar a dívida líquida.

É a partir dos fatos mencionados que defendemos a posição de que o olhar para o Rio de Janeiro é importante, uma vez que estamos diante de um dos estados mais importantes da federação, mas que, sobretudo a partir da segunda metade da década passada, mergulhou em um cenário de crise fiscal, que desequilibrou as contas públicas, reduzindo sua capacidade de investimentos.

### **2.3 Federalismo e capacidade fiscal: intersecções e particularidades**

Para que possamos iluminar a forma de atuação dos três níveis governamentais, precisamos rememorar o pacto firmado no texto constitucional sobre nosso federalismo fiscal, uma vez que esse conhecimento também será fundamental para que consigamos desenvolver os capítulos que se sucedem nesta dissertação.

Com isso, deixamos evidente a nossa posição de que, no caso brasileiro sobretudo, federalismo fiscal e capacidade fiscal são conceitos que podem ser pensados de maneira relacional. Isso se justifica devido ao fato de que a

Constituição de 1988 teve como visão para o nosso federalismo a descentralização e a devolução de poderes às unidades subnacionais – isso também na esfera fiscal e econômica – que garantiriam maior autonomia. No entanto, devido a algumas decisões do Congresso Nacional nos anos 1990, essa tendência de descentralizadora foi revertida (Ismael, 2013).

Esse fato pode ser um fator que desequilibra a capacidade fiscal dessas unidades subnacionais e, em especial, do Rio de Janeiro que é o nosso foco de análise. A respeito desse tema, Eduardo José Grin (2021) destaca que o federalismo cooperativo se trata de um constructo no âmbito da federação entre as diferentes esferas de governo.

No entanto, destaca-se que as unidades subnacionais podem aderir às possíveis iniciativas intergovernamentais ou não, optando, desse modo, por manter sua autonomia. O intuito é expor que a cooperação federativa, em tese, é um processo que tem, por intuito gerar consensos equilibrados, de forma a manter a autonomia dos entes federados (Grin, 2021).

É de conhecimento dos estudiosos das Ciências Sociais que a Constituição de 1988 propôs um modelo federativo de caráter descentralizado, que se opunha às formas centralizadoras que se observaram em períodos passados, tanto em nível político quanto fiscal. Mas, nas décadas seguintes, o que se pode constatar foi uma tendência de retomada à centralização. A teoria do federalismo é a prerrogativa da descentralização a responsável por fornecer a estrutura de transformação que passam as estruturas dos governos.

Aristides Monteiro Neto (2014) destaca que a descentralização pode ser avaliada pelo seu aspecto vertical, que diz respeito às relações que se estabelecem entre os governos central e as unidades subnacionais, e para além disso, há a caracterização do aspecto horizontal, que está ligado às relações que se estabelecem na dimensão territorial ou regional.

Os moldes pensados pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, inicialmente, assentavam-se na descentralização de recursos federais em favor das unidades subnacionais. Entretanto, o que se pode observar nos anos seguintes foi um não aumento da participação dos governos estaduais nas receitas públicas após a promulgação da Constituição.

Nos anos 1990, principalmente depois da implementação do Plano Real (1995), tornou-se muito evidente o fortalecimento da posição da União na estrutura federativa brasileira. A carga tributária (CT) teve uma trajetória de expansão muito acentuada, saltando de 29,76% do PIB, em 1995, para 33,18%, em 2000; 37,5%, em 2005; e somente vindo a reduzir-se no final da década, ao atingir 33,56% do PIB em 2010. Concorreu para essa expansão ao avanço da participação da união no total, a qual passou de 20,01 do PIB, em 1995, para 22,97% em 2000; 26,18%, em 2005; e 23,46%, em 2010 (Monteiro Neto, 2014, p. 34).

Reitera-se, com isso, que a trajetória descentralizadora pensada pelo federalismo fiscal de 1988 percorreu, na verdade, um caminho inverso, observada a recentralização de recursos pela União em detrimento dos governos estaduais. Monteiro Neto (2014), destaca que esse fortalecimento do governo federal visava, inicialmente, a estabilização macroeconômica e ampliação de políticas sociais. O que podemos observar como evidente é que a expansão da carga tributária se caracteriza pelo aumento da participação da União e menos dos estados.

Convém destacar que o caso brasileiro é marcado por singularidades que merecem ser observadas e que nos ajudam a pensar tanto o tema das capacidades fiscais quanto o nosso federalismo. Dessa maneira, a questão das disparidades regionais merece ser mencionada na discussão, pois as desigualdades regionais e de desenvolvimento econômico são aspectos de extrema pertinência para o entendimento do nosso pacto federal e, consequentemente, do nosso federalismo fiscal. É a persistência e a não superação desse cenário de desigualdade que acaba por desencadear tensões nas relações políticas e instabilidades no arranjo federativo.

Chamamos, neste momento, atenção a um ponto interessante. As capacidades fiscais das unidades subnacionais estão, em parte, ligadas a forma pela qual o nosso federalismo fiscal foi definido no texto constitucional. Por isso, devemos discutir e colocar em questionamento a dimensão de descentralização fiscal, a fim de tentar desvendar alguns possíveis desdobramentos desse tema, para que entendamos os motivos pelos quais cenários de conflito podem se caracterizar, fator este que pode contribuir ainda mais para desequilíbrios fiscais nas unidades subnacionais.

As discussões a respeito do tema da descentralização federativa, dentro da Ciência Política, reconhecem a situação de maior fragilidade no quadro federativo

brasileiro dos governos estaduais (Prado, 2012). Segundo Monteiro Neto (2014), os estados passaram a ter um papel minorado, principalmente após 1990, no que tange a sua participação no gasto e na receita nacional.

Nesse sentido, deve-se ressaltar uma observação importante, que nos ajudará a pensar a questão da descentralização federativa: a capacidade de uso autônomo de receita foi consideravelmente limitada pela expansão das transferências fiscais do governo federal na forma de recursos vinculados. É justamente essa constatação que revela uma tendência de centralização fiscal em favor da União em nosso federalismo fiscal

O gasto público estadual tem, por razões óbvias, papel decisivo na explicação das trajetórias de desenvolvimento elaboradas pelos governos estaduais. De um lado, o gasto corrente oferece indicações do perfil de atividades escolhidas para serem objeto de recursos mais frequentes da coletividade com vistas à permanente melhoria de seus níveis de bem-estar, em especial nas áreas de educação, saúde e segurança. Um componente importante do gasto corrente são as despesas com custeio da máquina pública estadual e com servidores públicos, necessárias para fazer o serviço público funcionar e que, nos governos estaduais, notabilizam-se como expressão da própria provisão do serviço público à sociedade (Monteiro Neto, 2014, p. 22).

A respeito do excerto acima, menciona-se que existe a preocupação em refletir as formas pelas quais o nosso federalismo fiscal promove dentro das unidades estaduais aquilo que se relaciona com a maneira pela qual se constrói a organização fiscal necessária para promoção do desenvolvimento. É nesse aspecto que Monteiro Neto destaca que se deve:

- 1) Buscar ampliar e acelerar o investimento em infraestrutura (estradas, aeroportos, saneamento, abastecimento, comunicações etc.), visando a uma elevação da produtividade do setor produtivo existente e à atração de capitais novos para a economia estadual.
- 2) Desenvolver esforços para investir em educação e em formação de capital humano altamente qualificado como base para a atração de capitais privados dos setores de alta tecnologia, caracterizados pelos altos salários pagos a sua mão de obra e pelos elevados ritmos de inovação.
- 3) Buscar realizar uma combinação das duas proposições anteriores, isto é, envidar esforços para tornar suas economias mais produtivas e atrativas ao capital produtivo por meio da

ampliação de oferta atualizada de infraestrutura e de capital humano (Monteiro Neto, 2014, p. 23).

Com o intuito de chegar a esses itens mencionados acima, deve ser uma preocupação das unidades estaduais e da União, desenvolver formas e instrumentos capazes de promover mudanças estruturais que atinjam a economia e, além disso, gerem bem-estar. Dessa forma, podemos salientar que os estados precisam lutar para ampliar as capacidades estatais, tanto no que diz respeito aos recursos na dimensão econômica, ou seja, a capacidade fiscal, quanto no que relaciona, também, aos recursos políticos e institucionais. É dessa maneira que se criariam condições favoráveis para promoção de desenvolvimento.

Ao pensar as maneiras pelas quais as unidades subnacionais alcançariam esse desenvolvimento, reconhecidas as singularidades do nosso arranjo federativo, há a clara percepção de que os governos estaduais não atuam sozinhos, visto que uma boa parcela dos recursos necessários para essa promoção de desenvolvimento é obtida junto à União. Destaca-se que esse fato é legitimado pelo próprio federalismo fiscal vigente e corrobora para as questões já levantadas anteriormente, que apontam para uma centralização fiscal. Por conta disso, as relações federativas irão constituir um campo vasto de investigações das capacidades estatais, que podem apontar para modelos federativos tanto cooperativos quanto competitivos (Monteiro Neto, 2014) e, no presente trabalho, abordaremos nas próximas seções, como esse federalismo competitivo pode comprometer a dimensão fiscal das capacidades estatais. Para isso, analisaremos o exemplo do Rio de Janeiro.

Por fim, destacamos, mais uma vez, que a centralização do equilíbrio fiscal no governo da União é uma realidade do federalismo fiscal no Brasil. É essa dimensão que ocupou o desenvolvimento da última parte desta seção, dada a intersecção com o tema das capacidades estatais, sobretudo quando nos debruçamos sobre a capacidade fiscal. Desse modo, abrem-se os horizontes para as reflexões que se sucederão neste trabalho.

Voltar a olhar com proximidade os limites e as possibilidades para maior cooperação dos governos subnacionais em torno a agendas de comum propósito. Bem como vislumbrar novas possibilidades de atuação de tais esferas de governo para o

fortalecimento federativo, parece ser crucial neste momento de crise federativa. O nível intermediário de governo – os estados –, por sua dimensão político-institucional, e econômica e por seu compromisso com as novas regras do federalismo brasileiro, baseadas em maior responsabilidade fiscal, previsibilidade orçamentária e gestão pública, pode ter um papel mais relevante para a agenda de desenvolvimento nacional que o observado no presente (Monteiro Neto, 2014, p. 55).

O cenário que se caracteriza, demonstra a necessidade da investigação das capacidades estatais nas unidades subnacionais, uma vez que é essa dimensão permite compreender formas de articulação que possibilitam o desenvolvimento em seus territórios. É certo que as questões envolvendo o federalismo fiscal impactam todos os estados que fazem parte da nossa federação. É natural que, por conta disso, essas unidades subnacionais busquem formas de elevar a sua arrecadação aumentando a fatia que recebem no bolo tributário, a fim de melhorar suas capacidades fiscais. No entanto, quando olhamos para o Rio de Janeiro além de pensar nas nuances que se relacionam ao nosso pacto fiscal, não podemos deixar de mencionar outros fatores presentes em nossa crise financeira, que resultam numa consequente perda de capacidade.

Inicialmente, podemos mencionar algumas dessas circunstâncias que envolvem o Rio de Janeiro e que contribuíram para um cenário de crise fiscal, como por exemplo, a recessão econômica nacional entre os anos de 2015 e 2016, que levou a uma queda da arrecadação do ICMS, bem como a redução dos royalties do petróleo no mesmo período, que decorreu das variações no mercado de hidrocarbonetos. Além disso, podemos citar o aumento gradativo dos gastos com o Rioprevidência, relacionando-se com a folha de pagamento dos aposentados e pensionistas, além de corrupção e instabilidade administrativa, que decorrem de investigações associadas.

É pertinente, e também curioso, destacar que o Rio de Janeiro entra em um cenário de crise financeira após um período que Getúlio Fidelis caracteriza como “efêmero momento de desenvolvimento econômico”. Trata-se de um recorte que tem um de seus momentos de auge no período que abrange a segunda metade dos anos 1990 até o primeiro mandato do governador Sérgio Cabral, marcado, sobretudo, por um alinhamento entre as esferas estadual e federal (Vieira, 2020).

Esse diálogo entre o governo fluminense e a União também possibilitou, no aspecto econômico, a vivência de um ciclo de investimentos em vários setores como siderurgia, logística,

petróleo e gás, centros de pesquisa e uma variedade de indústrias. No aspecto estrutural, o estado contou com o fato de ter as maiores reservas de petróleo do Brasil. Com o crescimento econômico da China, houve uma grande demanda e do preço internacional das commodities em geral, em particular do petróleo e do minério de ferro. Isso teve reflexos positivos tanto no âmbito nacional como no estadual. Um dos indícios do bom momento do Rio de Janeiro no primeiro mandato do Governo Sérgio Cabral (2007-2010) pode ser ilustrado ao se observar os indicadores referentes à geração de empregos formais (Vieira, 2020, p, 129).

Sem dúvidas, os bons números no cenário da produção de petróleo devem ser mencionados para pensar esse cenário positivo, uma vez que o Rio de Janeiro tem o protagonismo como o principal produtor de petróleo do país e é onde se encontram as principais reservas do pré-sal. (Barbosa Filho, 2012).

Como destaca Getúlio Fidelis (2020):

A partir da década de 1990, houve uma grande expansão da produção de petróleo, fazendo com que a indústria extrativa mineral possuísse uma participação bem maior no Rio de Janeiro (8,1%), quando comparado à média nacional (1,9%), no período de 2003-2009. Ainda com base na média desse período, o setor de serviços apresentou uma participação maior na economia fluminense (71,4%), em comparação a São Paulo (65,7%) e, a Minas Gerais (58,1%) (Bonelli, Veloso, 2012 *apud* Vieira, 2020, p. 130).

Mesmo tendo passado pela crise financeira global, que teve seu ápice no ano de 2008, o Estado do Rio de Janeiro apresentava um considerável crescimento econômico, observado o panorama do ano de 2009. Isso abriu margem para a reeleição de Sérgio Cabral no ano de 2010. O estado apresentou bons números no setor industrial e, além disso, havia um crescimento estrutural, muito relacionado ao fato de o Rio sediar eventos esportivos como as Olimpíadas e a Copa do Mundo.

Esse crescimento pode estar relacionado ao aumento de obras no estado, muito por conta dos eventos esportivos que o Rio de Janeiro iria sediar, como também em obras do programa federal Minha Casa Minha Vida. Em dezembro de 2009, durante uma visita por conta da inauguração da estação de metrô General Osório, no bairro de Ipanema, localizado na Zona Sul do município carioca, o presidente Lula reforçou a importância das ações do governo federal para o estado, como também destacando o papel do Rio de Janeiro como vitrine do Brasil para o mundo (Vieira, 2020, p. 131).

A partir disso, podemos destacar como Rio de Janeiro e Governo Federal conseguiram desenvolver uma parceria que trouxe bons frutos para o estado nesse período, que tem, sobretudo no primeiro mandato do governo de Sérgio Cabral, números positivos de desenvolvimento econômico e social.

A significativa melhoria na situação fiscal tornou também possível ao estado ter capacidade de captar recursos junto a bancos federais e organismos multilaterais dentro do marco definido pelo Programa de Ajuste Fiscal (PAF) mantido com a União em decorrência do acordo de refinanciamento de dívidas ocorrido em 1999. Desde aquela época o Rio de Janeiro não mais podia contrair empréstimos em vista, principalmente, da sua trajetória de endividamento e da geração de resultados primários insuficientes. Tal situação mudou e hoje, com a restruturação fiscal empreendida, estritamente dentro dos termos do PAF, o estado possui um espaço de endividamento que beira a R\$9 bilhões. [...] Se fosse necessário sintetizar em uma frase as conquistas obtidas e aqui rapidamente elencadas, tal frase seria: O estado do Rio de Janeiro é investment grade (Villela; Tafner, 2011, p. 21-22).

Esse bom cenário não se sustentou em anos posteriores. É pertinente trazer esse panorama à tona, uma vez que hoje estamos diante de um Rio de Janeiro com a capacidade fiscal completamente abalada, que reduz, consequentemente, a capacidade de investimentos no estado. Mergulhado em uma crise financeira, que também se mostrou política em alguns instantes, sobretudo após o ano de 2015, o Rio passou por uma mudança considerável. Fomos de um estado promissor a um estado enfraquecido muito devido ao comportamento dos seus principais atores políticos (Fidelis, 2020). De fato, não soubemos aproveitar esse bom momento vivido no momento discorrido nos parágrafos acima.

É por isso que, esse trabalho, dedicar-se-á, nas próximas seções, a lançar um olhar para a capacidade fiscal do Rio de Janeiro, observado alguns eventos que se relacionam diretamente com as potencialidades desse estado, pois dizem respeito a sua capacidade de realizar gastos e investimentos públicos, bem como das transferências fiscais obtidas pelo sistema federativo de partilha de recursos.

Discutiremos sobre o conflito federativo que desencadeou uma proposta de redistribuição dos royalties do petróleo. No cenário que será caracterizado nos capítulos seguintes, essa discussão se apresenta como pertinente devido ao fato de, como mencionado nesse capítulo de forma breve, as compensações financeiras

oriundas da exploração de petróleo representarem uma porção significativa da nossa arrecadação enquanto estado. Perder essa fonte de renda, prejudicaria ainda mais as contas públicas de uma unidade subnacional que já está em abalada em sua capacidade fiscal decorrente de um cenário de crise já caracterizado.

### 3.

## **Um olhar para a capacidade fiscal do Rio: a proposta de redefinição da redistribuição dos royalties do petróleo e o conflito federativo**

No capítulo anterior discutimos à cerca do tema da capacidade fiscal, e como ela se relaciona com a habilidade que os estados possuem de cumprir com suas obrigações orçamentárias, de forma a manter o equilíbrio nas contas públicas. Além disso, destacamos que a relevância em trazer à tona o tema das capacidades estatais, em especial a capacidade fiscal, está em iluminar situações empíricas como a do estado do Rio de Janeiro, que é o objeto escolhido pelo presente trabalho.

O Rio de Janeiro é um dos estados de maior relevância no arranjo federativo brasileiro, no entanto, é perceptível que, principalmente na última década, existe uma dificuldade, por parte dos gestores públicos, em equilibrar as contas dessa unidade subnacional. No presente capítulo, colocaremos em evidência uma questão que, sem dúvidas, prejudicaria ainda mais as contas públicas do Rio de Janeiro, caso fosse aprovada. Trata-se da proposta de redistribuição dos royalties do petróleo, que foi colocada em pauta pelo Congresso Nacional a partir do ano de 2010 e, após sucessivos embates, deu origem ao projeto de lei 12.734/2012.

Em termos gerais, faremos uma análise sobre o conflito federativo que se desencadeou a partir do projeto de lei mencionado no parágrafo acima, que, aos nossos olhos, desequilibraria ainda mais as contas públicas do Rio de Janeiro, prejudicando o desempenho da nossa capacidade fiscal. Ao longo do texto, será exposto como a questão se desdobrou até se caracterizar como um conflito federativo entre as unidades subnacionais que compõem o nosso arranjo federativo.

Antes de tudo, convém mencionar que ao caracterizarmos a discussão como um conflitos federativos, destacamos que nem sempre as negociações e a interlocução se dão de maneira harmoniosa dentro da organização federativa. Meekinson (2003) irá afirmar que as razões comuns de conflito nas relações intergovernamentais são:

Disputas sobre jurisdição constitucional; disputas sobre compartilhamento de receita ou a questão do desequilíbrio fiscal vertical; disputas levantadas pelo desequilíbrio fiscal horizontal; disputas sobre o poder federal de gastos; disputas sobre as políticas de desenvolvimento regional e a questão de quais províncias se beneficiam mais com os gastos federais; disputas sobre o controle dos recursos naturais; disputas levantadas pelas diferenças culturais, linguísticas ou religiosas; ideologias conflitantes entre os partidos políticos; confronto de personalidades; falta de consulta intergovernamental e a decorrente ação unilateral por qualquer ordem de governo (Meekison, 2003, p. 6).

Direcionar o olhar para os conflitos federativos é fundamental para entender sobre o funcionamento da federação. Uma característica que merece ser destacada no federalismo brasileiro, dentro dessa discussão de surgimento de possíveis conflitos federativos, é o problema da desigualdade. Ao colocarmos em discussão as causas do surgimento de possíveis conflitos, não podemos deixar de levar em consideração que o federalismo brasileiro convive, desde a sua fundação, com questões relacionadas a desigualdades sociais e econômicas regionais, como expõe Rui Affonso (1999).

[...] características muito peculiares. Se nós a compararmos com outras federações, os senhores verão que salta aos olhos, em primeiro lugar, dois atributos muito distintivos do Brasil. O primeiro é a nossa vastidão territorial. Nós somos um país continental. O segundo é a nossa heterogeneidade socioeconômica. É vasto, mas é heterogêneo. E por isso alguns dizem: é continente, mas é arquipélago! É continente em termos territoriais, em termos de desenvolvimento econômico, mas é arquipélago em termos das enormes diferenças socioeconômicas. Mais do que a diversidade, como existem em outros países, nós temos diferenças, nós temos disparidades, temos heterogeneidades (Affonso, 1999, p. 67).

Destaca-se que, por razões particulares do federalismo brasileiro que serão abordadas nos próximos capítulos do presente trabalho, o nosso pacto federativo, concebido pela Constituição de 1988, acarreta conflitos, que podem ser de ordem socioeconômica, tributária e de finanças públicas entre os membros da federação.

### **3.1**

#### **Conflito federativo no Congresso Nacional**

O sistema federativo do Brasil possui três níveis: União, estados e municípios. A Constituição de 1988 estabeleceu uma divisão nas receitas entre as três esferas da federação. O intuito foi promover uma descentralização política e financeira, uma vez que reduziu a parcela de arrecadação destinada à União (BRASIL, 2016).

É válido lembrar que apesar da Constituição Nacional de 1988 ter estimulado a descentralização e um federalismo cooperativo, ainda assim a União preservou seu tradicional protagonismo na federação (Souza, 2006).

|   | União       | Estados     | Municípios  | Total        |
|---|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>Arrecadação Direta em % do total</b> |             |             |             |              |
| <b>1960</b>                             | <b>64,0</b> | <b>31,3</b> | <b>4,7</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>1965</b>                             | <b>63,6</b> | <b>30,8</b> | <b>5,6</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>1983</b>                             | <b>76,6</b> | <b>20,6</b> | <b>2,8</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>1988</b>                             | <b>71,7</b> | <b>25,6</b> | <b>2,7</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>1991</b>                             | <b>63,4</b> | <b>31,2</b> | <b>5,4</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>2000</b>                             | <b>66,7</b> | <b>27,6</b> | <b>5,7</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>2011</b>                             | <b>68,6</b> | <b>25,6</b> | <b>5,7</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>Receita Disponível em % do total</b> |             |             |             |              |
| <b>1960</b>                             | <b>59,5</b> | <b>34,1</b> | <b>6,4</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>1965</b>                             | <b>54,8</b> | <b>35,1</b> | <b>10,1</b> | <b>100,0</b> |
| <b>1983</b>                             | <b>69,8</b> | <b>21,3</b> | <b>8,9</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>1988</b>                             | <b>60,1</b> | <b>26,6</b> | <b>13,3</b> | <b>100,0</b> |
| <b>1991</b>                             | <b>54,7</b> | <b>29,6</b> | <b>15,7</b> | <b>100,0</b> |
| <b>2000</b>                             | <b>55,8</b> | <b>26,3</b> | <b>17,9</b> | <b>100,0</b> |
| <b>2011</b>                             | <b>57,1</b> | <b>24,7</b> | <b>18,2</b> | <b>100,0</b> |

Tabela 1 - Evolução da distribuição de recursos entre os três níveis de governo.<sup>1</sup>

A partir dos anos de 1990, o governo federal mostrou-se resistente a uma reforma do sistema tributário, uma vez que existia o receio de que perdesse parte de sua arrecadação. Paralelo a este fato, os estados buscam aumentar suas receitas para que, desse modo, possam alcançar maior independência e recuperar as perdas nos anos recentes, como pode ser visto na Tabela 1. Uma redistribuição dos royalties se mostrou como uma alternativa para se aumentar a arrecadação estadual sem que se alterasse o sistema tributário. O grande ponto negativo dessa mudança, principalmente quando são incluídas alterações em contratos de

<sup>1</sup> Disponível em: <http://pt.slideshare.net/CIEF2012/4-conferencia-jos-roberto-r-afonso>. Acesso em 05 mar. 2025.

licitações já realizadas, é que desencadeia um ganho de receita de estados e municípios em detrimento, especialmente, da receita de entes federados produtores de petróleo e gás na plataforma continental (Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo). Esse modelo desencadeou um conflito federativo, no qual cada representante busca defender os interesses do seu estado, sem se preocupar com os prejuízos das demais partes da federação.

O conflito se concentra sobre os royalties da exploração marítima, pois lá está a maior parte das reservas de petróleo brasileiro, sobretudo após a descoberta do pré-sal, em 2007. Nesse contexto, os royalties destinados aos estados não produtores numa extração na plataforma continental eram de 7% do valor referente a ser dividido entre todos os entes federados, ao passo que os estados produtores ficavam com 45%, metade era destinado para o próprio estado e os municípios confrontantes ficavam com o restante. (Fellet, 2011).

O Executivo Federal propôs, primeiramente, que os royalties que viriam do pré-sal fossem repartidos de forma mais equitativa, de modo a beneficiar não só os estados confrontantes, mas todos os membros da federação. Parlamentares dos estados confrontantes foram contra a proposta, uma vez que justificaram que estavam assegurados pela Constituição, que garantia a compensação financeira aos estados confrontantes. Mesmo com os protestos e prerrogativas levantadas pelos estados produtores, o restante do Congresso Nacional, bem como o Governo Federal, foi favorável a uma nova repartição dos royalties oriundos das áreas do pré-sal.

Alegando que toda a costa e, consequentemente, todo petróleo pertence à União, alguns parlamentares dos estados não produtores propuseram que houvesse uma reforma mais expressiva. Eles levantaram a proposta de que a alteração também deveria ser em qualquer campo futuro a ser licitado na plataforma continental.

O Governo do estado Rio de Janeiro não buscava nenhuma forma de acordo, uma vez que se assegurava na prerrogativa constitucional que os royalties deveriam ser pagos aos estados e municípios confrontantes à região de exploração na plataforma continental. Com o intuito de pressionar o estado do Rio de Janeiro, começou-se a colocar em pauta uma redistribuição dos royalties em campos explorados, incluindo os que já tinham licitação feita, fazendo, portanto, parte do orçamento dos estados que os recebiam (EXAME, 2011).

No ano de 2010 foi proposta uma emenda ao projeto de lei 9.478/97, conhecida como emenda Ibsen Pinheiro (OAB-ES 2010). Tal proposta determinava que deveria haver uma mudança na distribuição de todos os royalties, ou seja, tanto os contratos já firmados quanto às licitações que viriam a ser feitas. O projeto foi bastante debatido no Congresso Nacional e houve tentativas de acordo, com propostas da União resarcir a perda dos estados produtores ou que esses só abrissem mão da renda de participação especial. Os debates e tentativas de acordo em torno da pauta se mostraram pouco eficazes, visto que nenhum dos lados aceitava nenhum tipo de prejuízo, sobretudo o estado do Rio de Janeiro e a União.

Nesse período, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva pediu para que os parlamentares adiassem a discussão da pauta para o ano seguinte, visto que 2010 era ano de eleição e, como se tratava de uma pauta importante, as decisões não poderiam ser tomadas às pressas. Ignorando o pedido presidencial, os deputados seguiram com o planejamento de julgar o projeto naquele ano. Quando o projeto de lei foi aprovado nas duas casas e faltava apenas a sanção presidencial, os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, com colaboração de parte dos governantes paulistas, exerceram grande pressão no poder executivo, através de petições populares e manifestações, e o Presidente Lula viu-se obrigado a vetar parte da Lei 12.351/2010, deixando-a incompleta. Ela garantiu o modelo de partilha, com prioridade à Petrobras e a criação da PPSA, mas deixou o assunto dos royalties sem solução.

Com os novos mandatos em vigência no ano de 2011, retoma-se a discussão da pauta dos royalties no Congresso. Os estados produtores apresentaram um modelo de divisão que aumentaria a porcentagem dos royalties nas licitações futuras. Esse aumento seria destinado para os não produtores, além de propor que a União destinasse parte da sua renda nas licitações já realizadas para os estados não confrontantes, de maneira a não alterar a arrecadação dos estados produtores. A proposta foi recusada pela bancada do governo, maioria no Congresso, pois se alegou que a União não estava disposta a abrir mão de seus recursos financeiros. (G1, 2012).

O projeto que viria a se tornar lei propunha uma divisão dos royalties muito parecida com a proposta pela Emenda Ibsen. A proposta, que resultou na Lei 12.734/2012, tinha apenas cinco artigos, onde os dois principais são o segundo e o

terceiro, que alteram diversos artigos das Leis 12.351/2010 e 9.478/97 respectivamente. Essas alterações garantem a mudança na distribuição de todos os royalties, incluindo os que estavam contidos nos contratos já licitados. Para reduzir as perdas dos estados produtores, o projeto determina que as reduções percentuais da participação dos estados produtores na distribuição dos royalties devem ocorrer gradativamente. As porcentagens da participação especial também sofrem redução semelhante. Assim as perdas financeiras não seriam tão grandes, pois apesar de reduzir as porcentagens, a quantidade de royalties pagos vai aumentar com a exploração de novos campos, ocorrendo uma compensação.

A redução dos estados confrontantes seria de 23% para 20%, ao passo que a dos municípios seria de 23,5% para 15%, chegando a 4% em 2020, nesse sentido, os municípios seriam os maiores prejudicados pela nova redistribuição. Reduzir-se-ia de 50% para 20% a participação especial destinada aos estados de forma imediata. Os estados produtores alegaram que, mesmo reduzida, a perda seria imensa. Além disso, a alteração em contratos já licitados prejudicaria significativamente o orçamento de diversos municípios, uma vez que já planejada a entrada dessa verba, aprovaram um orçamento que, assim, não poderiam arcar.

No período de tramitação da proposta, parlamentares da bancada dos estados produtores levantaram outras prerrogativas que abordassem uma revisão mais ampla do modelo tributário brasileiro. Abordou-se, por exemplo, a revisão do Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços e Transporte Interestadual de Comunicação (ICMS), que apenas no caso do petróleo e da energia elétrica é pago, integralmente, no estado consumidor, com isso, beneficia-se os estados que não tem recursos naturais para produção de energia. Apesar de diversos parlamentares reconhecerem a importância de uma revisão nos tributos, consideraram que isso deveria ser feito em outro momento, não misturando questões tributárias com os royalties. Com imensa maioria nas duas casas legislativas, a proposta foi aprovada no dia 7 de novembro de 2012 e muito comemorada pelos parlamentares dos estados não produtores, alegando ser uma vitória para os estados brasileiros mais carentes. (BRASIL, 2012).

Mediante a esse cenário, os parlamentares dos estados produtores começaram pressionar a então Presidente Dilma Rousseff para que ela vetasse a lei aprovada. No dia 30 de novembro de 2012, a Presidente Dilma vetou,

parcialmente, a Lei 12.734/2012, mudando tanto as novas licitações como as já realizadas.

O § 1º do art. 20 da Constituição garante uma compensação financeira aos estados e municípios confrontantes, mas não garante de quanto deve ser essa compensação. Dessa maneira, mesmo reduzindo a porcentagem dos mesmos, eles continuam sendo compensados. No entanto, a lei 12.734/2012 destina parte dos royalties a serem distribuídos entre os estados e municípios segundo o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, onde as regiões mais carentes recebem mais recursos. Para receber essa porcentagem dos royalties, os estados e municípios não podem receber por serem confrontantes, ou se desejassem receber dos Fundos de Participação deveriam abrir mão de receber como confrontantes. A Presidente vetou este trecho da lei por obrigar um ente federativo a abrir mão de seu direito constitucional para receber uma participação que deveria ir para todos os estados ou municípios da federação.

O texto proposto é inconstitucional, pois conflita diretamente com as disposições previstas no art. 5º e no § 1º do art. 20 da Constituição, ao obrigar os Estados e Municípios a renunciarem a direito constitucional originário para participar da distribuição do Fundo Especial destinado a todos os entes federados. Adicionalmente, ao prever opções sucessivas entre as receitas compensatórias e aquelas decorrentes do Fundo Especial, a implementação da sistemática prevista no projeto se torna inaplicável, visto que a opção de cada um dos entes federados impactará nos fatores que condicionam as decisões dos demais (BRASIL, 2012).

A Presidente também vetou a mudança nos contratos já licitados, pois vão de encontro ao inciso XXXVI do art. 5º da Constituição que define “XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Os estados e municípios confrontantes adquiriram o direito determinada parcela nos campos já licitados, e com essa parcela eles planejam investimentos futuros, não apenas os orçamentos anuais, mas numa obra que leva anos, o planejamento é feito contanto com a continuação daqueles royalties por anos. Dessa maneira a alteração nos royalties de contratos já firmados, pode causar para um orçamento anual já aprovado, como também pode causar a interrupção de diversas obras.

As novas regras de distribuição dos royalties previstas no art. 3º do projeto, ao não ressalvar sua aplicação aos contratos já em vigor, violam frontalmente o disposto no inciso XXXVI do art.

5º e no § 1º do art. 20 da Constituição. Os royalties fixados na legislação em vigor constituem uma compensação financeira dada aos Estados e Municípios produtores e confrontantes em razão da exploração do petróleo em seu território. Devido a sua natureza indenizatória, os royalties incorporam-se às receitas originárias destes mesmos entes, inclusive para efeitos de disponibilidade futura. Trata-se, portanto, de uma receita certa, que, em vários casos, foi objeto de securitização ou operações de antecipação de recebíveis. A alteração desta realidade jurídica afronta o disposto no inciso XXXVI do art. 5º e o princípio do equilíbrio orçamentário previsto no art. 167, ambos da Constituição Federal (BRASIL, 2012.)

Dia 6 de março de 2013, o Congresso Nacional realizou uma sessão conjunta das duas casas, para avaliar o veto da Presidente da República. Os deputados recusaram a ideia de quebra de contrato, pois estes eram feitos com a ANP, e não com os estados, e, portanto, não haveria quebra. Mesmo a bancada governista se mostrava contrária ao veto, o que significa que a disputa federativa se afastava da influência partidária. O Governo Federal, por sua vez, falava que já havia tomado todas as medidas que seriam possíveis de sua parte, com o veto presidencial, e que a partir de então cabia aos parlamentares resolverem o embate federativo, se abstendo do seu papel de mediador de conflito entre os estados. Mesmo com o abandono de alguns parlamentares da sessão, e a ameaça de entrar no STF alegando inconstitucionalidade, o veto foi derrubado com ampla maioria dos votos.

Nota-se que existia por parte dos entes federados pouca pretensão em negociar entre si, o que faz da questão um embate federativo. Ressalta-se que as discussões e decisões do Congresso Nacional não buscavam uma direção mais equitativa ou um consenso, o que ocorreu foi a busca por uma maior quantidade de recursos para seus respectivos estados, colocando, portanto, a vontade e o desejo de cada um se sobrepor ao ideal nacional.

### **3.2. Judicialização do conflito federativo**

Os governos dos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo entraram, nos dia 15 de março de 2013, assim que a decisão dos parlamentares foi publicada no Diário Oficial, com pedidos de Ação Direta de Inconstitucionalidade

no Supremo Tribunal Federal. Os pedidos foram feitos separadamente, no entanto, devido à semelhança entre eles, todos foram entregues ao mesmo relator: a Ministra Cármem Lúcia.

O fato de o debate federativo ter alcançado o âmbito do judiciário demonstra a total falta de capacidade de os estados negociarem entre si, e do Congresso Nacional fazer a mediação do conflito federativo. A relatora escolheu a ADI 4.91, requerida pelo estado do Rio de Janeiro, para analisar o pedido de medida cautelar, que pedia a suspensão dos efeitos da lei até o julgamento final do STF.

A ADI movida pelo estado do Rio de Janeiro apresenta duas teses centrais. A primeira diz respeito a “invalidade global das alterações no regime jurídico dos royalties do petróleo”, tomado como base para tal prerrogativa ao art. 20 da Constituição, que aborda o direito dos estados e municípios confrontantes de receberem compensações financeiras, e do art. 155, no qual é firmado o fato de o ICMS ser cobrado no destino e não na origem.

1. Violação no sentido e alcance do art. 20, § 1º da Constituição. Natureza compensatória e não redistributiva dos royalties.
2. Violação do pacto federativo originário, e consequentemente, do princípio da supremacia da Constituição e do princípio federativo. O pagamento de royalties e a fórmula de cobrança do ICMS do petróleo no destino – e não na origem – formam um sistema que integra o pacto constituinte entre Estados produtores e não-produtores. Lei ordinária não pode alterá-lo (CF, art. 155, § 2, X, b) (Rio de Janeiro, 2013, p. 1).

A segunda tese faz menção aos contratos já firmados, tal fato mostra que o Rio de Janeiro busca garantir as receitas já existentes, de forma a não sacrificar completamente seu orçamento. O autor apresenta quatro fundamentos para sustentar uma “Invalidade da aplicação das novas regras aos royalties derivados das concessões instituídas nos termos da legislação anterior”. (Rio de Janeiro 2013, p. 1).

1. Violação ao direito adquirido. As participações não são devidas em bloco; cada concessão gera um direito autônomo à percepção das participações governamentais a ela referentes. Nas concessões já existentes, esse direito se concretizou e se incorporou ao patrimônio jurídico dos entes federativos, nos termos das normas de regência. A criação de um novo regime

jurídico – que seja válido – somente poderia afetar concessões futuras.

2. Violação ao princípio de segurança jurídica. Ainda que não se pudesse falar de direito adquirido na hipótese, a incidência das inovações sobre as concessões já existentes surpreenderia bruscamente os estados produtores, afetando situações já constituídas de longas data e frustrando sua expectativa legítima em relação a receitas que vêm auferindo há muitos anos e que já se encontram comprometidas.

3. Violação ao ato jurídico perfeito. O Estado do Rio de Janeiro, em particular, celebrou contrato de refinanciamento de sua dívida junto à própria União, no qual se estabeleceu que a amortização seria feita por cotas de royalties e participações. A União não pode se valer da sua competência legislativa para tornar inviável o cumprimento do contrato que celebrou com o Estado, gerando graves sanções para este.

4. Violação aos princípios da responsabilidade fiscal, do equilíbrio orçamentário e da boa-fé objetiva. A modificação drástica e súbita do sistema de distribuição das participações governamentais – sobretudo para alcançar as concessões já existentes – produziria um desequilíbrio orçamentário dramático e impediria o cumprimento de inúmeras obrigações constitucionais, legais e contratuais dos Estados afetados. Dentre tais obrigações encontra-se o contrato de refinanciamento da dívida firmada pelo estado com a própria União, a cuja amortização estão vinculados os royalties (Rio de Janeiro, 2013, p. 1-2).

Devido ao fato de os pagamentos dos royalties serem feitos mensalmente, a ADI se encerra com um pedido do Rio de Janeiro por uma medida cautelar com urgência. A medida se justifica, pois o prazo de espera para que a medida cautelar fosse analisada por todos os ministros acarretaria prejuízos enormes aos estados produtores.

Foi publicada pela Ministra Cármem Lúcia, no dia 18 de março de 2013, uma medida cautelar que suspende a validade da lei 12.734/2012 até o resultado do julgamento no STF.

Situações como a presente, nas quais a urgência da providência requerida cautelarmente e a objetiva configuração de instabilidade jurídica, financeira e política advindas ficam objetivamente demonstradas se se mantiverem os efeitos das normas questionadas, têm sido acentuadas em casos nos quais – como se tem na espécie – a medida cautelar poderia não produzir sua plena utilidade e o seguro afastamento dos riscos demonstrados e iminentes sem a suspensão imediata dos efeitos das normas, tudo a impor ao Ministro Relator tomada de decisão imediata – reitere-se – ad referendum do Plenário.

(Liminar da Ministra Carmen Lucia, suspendendo a lei 12.734/2012 até o julgamento da ADI 4.917, p.10.)

A questão federativa é amplamente tratada, com receio da Ministra Cármén Lúcia que isso se transforme em uma desgastante batalha federativa. Convém lembrar que a Constituição foi elaborada através de negociações em que a divisão dos recursos foi pensada para haver um equilíbrio. Ao alterar somente os royalties esse equilíbrio também é alterado.

Na espécie em exame, a Constituição estabeleceu normas que se ajustam, coordenam-se, completam-se com finalidade clara de garantir a participação de Estados e Municípios em situação geográfica definida ou compensá-los pelos ônus decorrentes de sua situação. O enfraquecimento dos direitos de algumas entidades federadas não fortalece a federação; compromete-a em seu todo. E se uma vez se desobedece a Constituição em nome de uma necessidade, outra poderá ser a inobservância de amanhã em nome de outra. Até o dia em que não haverá mais Constituição. O direito de Estados e Municípios, a ser exercido nos termos da lei, não pode ser porta de entrada para o seu amesquinhamento pelo legislador, não se podendo permitir seja esse direito constitucionalmente estabelecido mais formal que real, ainda que o objetivo tenha sido o de angariar novos recursos às demais entidades federadas, igualmente necessitadas de novos aportes para fazer face às demandas sociais. Por mais nobres e defensáveis sejam os motivos que conduzem os legisladores, não se atém o controle de constitucionalidade a suas razões, mas à compatibilidade do ato legislado com as normas constitucionais (Lúcia, 2013, p. 23- 24.)

A Ministra Cármén Lúcia mostrou-se claramente de acordo com a segunda tese da ADI movida pelo estado do Rio de Janeiro, fato este que garantiu a medida cautelar, uma vez que foi entendida a necessidade de urgência. A relatora concorda com a prerrogativa de que os estados produtores seriam afetados por grandes prejuízos financeiros, visto que contavam com a verba e já haviam fechado os orçamentos do ano de 2013 em 2012, ao contrário dos estados não produtores, que não contavam com aquela verba em seus planos orçamentários.

Além disso, em caso de validação da lei enquanto o julgamento era aguardado, os estados produtores teriam o prejuízo dos meses que ficaram sem receber, que não poderia ser posteriormente compensado. É enfática a sua opinião sobre os contratos já firmados, ressaltando a segurança para se determinar o futuro. Esse caso poderia criar insegurança, uma vez que futuros projetos que planejam se utilizar de verbas de royalties sofreriam com a incerteza da manutenção do mesmo. Com a alteração do destino dos royalties nos campos já licitados pode criar-se uma insegurança para qualquer futuro orçamento. A

relatora argumentou que a alteração de contratos já firmados fere o art. 5º da Constituição.

Aplicar a nova legislação àqueles atos e processos aperfeiçoados segundo as normas vigentes quando de sua realização seria retroação, dotar de efeitos pretéritos atos e processos acabados segundo o direito, em clara afronta à norma constitucional do inc. XXXVI do art. 5º, antes mencionado.

Como indaguei em outra decisão, se nem certeza do passado o brasileiro pudesse ter, de que poderia ele se sentir seguro no Estado de Direito? Já se disse que o Brasil vive incerteza quanto ao futuro (o que é da vida), mas tem também insegurança quanto ao presente (o que precisa ser depurado para que as pessoas vivam o conforto da certeza das coisas, pois certezas das gentes não há), e o que é pior e incomum, também tem por incerto o passado. A expressão normativa questionada põe em ênfase este dado: não seria dever do Estado, acatando a Constituição que tem na segurança jurídica e no respeito incontornável e imodificável ao ato jurídico perfeito, garantir a certeza, pelo menos quanto ao passado e acabado, como se dá com as concessões feitas? Tem razão, no ponto, o Autor, ao requerer a suspensão de efeitos das normas modificadas porque poderiam ser interpretadas no sentido da possibilidade de sua aplicação imediata e com efeitos retro. Tanto causaria insegurança jurídica, financeira e política, pelo que não podem prevalecer as normas até o seu julgamento por este Supremo Tribunal Federal (Lucia, 2013, p.25-26).

Apesar da concordância com diversos argumentos utilizados pelo procurador carioca, é importante ressaltar que os argumentos dos estados não produtores pela validade da lei não estavam presente na ADI, e assim a Ministra Cármem Lúcia não discute sobre eles. Outros documentos defendem a validade da lei 12.734/2012, não sendo possível prever o resultado do julgamento. O parecer do Procurador Geral da República (PGR) na época, Rodrigo Gurgel, foi enviado para o Supremo poucos dias depois da concessão da liminar. Nele ele aprova a medida cautelar e defende a validade da lei a partir de 2016, para garantir a segurança financeira daqueles que recebem os royalties. Também defende a validade da lei, rebatendo os argumentos utilizados pelos estados produtores para alegar inconstitucionalidade.

51. Já a percepção de que os ganhos devam ser repartidos por toda a sociedade brasileira, a partir da distribuição dos royalties e participações especiais de outros moldes, parece ser a base de uma política pública mais afinada com a sociedade que deve nortear esses contratos e negócios, além de mostrar maior

reverência ao objetivo fundamental da República, no interesse de ver reduzidas as desigualdades sociais e regionais (Constituição, art. 3º. III)

52. Não se pode desconsiderar, além disso, que estamos diante de contratos de natureza sucessiva e pensados como acordos de longa duração. Se o contexto e a realidade financeira atinentes à atividade se modificam no decorrer dos anos, as próprias expectativas de ordem econômico-financeira quanto às concessões instituídas antes da revisão legal se modificam. O que está agregado à esfera de direito dos Estados produtores é o direito à participação na receita, a título de compensação, que não deixa de existir (Santos, 2013 , p. 17).<sup>2</sup>

Roberto Gurgel foi substituído por Rodrigo Janot como Procurador Geral da República. Devido a importância da pauta, imaginava-se que a mesma fosse julgada com urgência, fato este que não se concretizou. Apenas no dia 21 de novembro de 2013 o STF pediu ao PGR e à Advocacia Geral da União (AGU) pareceres sobre o assunto.

Os pareceres foram enviados no início do ano de 2014, e os dois se mostraram a favor da redistribuição dos royalties, negando a constitucionalidade da lei. Janot seguiu o parecer de seu antecessor, e defendeu a manutenção da lei 12.734/2012, mas contrário quanto à sua aplicação imediata. Já a AGU também defendeu a validade da lei, alegando que, como a diminuição seria feita gradualmente, não causaria graves problemas financeiros, como havia sido alegado pelos estados produtores.

Após um longo período parada, no dia 10 de abril do ano de 2019, o ministro Dias Toffoli, ex-presidente do STF, havia anunciado que no dia 20 de novembro ocorreria o julgamento da liminar, concedida pela ministra Cármem Lúcia, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.917, que suspendeu os dispositivos da lei 12.734/2012, que fixava as novas regras de distribuição das compensações financeiras oriundas dos royalties do petróleo. A decisão de Toffoli em estabelecer uma data para o julgamento da liminar do ano de 2019, pode estar ligada às pressões exercidas pelos representantes municipais, que durante a “Marcha dos Prefeitos”, que é um evento significativo e de grande importância, demandaram de forma expressiva um desdobramento para a pauta que estava parada a mais de quatro anos.

---

<sup>2</sup> Parecer do Procurador Geral da República referente às ADIs 4.916, 4.918 e 4.920.

O presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Glademir Aroldi, salientou que os prefeitos precisam de uma decisão definitiva sobre o assunto (CNM, 2019).

Esperava-se que o julgamento da ADI 4.971 finalmente ocorresse no ano de 2019, no entanto isso não se concretizou. O julgamento foi mais uma vez adiado, desta vez para o mês de abril de 2020 (STF, 2019).

O presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Dias Toffoli, e a ministra Carmen Lúcia, relatora das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 4917, 4916, 4918, 5038 e 4920, incluídas no calendário do Plenário do dia 20/11/2019, comunicam que o julgamento das referidas ações será transferido para 22/04/2020. O adiamento ocorre em razão de pedidos formulados nos autos por governadores de estados, com vistas à proposição de audiência de conciliação. Na decisão, que acatou parcialmente o pedido, a eminente ministra relatora determinou o sobremento dos processos pelo prazo máximo de 120 dias (Coelho, 2019).

Pouco antes da data estabelecida, 29 de abril de 2020, o ex-presidente do STF, o Ministro Dias Toffoli, retirou o julgamento da pauta do órgão, adiando mais uma vez a discussão do tema (Conjuntura, 2020). Existe a justificativa de que o Ministro Dias Toffoli haveria acatado o pedido do ex-governador do estado do Rio de Janeiro Wilson Witzel, que realizou uma solicitação para que o julgamento da ação fosse retirado das pautas do STF. (ConJur, 2020).

O julgamento da ADI, que tinha como data o dia 03 de dezembro de 2020, passou por um novo adiamento e seguiu sem data para uma resolução nos anos de 2020 e 2021. Após reunião com o governador do Rio de Janeiro Cláudio Castro, o Ministro Luiz Fux, novo presidente do STF, adiou mais uma vez a pauta. (Alves, 2020).

O ano de 2022 continuou incerto para a resolução da ADI 4.917 junto ao STF. A pauta seguiu sem uma data para o seu julgamento, e, devido ao fato de 2022 ter sido um ano eleitoral, o que se configurou foi que a discussão não foi debatida, tampouco resolvida pelo STF.

O ano de 2023 continuou sendo um ano indefinido para o julgamento da ADI 4917. Com os novos mandatos em vigor, continuaremos a analisar as possíveis tendências de retomada de discussão da pauta, para que, dessa forma,

haja um desfecho para ela, que se encontra sem resolução há mais de dez anos no Supremo Tribunal Federal.

A ciência política brasileira tem, cada vez mais, se preocupado em promover debates e estudos acerca de temas relacionados ao federalismo sob os mais diversos prismas interpretativos, que podem ser: eleitorais, relacionados a distribuição de recursos entre os entes federados, formas de representação dos estados nas câmaras representativas, dentre outros. Ressalta-se que todos os temas e discussões acerca dos estudos sobre federalismo são importantes, tanto para o desenvolvimento da Ciência Política no Brasil, quanto para o aperfeiçoamento de políticas públicas. Entretanto, não podemos deixar de levar em consideração nos estudos sobre federalismo o papel do Judiciário neste sistema e como ele se configura como um relevante ator no julgamento de litígios e na resolução de conflitos entre os entes federados.

Salienta-se que é preciso ter cuidado com o olhar que lançamos ao Poder Judiciário, para que não o relacionemos com um ator político. Na verdade, a legitimidade deste poder na intermediação de conflitos de natureza política se justifica na prerrogativa do mesmo em fazer cumprir a Constituição Federal, sem que seus Ministros tenham, a priori, interesses políticos.

Dito isso, podemos constatar o protagonismo que o STF possui dentro do arranjo federalista brasileiro. O órgão é o responsável por julgar os conflitos constitucionais entre os entes federados, segundo o artigo 102 da Constituição Federal, onde está em pauta a adjudicação de limite de poderes dos estados, municípios e da própria União. Sendo assim, as ADINs fazem referência não apenas a conflitos federativos, mas também tangenciam as esferas de governo envolvidas.

A pauta que diz respeito à constitucionalidade em arranjos federativos é tão considerável que Riker, um dos grandes nomes dos estudos sobre federalismo, afirma que:

É difícil fugir à conclusão de que as particularidades do federalismo (ou seja, os detalhes constitucionais e administrativos) não fazem nenhuma diferença", salienta que "os advogados, principalmente os constitucionalistas, têm um pouco mais de trabalho em uma federação do que em um sistema unitário; salvo isso, não há muita diferença [entre os sistemas] (Riker, 1975, p. 144 *apud* Stepan, 1999, p.65).

Com isso, podemos constatar que assuntos de caráter constitucional não estão apenas presentes, mas são de profundo interesse nos arranjos federativos e, por isso, devem ser analisados pela Ciência Política.

Entender o papel do Judiciário é de fundamental importância para compreender a dinâmica do federalismo brasileiro, uma vez que o Supremo Tribunal Federal funciona como árbitro de conflitos. O Brasil possui um caráter trino, organizando seu federalismo, portanto, em União, estados e municípios, denominados entes federados. Essa construção, destaca ainda mais o papel do Poder Judiciário, reconhecida a existência de um considerável número de atores envolvidos em possíveis conflitos federativos.

À medida em que nos debruçamos sobre a temática dos conflitos federativos, podemos perceber, como constata Murilo de Aragão (2023), que existe um desequilíbrio nas relações institucionais entre União e os entes que compõem a federação. Aragão (2023) também destaca que os conflitos entre os membros do pacto federativo contemplam uma enorme variedade de razões, como, por exemplo, a concessão de isenções e subsídios por parte dos Estados- membros e Municípios para atração de investimentos produtivos, configurando a chamada “guerra fiscal” e a proposta de distribuição dos royalties do petróleo, conflito esse que nos dedicamos a analisar nos próximos capítulos deste trabalho.

O resultado dessas práticas nocivas entre os estados é o comprometimento da própria ideia de Federação. As discussões em torno do pacto federativo não podem negligenciar um aspecto de suma importância como as distorções econômicas, sociais e políticas existentes entre os estados. No entanto, como podemos repensar o pacto federativo e, voltando às suas origens, honrar com o compromisso celebrado entre os estados- membros? É preciso diversas mudanças na legislação brasileira, e muitas delas irão esbarrar na dificuldade política. As riquezas devem ser distribuídas para todos os entes, independentes de suas condições? Dessa forma, deve entrar na pauta política a divisão de todo e qualquer tipo de royalties. As mudanças realizadas no âmbito fiscal para evitar a guerra entre os estados é um importante avanço na preservação do pacto federativo, mas ela não deve se limitar somente à questão do ICMS. O Brasil é um país que produz muita riqueza, mas a sua distribuição ainda está longe de ser justa. Além disso, carecemos de uma gestão eficiente da receita pública, de modo que essa riqueza é desperdiçada diariamente. Aliás, esse é um dos grandes receios com a riqueza oriunda do petróleo extraído no mar (Azevedo, 2013, p.18).

O excerto acima, revela um dos maiores problemas do pacto federativo brasileiro. A guerra fiscal, apontada por Júlio Cesar Azevedo (2013), é a razão de muitas disputas entre os entes federados, que pode, inclusive, contribuir para depreciar o funcionamento estável do federalismo brasileiro.

Uma constatação que podemos fazer acerca do pacto federativo brasileiro é a de que alguns membros da federação apresentam certa dependência financeira em relação à União. Isso se justifica pelo fato de muitos entes federados não serem financeiramente autônomos (Vergolino, 2014).

Diante das desigualdades regionais, a Constituição Federal de 1988 previu mecanismos de cooperação vertical, de tal modo que estão previstas transferências constitucionais da União para estados, municípios e regiões (Ismael, 2005). Halberstam (2008), propõe uma reflexão acerca do federalismo vertical ao salientar que são considerados verticais as relações federalistas em que a União possui um maior protagonismo dentro desse arranjo, tendendo a uma centralização em favor da mesma, como se configura o caso brasileiro. A busca por benefícios através de políticas públicas geralmente acarreta em competição e conflito por causa da escassez de recursos (Waltenburg & Swinford, 1999).

Construído esse cenário de conflitos federativos, podemos nos deparar com alguns casos em que o Congresso Nacional não tem tido êxito em solucionar esses confrontos, o que ajuda a caracterizar cenas de impasses e instabilidade no federalismo brasileiro, que acaba por ter seus conflitos solucionados, muita das vezes, pelo Supremo Tribunal Federal, através do controle de constitucionalidade.

Werneck Vianna (1999), defende que o STF tem cumprido sua prerrogativa e promulgado interpretações em pautas sensíveis às relações intergovernamentais entre União e estados, como podemos ver na passagem a seguir:

[...] tendência que parece se afirmar, os governadores judicializam os conflitos que versam sobre os temas da Federação. Da perspectiva das ADIs dos governadores, cabe admitir que o STF tem-se comportado como instituição estratégica na garantia do princípio do universalismo na organização da burocracia pública, impedindo sua apropriação pelos interesses particularistas de corporações. [...] o STF poderia ser considerado distante e indiferente ao tema da federação. Mas essa seria uma percepção enganosa [...] (Vianna *et al.*, 1999, p. 121).

Mediante ao atraso para o julgamento da ADI 4917, podemos chegar à conclusão que o STF pode estar encontrando dificuldades em mediar o conflito entre os entes federados, visto que a questão permanece por mais de dez anos sem um desfecho. O fato de ainda não haver uma nova data para o julgamento da Ação, pode ser um indicador de que ainda não existem perspectivas que iluminem um possível acordo entre as partes envolvidas.

### 3.3.

#### **A volatilidade da receita oriunda dos royalties do petróleo**

Com a descoberta das jazidas de petróleo, no ano de 2007, projetou-se um cenário bastante positivo, sobretudo para os estados produtores, no que diz respeito a aumento de postos de emprego e dinâmicas financeiras relacionadas à exploração da commodity. Esse fator pode estar relacionado a uma visão bastante otimista, que, como já mencionado, pode ter motivado os estados não produtores a pensar a proposta de redistribuição, uma vez que, com a descoberta das novas jazidas, acreditava-se que o aumento na exploração compensaria as novas regras de distribuição dos royalties.

No entanto, principalmente nos anos que sucederam a formulação da lei de redistribuição dos royalties, o que pudemos observar foi uma intensa variação na arrecadação das compensações financeiras. Isso mostra o quão volátil é a receita que vem dos royalties, o que nos faz questionar, também, a forma pela qual a receita é administrada, sobretudo quando é utilizada para sanar gastos fixos do estado. Por isso, faremos uma breve análise do panorama de arrecadação e do cenário do mercado internacional de hidrocarbonetos para demonstrar as flutuações da receita em questão.

Com o término da crise econômica de 2008, período em que o barril de petróleo chegou a custar US\$50, o mercado voltou a se estabilizar, fato que fez com que em 2011 o preço da commodity chegassem a US \$100. Foi nesse cenário de crescente estabilidade do petróleo que foi formulado o projeto de redistribuição

dos royalties do petróleo, pois se acreditava que os ganhos com o pré-sal compensariam a nova forma de distribuição das compensações.

No ano de 2014, o mercado do petróleo passou por sérias mudanças, o que fez com que o preço do barril caísse acentuadamente, chegando a ficar abaixo de US \$50 em janeiro de 2015. Após isso, o preço do barril obteve certa recuperação, chegando a ficar acima de US \$50 no primeiro semestre de 2015, no entanto não houve instabilidade, visto que voltou a cair, ficando abaixo dos US \$30 no segundo semestre e no começo de 2016.



Gráfico 1 - Preço do petróleo em queda entre agosto de 2014 e agosto de 2015<sup>3</sup>

Não é possível se prever o rumo que o preço do barril de petróleo irá seguir, entretanto o fato é que o mercado de hidrocarbonetos não se comportou do mesmo jeito se comparado ao período que se iniciou a discussão sobre a divisão dos royalties do petróleo. Fatores como a produção de gás xisto nos EUA, que aumentou a oferta de hidrocarbonetos no mercado internacional, além do fim das

<sup>3</sup> Disponível: <https://g1.globo.com/economia/noticia/precos-do-petroleo-tocam-maximas-desde-2014-com-venezuela-e-acordo-nuclear-no-radar.ghtml>. Acesso em 7 set.2025.

sanções econômicas aplicadas ao Irã, por conta de seu programa nuclear fez com que esse país voltasse a exportar petróleo para potências econômicas, aumentando ainda mais a oferta de hidrocarbonetos no cenário internacional, foram decisivos para a queda do preço do barril do petróleo. Convém lembrar que a demanda também caiu devido a diminuição de importação de países emergentes, como a China, por exemplo. Por fim, vale ressaltar a mudança nas políticas econômicas dos membros da OPEP.

Aspecto de alta relevância para o entendimento dos fenômenos que circundam e influenciam a dicotomia entre abundância de petróleo e baixo desempenho econômico e social é a tendência dos Estados aos ganhos rápidos e fáceis proporcionados pela exportação das commodities típicas do setor petrolífero: o petróleo e o gás natural. Estes produtos, vendidos no mercado internacional aos preços nele praticados, estão sujeitos às variações típicas dos mercados bursáteis, onde os valores dos produtos se formam e se alteram ao sabor das variações provocadas pelos grandes agentes produtores e, no caso do petróleo, pelo grande cartel reunido na OPEP (Mano, 2017, p. 89).

Com isso, destacamos que o fato de o preço do barril do petróleo ter apresentado reduções após 2014 fez com que se reduzissem as compensações financeiras resultantes da exploração de hidrocarbonetos. Com a queda do preço do barril, consequentemente o valor referente aos royalties também cai. Segundo dados do ministério de minas e energia, obtidos através do boletim de exploração e produção de petróleo e gás natural edição nº 48, relativo ao mês de fevereiro, foi arrecadado no ano de 2015 R\$5,5 milhões a menos do que em 2014. No caso da participação especial o valor reduziu R\$6 milhões. Os royalties arrecadados em fevereiro de 2016 somaram R\$875 milhões, 2,2% menor do que em janeiro, e 26,95% menor do que em fevereiro de 2015.

- Royalties (R\$ milhões) anual entre 2011 e 2015 e mensal em 2016.

| Beneficiários | ROYALTIES (R\$ milhões) |                  |                  |                  |                  |               |               |
|---------------|-------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|---------------|
|               | 2011                    | 2012             | 2013             | 2014             | 2015             | jan/16        | fev/16        |
| União         | 3.673,99                | 4.420,35         | 4.600,31         | 5.219,23         | 3.571,49         | 278,20        | 272,63        |
| Estados       | 3.839,66                | 4.601,92         | 4.833,14         | 5.455,94         | 3.682,11         | 283,51        | 276,60        |
| Municípios    | 4.375,40                | 5.312,97         | 5.542,73         | 6.301,95         | 4.321,09         | 332,98        | 325,81        |
| <b>TOTAL</b>  | <b>11.889,06</b>        | <b>14.335,24</b> | <b>14.976,19</b> | <b>16.977,12</b> | <b>11.574,69</b> | <b>894,70</b> | <b>875,04</b> |

- Participações Especiais (R\$ milhões) anual entre 2011 e 2015 e mensal em 2016.

| Beneficiários | PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS (R\$ milhões) |                  |                  |                  |                  |        |                 |
|---------------|---------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------|-----------------|
|               | 2011                                  | 2012             | 2013             | 2014             | 2015             | jan/16 | fev/16          |
| União         | 6.324,55                              | 7.927,59         | 7.748,59         | 8.413,76         | 5.312,40         |        | 961,25          |
| Estados       | 5.059,64                              | 6.342,07         | 6.198,87         | 6.731,01         | 4.257,91         |        | 769,00          |
| Municípios    | 1.257,33                              | 1.585,52         | 1.549,72         | 1.682,75         | 1.064,48         |        | 192,25          |
| <b>TOTAL</b>  | <b>12.641,52</b>                      | <b>15.855,17</b> | <b>15.497,18</b> | <b>16.827,52</b> | <b>10.634,78</b> |        | <b>1.922,49</b> |

Tabela 2 - Arrecadação dos royalties e participações especiais entre 2011 - 2016<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Tabela retirada do boletim de exploração e produção de petróleo e gás natural edição n° 48.

Disponível em:

<http://www.mme.gov.br/documents/10584/2181192/Boletim+de+Explora%C3%A7%C3%A3o+e+Produ%C3%A7%C3%A3o+de+Petr%C3%B3leo+e+G%C3%A1s+Natural+n%C2%BA+48+-+abril/85bd53d5-ca69-4966-9a51-cc83c433cac2?version=1.0>. Acesso em 23 ago.2025.

O governo do Rio de Janeiro, além de diversos municípios do estado, tem suas arrecadações muito dependentes dos royalties, e foram duramente afetados por essa redução. O valor arrecadado com os royalties já está destinado a pagar compromissos financeiros, e com essa redução a dívida aumenta, como em relação ao pagamento do salário dos aposentados e pensionistas em 2016. A grave situação econômica que passa o estado carioca, que decretou estado de calamidade pública em junho de 2016, tem como uma das principais consequências essa redução nos royalties arrecadados. Apesar disso, a queda do preço do barril ocorre desde meados de 2014, o que tornava esperado a redução também dos recursos originados pela exploração de hidrocarbonetos. Os royalties são um recurso que tem uma baixa estabilidade, pois dependem do preço de um recurso natural específico, o petróleo, e o Brasil tem pouca influência no valor deste produto. É por isso que defendemos a posição que depender desse recurso para gastos essenciais se mostra uma grande irresponsabilidade e, nas próximas sessões, traremos considerações sobre a administração do estado do Rio de Janeiro.

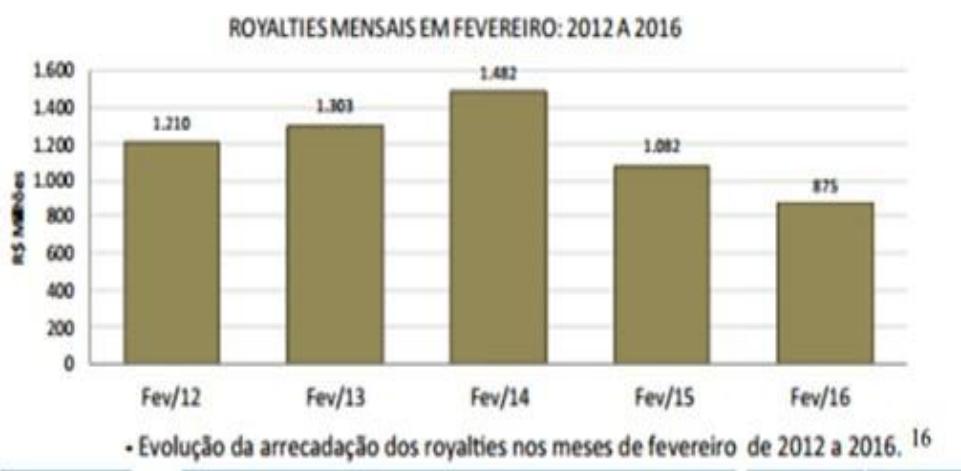


Gráfico 2 - Arrecadação mensal com royalties, em fevereiro, no período de 2012 - 2016<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Gráfico retirado do boletim de exploração e produção de petróleo e gás natural edição nº 48. Disponível em:  
<http://www.mme.gov.br/documents/10584/2181192/Boletim+de+Explora%C3%A7%C3%A3o>

Após significativos períodos de queda, o preço do barril do petróleo voltou a subir no ano de 2017, impulsionados pelo aprofundamento da crise econômica na Venezuela e pela iminente decisão dos Estados Unidos sobre sanções ao Irã. O aumento do preço do petróleo contribui para a elevação da arrecadação da União e governos estaduais e municipais com royalties e participações especiais recolhidos sobre a produção de óleo e gás no Brasil. Em 2017, foram pagos R\$15,3 bilhões em royalties, isto é, a arrecadação com royalties foi 29% maior do que o arrecadado em 2016. No mesmo período, o valor das participações especiais arrecadadas supera em 157% o montante recolhido em 2016. Royalties e participações especiais em 2017 somam R\$30,5 bilhões, ou seja, 72% a mais que o total pago em 2016. Reflexo da elevação dos preços médios do petróleo e do crescimento da produção nacional.

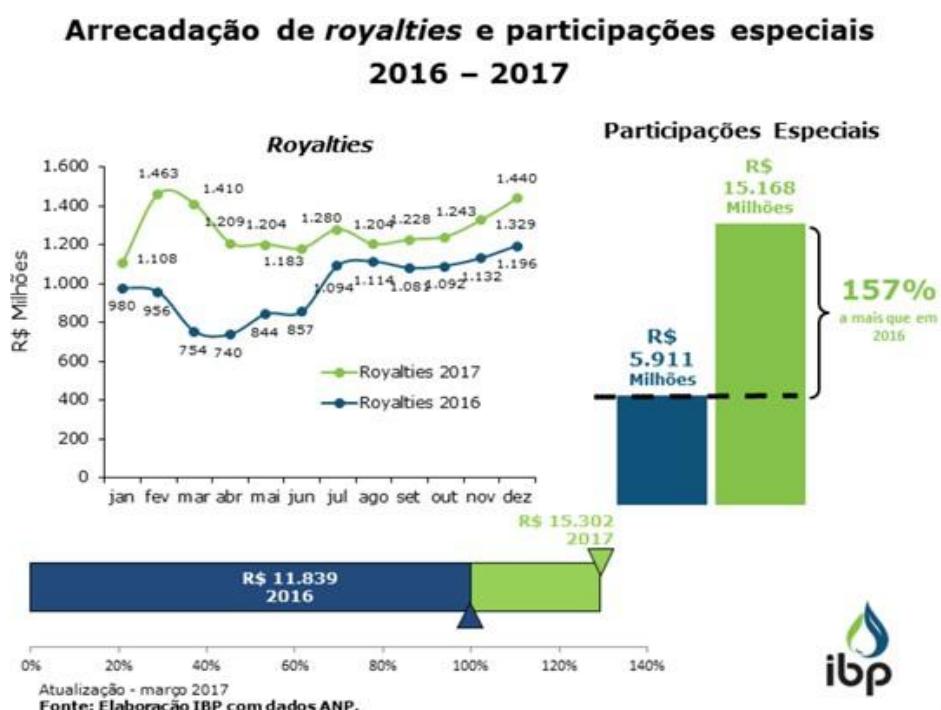


Gráfico 3 - Arrecadação dos royalties e participações especiais em 2016 e 2017<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Gráfico retirado Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Bicombustíveis (IBP): “Arrecadação de royalties e participações especiais em 2016 e 2017”. Disponível em:<https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/arrecadacao-de-royalties-e-participacoes-especiais-em-2016-e-2017/>. Acesso em:

No ano de 2018, visto a valorização dos preços do barril do petróleo, a arrecadação de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural, no Brasil, apresenta alta registrada, até o mês de maio, de 44%. Segundo a ANP, as receitas governamentais, nos cinco primeiros meses deste ano, totalizaram R\$20, 430 bilhões, frente aos 14,183 bilhões registrados no mesmo período do ano passado, fato este que expõe o constante crescimento da arrecadação oriunda da exploração da commodity.

Ao todo, foram arrecadados, entre janeiro e maio, R\$8, 019 bilhões em royalties, compensação financeira que incide sobre a produção de todos os campos do país. O montante representa um aumento de 25,4% frente aos cinco primeiros meses de 2017. Somando royalties e participações especiais, segundo a ANP, a arrecadação dos Estados subiu 46%, totalizando R\$7,226 bilhões até maio.

O Rio de Janeiro, maior produtor de óleo e gás do país, foi o principal destaque e viu suas receitas subirem 53%, para R\$5,232 bilhões no ano. Os municípios arrecadaram R\$ 3, 977 bilhões, alta de 36% ante os cinco primeiros meses de 2017. As receitas de royalties e participações especiais da União, por sua vez, tiveram um crescimento de 48%, para 8, 482 bilhões. Este panorama no mercado internacional de hidrocarbonetos favoreceu a arrecadação oriunda da exploração da commodity no Brasil. Sobre esse caráter volátil da receita dos royalties, Gustavo Mano discorre que:

A volatilidade dos preços do petróleo exerce, segundo Karl (1997) uma notável influência negativa sobre alguns aspectos sensíveis da vida do Estado, tais como a disciplina orçamentária, o controle das finanças públicas, o planejamento estatal, o investimento, a distribuição de renda e a redução da pobreza (Mano, 2017 p. 88).

A partir dessa pequena análise, feita logo nos anos que sucederam a proposta de repartição dos royalties, podemos observar o caráter volátil dessa receita, que possui um papel tão importante para o equilíbrio financeiro do Rio de Janeiro. Um de nossos intuições é mostrar um panorama que se apresentou de maneira diferente àquele pensado, sobretudo no ano de 2007, em que as descobertas do pré-sal projetavam uma melhora significativa, que justificaria, por

exemplo, uma nova redistribuição, aos moldes do que foi pensado e transformado em lei no ano de 2012. Além disso, defendemos que depender de uma receita tão instável como a dos royalties para cobrir gastos correntes, pode não ser uma estratégia tão eficaz quando o estado planeja a destinação desse recurso em suas leis orçamentárias. Como evidenciamos, as nuances no mercado internacional e o preço do barril alteram profundamente o fluxo do montante recebido pelas unidades subnacionais.

### **3.4.**

#### **Perspectivas da destinação do uso dos royalties no Rio de Janeiro**

A descoberta do pré-sal, que foi anunciado no ano de 2007, gerou grande entusiasmo por parte dos estados produtores de petróleo, o que inclui o Rio de Janeiro. Com isso, as reservas petrolíferas eram apontadas como um passaporte para o futuro, bem como uma saída para uma possível resolução de problemas sociais. No entanto, o que se pode perceber é que grande parte dos royalties, ainda hoje, não consegue ser revertida em um mecanismo de transformação social. Há a necessidade de se fazer um esforço para que os recursos oriundos da exploração dessa riqueza mineral sejam revertidos em progresso econômico e social.

Convém lembrar que o Brasil, na última década, passou por um período de forte crescimento da produção de petróleo, que mais que dobrou entre os anos de 1997 e 2010. Desse modo, os recursos oriundos da exploração dos royalties também aumentaram drasticamente. Ressalta-se ainda que, em 2010 por exemplo, o Estado do Rio de Janeiro foi responsável por 87% da produção marítima e 79% do total da produção petrolífera no Brasil. É pertinente destacar o fato de as compensações oriundas da exploração do petróleo serem pagas mensalmente ao Tesouro Nacional, que repassa os recursos para os estados e municípios beneficiados. Nesse cenário, os municípios podem aplicar os recursos dos royalties da forma que bem desejarem, ocorrendo apenas duas restrições, que são: a não utilização para contratação de funcionários de forma permanente e para pagamento de dívidas, exceto as dívidas com o governo federal.

Ao nos debruçarmos sobre o cenário de 2018, por exemplo, a estimativa era a de que o estado destinasse 75% da receita com os royalties para o fundo que

paga as aposentadorias e pensões dos servidores públicos estaduais, o Rioprevidência. As informações estão na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018, que estima uma arrecadação total de R\$ 58,2 bilhões para o Rio de Janeiro, sendo 14,9% oriundos dos royalties e participações especiais sobre a produção do petróleo.

O Rio previu arrecadar R\$ 8,7 bilhões com o dinheiro do petróleo neste ano, dos quais R\$ 6,5 bilhões em tese iriam ir para a Previdência dos servidores. A previdência dos Servidores do Rio de Janeiro fechou 2016 com um déficit de R\$ 10,2 bilhões, perdendo apenas para São Paulo e Minas Gerais, segundo o Tesouro Nacional. Mesmo que boa parte da receita dos royalties seja destinada a cobrir a Previdência, o orçamento de 2018 prevê um significativo aumento nos investimentos. Em 2017, a despesa de investimento estimada na Lei Orçamentária Anual (LOA) era de R\$ 4,71 bilhões. Na LOA 2018, a despesa de investimento calculada foi de R\$ 7,73 bilhões— 63,89% a mais que no ano anterior.

A análise do uso desses recursos não traz resultados animadores, uma vez que seus efeitos para a atividade econômica e para o desenvolvimento de questões sociais não são tão positivos. O Rio de Janeiro deve começar a criar mecanismos para que haja a maximização das receitas de petróleo e que se garanta que essas se transformem em desenvolvimento econômico e social. Pode-se dizer também que o fato de os recursos oriundos dos royalties terem sido mal empregados faz surgir a necessidade de se aprimorar os mecanismos institucionais de controle. É válido trazer para a discussão o fato de que o caso do Rio de Janeiro não é isolado. Existe uma literatura que analisa e comprova o fato de diversos países não se beneficiarem da renda oriunda de exploração de recursos naturais, sobre isso, Gustavo Mano (2017) salienta que:

Uma das forças pró-cíclicas mais notáveis segundo considerável parcela dos estudiosos é o fracasso dos Estados em promover, a partir das rendas petrolíferas, políticas de diversificação das atividades econômicas que possam, no longo prazo e de forma sustentável, funcionar como elementos anticíclicos e de garantia de políticas públicas de geração de emprego, combate à pobreza e redução de desigualdades. A diversificação da economia constitui um fator relevante na procura por políticas tendentes a minimizar impactos da abundância de recursos naturais na economia. Ela “é fundamental para evitar os males descritos anteriormente, advindos da dependência, e por permitir a criação de estratégias de saída para quando a produção entrar

em seu ciclo de depleção (Periard; Losekann, 2012, p.141 *apud* Mano, 2017, p. 90.)

O que há de interessante nessa questão, é a prerrogativa de que esse mal desempenho pode ter relação com a falta de transparência da gestão desses recursos. Nesse sentido, a transparência tem como objetivo fornecer um maior controle social acerca do manuseio dos recursos dos royalties. Grande parte da parcela de arrecadação dos royalties é destinada para capitalizar o fundo de pensão dos servidores do estado e não está registrada como parte dos gastos correntes. Portanto, está se fazendo uso de uma receita volátil, que é a dos royalties para cobrir um gasto estável, que são as despesas com o Rio Previdência.

a conformidade do artigo 13, inciso XII, da Lei Estadual nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, com a redação que lhe emprestou a Lei Estadual nº 4.237, de 5 de dezembro de 2003, ficam incorporados ao patrimônio do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA os direitos do Estado do Rio de Janeiro sobre royalties e participações especiais decorrentes do artigo 20, §1º, da Constituição Federal, que tenham como consequência o ingresso de valores relativos a fatos geradores incorridos a partir de janeiro de 2006.

§ 1º A incorporação de direitos, a que se refere o caput deste artigo, se destinará à capitalização do RIOPREVIDÊNCIA, assim como ao aporte dos recursos necessários para o cumprimento das obrigações assumidas por intermédio do Contrato de Abertura de Contas, Nomeação de Agente Fiduciário e Outros Pactos, firmado em 10 de junho de 1997, entre o Estado do Rio de Janeiro e a Caixa Econômica Federal, seus respectivos termos aditivos e dos contratos celebrados entre o RIOPREVIDÊNCIA e o Estado do Rio de Janeiro para a recomposição do fluxo original dos Certificados Financeiros do Tesouro.

§ 2º Excluem-se do disposto no caput as parcelas destinadas aos Municípios e órgãos da administração pública federal de que tratam o artigo 27 da Lei Federal nº 2004, de 3 de outubro de 1953, com a Redação dada pela Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, os artigos 49 e 50 da Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, assim como os direitos já gravados por anteriores destinações específicas, especialmente os já contratualmente comprometidos através de contrato de cessão de créditos celebrado entre o Estado e a União Federal, firmado em 29 de outubro de 1999, de cessão e transferência à União de parte dos direitos de crédito da participação governamental nas modalidades de royalties e participação especial em 255 (duzentas e cinquenta e cinco) parcelas mensais (RIO DE JANEIRO, 2009, p. 1-2).

Deve-se mencionar que, mesmo a lei permitindo que se destinem os royalties para a previdência, seria interessante que se aplicasse os recursos oriundos da exploração do petróleo em investimentos que possuíssem alguma sustentabilidade para o futuro, uma vez que como se trata de uma receita volátil, pois os preços oscilam e o ideal seria não depender tanto dessa fonte para assuntos tão importantes como o sistema de previdência (Pessôa & Barbosa Filho, 2012).

Mauro Osório (2017) destaca que é necessário que a sociedade passe a refletir e discutir formas de pensar uma agenda que auxilie na construção de perspectivas de desenvolvimento para o Rio de Janeiro, no sentido de diminuir as desigualdades sociais e territoriais.

Um exemplo é pensarmos a seguinte situação descrita na passagem a seguir:

A carência de empregos na periferia da RMRJ - onde residiam, em 2015. 47,07% (IBGE/SEADE) dos habitantes da metrópole carioca - obriga parcela significativa dos moradores dessa região a se deslocar diariamente para trabalhar na cidade do Rio de Janeiro. Isso, aliado às deficiências ainda existentes nos transportes públicos de massa nessa região, faz com que, de acordo com o Censo IBGE de 2010, os dados na periferia da RMRJ sejam piores do que os encontrados na periferia da RMSP. No ano de 2010, na periferia da RMRJ, 32,41% dos trabalhadores levavam, em um único trajeto diário, mais de uma hora para se deslocar entre casa e trabalho, contra um percentual, na periferia da RIMSP, de 25,50%. Esse conjunto de dados reafirma a prioridade que, em uma estratégia de fomento ao desenvolvimento socioeconômico do estado do Rio de Janeiro, devem ter as políticas a serem desenhadas para a metrópole carioca, principalmente aquelas voltadas para a periferia metropolitana (Osório, 2016, p. 86-87).

Podemos constatar que o excerto de Mauro Osório corrobora para essa perspectiva que discorre sobre as desigualdades presentes no Rio de Janeiro. Muito bem exemplificadas tomando como referência as regiões mais periféricas, nas quais seus moradores precisam se deslocar, em uma jornada extremamente exaustiva, para a capital do Rio em busca de oportunidades de emprego. Sem dúvidas, os royalties poderiam servir como uma forma de fomentar o desenvolvimento das regiões periféricas do estado a fim de se projetar um horizonte no qual se busque reforçar as potencialidades dessas localidades com o

intuito de promover um maior desenvolvimento. Sobre isso, Mauro Osório discorre que:

No que diz respeito ao adensamento produtivo, do ponto de vista setorial, é importante examinar e aprofundar as pesquisas e debates sobre as atividades e os complexos produtivos com maior potencialidade no estado do Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, é fundamental ampliar a discussão sobre o papel que o setor petróleo e o que podemos denominar de complexo do petróleo e gás – extração de petróleo; partes, peças e equipamentos; indústria naval; inovação; projetos de engenharia; convenções, eventos e turismo de negócios em geral; serviços de apoio etc. – podem significar para o desenvolvimento socioeconômico do estado do Rio de Janeiro nas próximas décadas. (Osório, 2017, p. 86).

Por mais que a realidade se mostre adversa, existem perspectivas que defendem que é possível que os recursos naturais possam funcionar como motores de desenvolvimento. Nesse sentido, estados que recebem receitas provenientes da exploração de petróleo, como é o caso do Rio de Janeiro, devem sustentar, de maneira duradoura, modelos de prosperidade baseados nesses rendimentos, no nosso caso, nos royalties.

As opiniões favoráveis ao crescimento sustentado na exploração de recursos naturais apontam, de modo geral, como vantagens trazidas pelas rendas estatais geradas a partir das atividades econômicas relacionadas à produção extrativista, a melhoria dos índices de crescimento econômico, a criação de empregos, a capacitação financeira dos Estados para lidar com políticas públicas de redução da pobreza, a possibilidade de obter transferências de tecnologia dos agentes incumbidos das atividades de produção dos recursos minerais para as instituições do estado hospedeiro, o incremento da infraestrutura e do parque industrial para atendimento às atividades relacionadas à exploração dos recursos naturais (Mano, 2017, p. 81).

Ao nos dedicarmos a entender a realidade experimentada pelo Rio de Janeiro ao fazer a gestão dos recursos provenientes da exploração de petróleo, podemos chamar a atenção para o que desenvolver Karl (1997) ao ponderar que, economias que tinham o motor de desenvolvimento assentado na indústria petrolífera eram marcadas por uma administração ineficaz, associada a altos índices de corrupção, o que acabava por não traduzir as expectativas de sucesso em bons níveis de bem estar social, apresentando, na verdade, índices

consideráveis de desigualdade, pobreza e desemprego. Sobre esse fato Gustavo Mano discorreu em sua tese de doutorado que:

No Estado do Rio de Janeiro um ex-governador está preso por diversos crimes vinculados ao período das suas gestões, havendo também ex secretários estaduais de diversas pastas e conselheiros do Tribunal de Contas do Estado na mesma situação. O notável em todo este quadro é que a maior parte dos atos dados pelo Judiciário como sendo criminosos tiveram seu cometimento vinculado a obras relacionadas com a expansão dos negócios da Petrobras, em uma época de fortes investimentos no setor petrolífero do Rio de Janeiro, notadamente a construção do complexo petroquímico conhecido por Comperj, no município de Itaboraí (Mano, 2017, p 82).

Esse quadro que, na época em questão, ainda era agravado pelo ápice da crise financeira sem precedentes pela qual passa o Rio de Janeiro, demonstra uma das perspectivas defendidas por Karl (1997), que economias vinculadas a atividades de indústria petrolífera podem desenvolver estruturas patrimonialistas em sua administração e que tem como consequência desdobramentos negativos no âmbito econômico. Dentro dessa discussão, Gustavo Mano (2017) coloca em evidência uma perspectiva interessante, que também merece também ser destacada no presente trabalho, que é a ideia da “baixa cidadanização” dos recursos naturais. Sobre isso o autor desenvolve o seguinte:

Um último aspecto das elaborações científicas dos autores agora enfocados se concentra em faceta de fundamento sócio-político por excelência e que se ousa traduzir por “baixa cidadanização” dos Estados que são capazes de gerar grandes volumes monetários a partir da extração de recursos naturais, nomeadamente petróleo e gás natural. Aduzem os citados cientistas que estes Estados, em geral, tendem a criar vínculos frágeis entre os governos e os cidadãos. Explicam o fenômeno pelo fato de que as receitas geradas pelos royalties independem dos atos e fatos da cidadania, como ocorre com os tributos; são receitas externas, sobre as quais os cidadãos nem sempre dispõe de informações e que se realizam independentemente das atividades econômicas endógenas relacionadas com bens e serviços produzidos pela sociedade local (Mano, 2017, p.84).

O que podemos dizer, com isso, é que há uma carência de perspectivas, por parte do estado do Rio de Janeiro, que atrela o que é arrecadado pelas receitas dos royalties e o desenvolvimento de cidadania. Além de não ser destinado para projetos que potencializem as sociedades locais, as compensações financeiras que

o Rio recebe da exploração da commodity, também não possuem total transparência, para os cidadãos, no que diz respeito às prestações de contas para aqueles que exercem os seus direitos de cidadania no estado. Lembramos que, não há uma unanimidade dentro do campo intelectual que atrele uma relação negativa entre abundância de recursos naturais e crescimento econômico ou desenvolvimento sustentável (Mano, 2017). Entretanto, no caso do Rio de Janeiro, a nossa hipótese é a de que os recursos poderiam ser utilizados para projetos que objetivassem, por exemplo, potencializar nossos indicadores sociais e não somente para gastos correntes como o RioPrevidência.

## 4.

### **Capacidade fiscal do Rio de Janeiro: crises e perspectivas**

Nos capítulos anteriores nos dedicamos colocar em pauta o tema das capacidades estatais, mais especificamente a capacidade fiscal, e, atrelado a isso, realizamos o esforço de destacar o Rio de Janeiro como o nosso objeto dentro dessa discussão, visto a relevância de pensar fatores que se relacionam diretamente com os desafios enfrentados pelo estado para promover desenvolvimento, frente a um cenário de crise fiscal. Por isso, de maneira inicial, abordamos reflexões teóricas sobre capacidade fiscal, que abriram espaço para que pudéssemos mencionar também o conflito federativo que, sem dúvidas, está totalmente atrelado à temática desenvolvida o presente trabalho, uma vez que a nossa hipótese é a de que a situação do estado estaria muito pior, em sua dimensão fiscal, se não fosse a suspensão dos dispositivos da lei de redistribuição dos royalties, promulgada pela ministra Carmém Lúcia. Neste momento, é importante discutir a presença de fatores estruturais e conjunturais presentes na crise fiscal do estado do Rio de Janeiro, que se agravou a partir de 2016.

#### **4.1.**

#### **Pensando a construção do cenário de crise: uma perspectiva introdutória**

O cenário em que se encontra o Rio de Janeiro hoje, sem dúvidas, é bem diferente daquele constatado no início do século passado. A trajetória do estado revela que o maior parque industrial do Brasil se concentrava aqui. Segundo o censo de 1907, a participação do PIB do Rio de Janeiro no total nacional era de 30,20% (Osório, 2022). Esse cenário começa a mudar a partir de 1919, devido ao fato de São Paulo se consolidar com o complexo cafeeiro paulista, elevando a participação desse estado no PIB nacional para 37,75%, contra 28,2% do Rio.

A rigor, o Rio de Janeiro continuou sendo, até os anos 1960, um bom atrativo para investimentos, muito por conta de sua posição enquanto Distrito Federal. Por isso, mesmo com a perda da posição de protagonista para São Paulo,

a média de crescimento do PIB do estado se manteve dentro da média nacional até o período mencionado.

Sobre isso, Carlos Lessa discorre que:

As décadas de 1920 a 1960 foram de prosperidade e de acumulação de prestígio no Rio de Janeiro. A cidade desdobrou-se em novos comportamentos e dimensões. (...) O Rio urbanizou-se em sintonia com esses novos tempos. Cabe sublinhar que foi sendo secundarizado, em termos de produção industrial, em relação a São Paulo. Desde a Primeira Guerra Mundial, São Paulo lidera a produção industrial e, apesar de crescer, o Rio vê a distância relativa das respectivas bases industriais ser ampliada, para não lembrar a espantosa diferença no campo agrícola. Porém o Rio – concentrando serviços sofisticados, com o núcleo de comando do sistema bancário, sediando os escritórios centrais da maioria das grandes empresas, sendo o portal dos visitantes nacionais e estrangeiros, e alimentado por contínuas e crescentes injetões de gasto público – parecia ter assinado um pacto com a eterna prosperidade (Lessa, 2000, p. 237-238).

É com a transferência da capital federal para Brasília, que vale lembrar ocorre sem compensações financeiras para o Rio, começa-se a desenrolar, paulatinamente, uma queda de dinamismo econômico e social no estado. Em termos fiscais, o Rio passa, a partir dos anos 1970, a perder de maneira considerável participação no PIB nacional. Segundo Mauro Osório:

A partir de 1960, no entanto, com a transferência da Capital Federal para Brasília, os territórios carioca e fluminense, por derivarem o seu dinamismo econômico centralmente da história de Capital e de capitalidade da cidade do Rio de Janeiro<sup>55</sup> Os conceitos de Capital e capitalidade não são sinônimos. Usamos “capitalidade”, partindo da formulação teórica de Giulio Argan – arquiteto, historiador da arte, prefeito comunista de Roma (1976-1979) –, “como o lugar da política e da cultura, como núcleo da sociabilidade intelectual e da produção simbólica, representando, cada uma a sua maneira, o papel de foco da civilização, núcleo da modernidade, teatro do poder e lugar de memória” (MOTTA, 2001, p. 24). Nem sempre a cidade que se constrói como o núcleo central da capitalidade de um país é a sua Capital. Nos EUA, por exemplo, é Nova York e não Washington. Na Austrália é Sidney e não Camberra. , e pelo fato dessa transferência ter sido feita basicamente sem compensações financeiras, viriam a sofrer um processo de erosão de importância e de dinamismo econômico-social. Isto levou a economia do estado do Rio, principalmente a partir dos anos 1970, com a consolidação da transferência da Capital Federal, a apresentar, entre 1970 e 2018<sup>66</sup> Ao ser comparado o

peso da economia do estado do Rio de Janeiro na economia nacional, entre 1970 e 2010, usou-se, para o ano de 1970, o somatório dos PIBs carioca e do antigo estado do Rio., a maior perda de participação no PIB nacional entre todas as unidades federativas, de 35,0%. Nesse período, a participação da economia fluminense no PIB nacional passou de 16,7%, em 1970, para 10,2%, em 2018, de acordo com dados do IBGE. Na mesma direção, a economia da cidade do Rio de Janeiro apresentou a maior perda de participação no PIB nacional entre todas as capitais dos estados brasileiros, de 59,5%. A participação da economia carioca no PIB nacional passou de 12,8%, em 1970, para 5,2%, em 2018, também de acordo com dados do IBGE (Osório, Rabelo, Versiani, 2022, p.3).

Dentro desse cenário pós 1960, destaca-se que, entre os anos de 1985 e 2019, o Rio apresentou o pior cenário de geração de empregos formais entre as unidades subnacionais (Osório, 2022). Em números, segundo dados do Ministério do Trabalho e Previdência, a criação de empregos formais no estado foi de 51%, ao passo que o total do país foi de 132,1%, ou seja, mais do que o dobro do Rio. Ainda sobre isso, foi levantado pelo Sebrae Rio de Janeiro no ano de 2017 que:

[...] a evolução da taxa de desemprego na última década. Embora tenha caído sucessivamente entre 2005 e 2012, no Estado do Rio de Janeiro ela permaneceu acima da observada no SE e no país. A partir de 2012, essa tendência se inverteu e houve um aumento da taxa de desemprego tanto para o RJ como para o Brasil e o Sudeste. Em 2015 essa elevação acelerou, com um aumento de, aproximadamente, 45% para os recortes territoriais analisados. O nível de desemprego no ERJ permaneceu acima do observado no Brasil e no SE (Sebrae, 2017, p. 5).

Destacamos que, embora o estado apresentasse, sobretudo a partir da metade dos anos 1990, uma melhora nos percentuais de participação no PIB nacional, muito por conta da ampliação da exploração de petróleo e gás que, consequentemente, elevou a arrecadação, isso não se configurou como suficiente para reverter o cenário de recessão gerado pela perca do posto de Capital Nacional.

Essa trajetória que, após os anos de 1960, foi marcada por uma decadência fiscal tem uma de suas razões no fato de a transferência da Capital para Brasília e nos anos seguintes a fusão entre o Rio de Janeiro e o estado da Guanabara ter sido marcada por uma fórmula que não soube administrar e construir uma estratégia

regional de fomento ao desenvolvimento econômico e social. Sobre esse fato, Mauro Osório discorre que:

Carlos Lessa (2000) aponta que, para a não construção de uma estratégia consistente de fomento ao desenvolvimento regional para o território fluminense, contribuiu o fato de que a população carioca e fluminense demorou a perceber a decadência já em curso desde a transferência da Capital, só passando a ter essa percepção, em alguma medida, nos anos 1980, no bojo da crise econômica que se instaura no país, na chamada década perdida (Osório, 2022, p, 6).

O início da segunda década do século XXI, no entanto, foi marcado por um cenário de otimismo. Isso se justifica por conta das projeções positivas de crescimento, que se desenrolaram devido a um momento de efervescência causado pelas políticas públicas para realização de megaeventos esportivos, como Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Mauro Osório (2022), destaca que, na literatura acadêmica, havia o crescimento de perspectivas que defendiam a superação do círculo vicioso do Rio. O olhar se direcionava para ventos favoráveis, que, em tese, levariam o estado a um possível avanço.

Porém essa visão pessimista não se concretizou quando nos dedicamos a analisar os anos que se sucederam. Ao analisarmos a criação de empregos no governo Cabral, por exemplo, os dados do Ministério do trabalho mostram um crescimento de apenas 19,7%, comparado aos 35,3% observado no total do país. Destaca-se que, sobretudo nos primeiros anos do governo Cabral, o Rio se beneficiou bastante de uma parceria entre Governo Federal e Estadual, que, em tese, deveria ter surtido um efeito mais positivo em nossa realidade social.

Com isso, o que podemos destacar a partir desse quadro é um cenário no qual o estado do Rio de Janeiro passou por uma piora considerável em sua situação fiscal, que se iniciou ainda nos anos 1970, devido a fatores estruturais, como o processo de desindustrialização (Osório, 2022) e piorou consideravelmente na última década, por conta de crises políticas e econômicas, desencadeadas principalmente a partir do ano de 2015.

Como já mostramos nos capítulos anteriores, sobretudo no segundo capítulo deste trabalho, o preço do barril do petróleo flutuou bastante, sobretudo após o ano de 2014, muito por conta das instabilidades no mercado internacional de

hidrocarbonetos. Isso fez com que se diminuísse consideravelmente as compensações financeiras derivadas da exploração de petróleo no Rio, contrariando as expectativas de melhora pós descoberta do pré-sal, por exemplo.

Aliado a isso, não podemos deixar de mencionar o fato de a Petrobrás ter passado por um escândalo de improbidade administrativa, que desencadeou a investigação conhecida como lava-jato. Vários fatores contribuíram para as mudanças ocorridas na Petrobrás. Dentre eles, podemos citar a queda do preço do barril do petróleo, que reduziu a capacidade de investimento da empresa. Além disso, a desvalorização do real em relação ao dólar que prejudicou a Petrobrás de realizar investimentos em projetos e produtos financiados nessa moeda.

Entretanto, nenhum desses fatores tem o mesmo peso da desvalorização da empresa no cenário internacional, fato este decorrente do escândalo de corrupção administrativa, que envolveu a empresa na investigação comandada pela polícia federal que ficou conhecida como lava-jato. Essa investigação acusou e prendeu diversos membros da Petrobrás, políticos e associados em esquemas de corrupção. Devido a esse cenário a empresa passou por uma reforma administrativa, na qual se mudou o presidente e se iniciou um projeto com o intuito de amenizar os prejuízos da mesma

No ano de 2016 a Petrobrás anunciou uma redução no plano de investimentos, que seria realizada entre 2015-2019, tal redução seria de 24,5%, que se refere a US\$32 a menos em gastos. Com essas alterações ocorridas, a obrigatoriedade de participação mínima de 30% da Petrobras em todos os campos do pré-sal, que tinha como objetivo fortalecer a companhia acabou se tornando um fardo, contribuindo ainda mais para o endividamento da empresa.

Para aumentar a receita, a empresa cortou gastos e começou a se desfazer de ativos não estratégicos e menos rentáveis. A Petrobras tende a se dedicar quase exclusivamente à produção e venda de óleo e gás, deixando para trás os negócios de fertilizantes, petroquímica, produção de biocombustíveis e distribuição de gás liquefeito de petróleo. A companhia também reduziu o quadro de funcionários e muitos deles foram convidados a sair. De 2014 a 2016, cerca de 15.000 trabalhadores também aderiram a um programa de demissão voluntária.

Em dezembro de 2013, havia 320.152 funcionários subcontratados trabalhando interna ou externamente para a companhia, um número que em junho de 2017 já havia caído para 98.395, considerando apenas os profissionais

terceirizados que trabalham regularmente nas instalações da empresa. Convém ressaltar que a Petrobrás também mudou sua política de fixação do preço da gasolina e passou a refletir, quase diariamente, as variações do preço do petróleo. No ano de 2019, a empresa possuía planos de dar uma nova direção ao Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ), que se localiza na região de Itaboraí. O complexo, que é um dos grandes símbolos da operação lava jato, deve dar lugar a uma usina termoelétrica. É importante chamar a atenção para o fato de que reduções da produção da Petrobras acarretarão também a diminuição do pagamento de royalties sobre o petróleo. Desse modo, os estados e municípios que dependem mais destes recursos foram os mais afetados pela crise.

#### **4.2.**

#### **Notas sobre as finanças públicas do estado do Rio de Janeiro**

É fato que o estado do Rio de Janeiro foi o único a entrar em um Regime de Recuperação Fiscal (RRF) a partir do ano de 2017. Isso contrariou todas as projeções positivas na dimensão fiscal que se criaram a partir da descoberta do pré-sal e com a escolha do estado para sediar os grandes eventos esportivos de 2014 e 2016. Sobre isso, André Aranha discorre que:

E justamente por isso, é também alvo dos mesmos diagnósticos formulados para a crise nacional: atribui-se a crise fiscal à gastança, à farra fiscal, à irresponsabilidade. E a criminalização da gestão pública segue nessa esteira, desde a Operação Lava-Jato paralisando as atividades da Petrobras em território fluminense, até as prisões e o impedimento de governadores. (Aranha, 2022, p. 20).

Um olhar mais apurado, que não seja somente baseando em uma perspectiva moralizante das dinâmicas econômicas e que se dedique a interpretar o funcionamento das forças produtivas, com foco nas questões fiscais, revela-nos, por exemplo, que, entre os anos de 2015 e 2016, o estado do Rio de Janeiro não conseguiu alcançar as projeções feitas na dimensão fiscal que dessem conta de atender o planejamento da receita para aquele ano. As previsões ficaram 26% e 38% abaixo do esperado nos anos de 2015 e 2016, respectivamente. (Aranha, 2022).

Segundo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), no ano de 2015 o estado arrecadou cerca de 14,2 bilhões a menos daquilo que se esperava com impostos. Além disso, houve uma queda significativa do recebimento das compensações financeiras da exploração de petróleo nesse período, motivadas pela queda do preço da commodity no mercado internacional. Somado a isso, devemos destacar a recessão nacional, que amplificou o quadro de políticas de austeridade e corte de investimentos, que foram intensificados também pela operação Lava-Jato (Aranha, 2022).

Com isso, o que se observou entre 2015 e 2017 no estado do Rio foi uma perca de capacidade fiscal, gerada por uma redução drástica de receita, mas que não foi acompanhada por uma contração de gastos, como destaca Aranha (2022). A Lei Orçamentária não foi contraída na mesma proporção que as receitas arrecadadas, isso levou, desde o ano de 2015, a um cenário de conflito entre aquilo que era arrecadada e o orçamento aprovado para o cumprimento das obrigações fiscais previstas no ano.

Criado esse cenário, observou-se um déficit orçamentário entre os anos de 2015 e 2017. Essa característica de execução orçamentária irrealista é bem descrita na seguinte passagem:

Mas apesar destes ajustes na execução orçamentária, o estado mantém sua trajetória de LOAs irrealistas renovada a cada ano. Para 2021, a LOA prevê 84,7 bilhões em despesas – mais do que os 77,3 bilhões previstos e não implementados da LOA 2020 – ao passo que as previsões de receita tiveram pequena redução, passando de 66,6 bilhões em 2020 para 64,4 bilhões em 2021, de forma que a LOA prevê um déficit orçamentário de 20,3 bilhões. A corrosão da institucionalidade orçamentária, assim, tem raiz na crise de receitas que o estado atravessa, para muito além do impacto dos royalties (Aranha, 2022, p. 23).

Para além da dificuldade em alinhar arrecadação e aquilo que foi aprovado para ser gasto pela Lei Orçamentária, outro fator deve ser destacado pensando a questão fiscal do Rio de Janeiro. O peso com o pagamento dos trabalhadores inativos é uma marca que merece destaque em nossa análise. Isso se justifica, uma vez que por conta da desaceleração das taxas de crescimento da economia, os gastos com inativos acabam ocupando um espaço crescente no orçamento do estado. (Aranha, 2022).

Pelas proibições herdadas desde as Leis Camata I e II dos anos 1990, consubstanciadas no limite de gasto com pessoal da LRF, o peso dos inativos no orçamento determina a margem disponível para o gasto com pessoal ativo. Surge assim um viés de sucateamento do pessoal ativo conforme aumento do peso dos inativos, que só pode ser contornado na medida da “contabilidade criativa” dos estados. É esta, justamente, a razão da precariedade das estatísticas fiscais sobre gasto com pessoal estadual, visto que são estatísticas com consequências políticas quanto ao cumprimento da LRF. Os dados dos RGF sobre gasto com pessoal frequentemente envolvem divergências entre estados, ou ao longo do tempo, no tratamento concedido ao déficit previdenciário, às contribuições ao IRRF, à inclusão dos pensionistas, ou à redução do déficit pela inclusão de receitas vinculadas. Esta última foi o caso do Rio de Janeiro, sobretudo após Lei Estadual 4.237/2003 que permitiu a incorporação das receitas de royalties do petróleo ao patrimônio do fundo de previdência Rioprevidência (Aranha, 2022, p. 26).

O gasto com os inativos, nesse sentido, pode comprometer a prestação de serviços públicos, dado que há um comprometimento fiscal que sufoca o espaço para gasto com pessoal ativo. É nesse sentido que se dificultam ainda mais as possibilidades de desenvolvimento do estado. Além disso, como fica exposto na passagem acima, para suprir o gasto com os inativos, grande parte da receita necessária vem dos royalties do petróleo, que, como já mencionado capítulo anterior, não é a melhor estratégia para a administração desse recurso, sobretudo pensando estratégias de desenvolvimento para o estado. É nessa discussão que André Aranha discorre o seguinte:

o estado do Rio de Janeiro enfrenta pesados encargos com inativos que aumentam a despesa com pessoal paulatinamente, obrigando à contenção dos ativos. Na medida em que o crescimento da economia, e sobretudo as receitas, não acompanham a velocidade de expansão daqueles gastos, as finanças estaduais vão sendo espremidas pelo gasto com pessoal. O raciocínio que vê neles a origem do problema, no entanto, mantém-se na superfície do problema, sem enxergar os determinantes de longo prazo (Aranha, 2022, p. 28).

Para além disso, é válido mencionar que o estado atravessa um processo de desindustrialização. Sobral (2019) caracteriza esse processo como complexo, atravessado por dinâmicas de desconcentração industrial. Por isso, destacamos que a crise de receitas pode também estar atrelada a falta de um projeto de

desenvolvimento regional, que passe por essa questão industrial e seus desdobramentos sobre as finanças do estado.

#### **4.3.**

#### **A Trajetória do Regime de Recuperação Fiscal no Estado do Rio de Janeiro**

O ano de 2015 foi marcado pela acentuação de uma evolução negativa dos indicadores financeiros do estado do Rio de Janeiro. Essa situação contrastou com as perspectivas positivas que haviam sido projetadas no final da década anterior, quando, sobretudo a partir do ano de 2007, o estado se beneficiou de uma conjuntura favorável, que o permitiu vislumbrar um cenário positivo.

Essa positividade foi caracterizada por fatores como, por exemplo, a elevação das receitas e participações governamentais vindas da exploração do petróleo, que se decorrem do bom cenário no mercado internacional de hidrocarbonetos. A descoberta do pré-sal também contribuiu para essa visão positiva para o futuro. Além disso, como mencionado nos capítulos anteriores, o alinhamento político com o governo federal também garantiu um montante considerável de investimentos para o Rio de Janeiro, que seria sede de megaeventos como as Olimpíadas e a Copa do mundo (Viera, 2020).

No entanto, esse cenário mudou consideravelmente a partir do ano de 2014, quando uma crise nas dimensões econômica e política atingiu o Brasil, trazendo queda significativa do Produto Interno Bruto (PIB), além de aumento da taxa de desemprego e elevação da dívida bruta. Além disso, houve a diminuição das transferências intergovernamentais, o que ajudou a corroer a base tributária de estados e municípios.

Sobre esse quadro, Paula de Paiva Nazareth & Nina Araújo (2021), discorrem que:

Ao analisar a situação dos estados pós-2014, Lopreato (2018) aponta que a deterioração fiscal que se seguiu “trouxe sinais de perda de capacidade de gestão da crise e dependência de suporte federal, situação que parecia superada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”, relembrando condições semelhantes às dos anos 90 que resultaram na renegociação das dívidas estaduais. Conclui que os limites impostos pela crise então iniciada levaram a “outro processo de renegociação da dívida com a União, com reflexos na autonomia e na

participação estadual na federação brasileira”. Segundo o autor, teria havido um “certo desafogo das finanças estaduais” entre 2003 e 2010, quando o período mais duro de ajuste do endividamento anterior havia sido superado. Diante das condições macroeconômicas favoráveis que resultaram em expansão do PIB especialmente a partir de 2006 – além da manutenção das regras institucionais estabelecidas no processo de renegociação das dívidas estaduais, na LRF e nas normas de endividamento das Resoluções 40 e 41 do Senado Federal, o aumento da arrecadação própria (especialmente do ICMS) e das transferências constitucionais, sustentou superávits primários que contribuíram para reduzir o grau de endividamento, abrindo espaço à busca de novos empréstimos. Tal situação perdurou até 2009, quando se registrou queda do PIB nacional provocado pela crise mundial de 2008, com redução generalizada dos superávits primários. Não obstante, a retomada da atividade econômica trouxe de volta a trajetória de superávits primários, que se manteve até 2012. Beneficiado pelo contexto favorável, também o RJ logrou alcançar superávits primários positivos entre 2003 e 2012 (embora decrescentes a partir de 2008), resultados que se converteram em déficits a partir de 2013 (Nazareth; Araújo, 2021, p. 6).

Foi a partir do ano de 2013 que houve, portanto, o agravamento de um cenário de crise que impactou todo o setor público. No Rio de Janeiro, somaram-se a esse quadro algumas especificidades que afetaram de forma mais intensa a economia e as finanças públicas estaduais. Sobre isso, citamos a redução dos royalties e participações especiais, decorrentes da mudança do quadro no mercado internacional, que reduziram o preço do barril e consequentemente a arrecadação.

É importante que falemos dessa situação, pois as finanças públicas estaduais são fortemente ligadas a indústria petrolífera. Por isso, além dessa expressiva queda do preço internacional, devemos lembrar que houve uma drástica redução dos investimentos da Petrobrás, que decorreram, sobretudo, do escândalo de improbidade administrativa, que culminou na operação Lava-jato, acarretando em consequências negativas para o plano de negócios da empresa.

Esta mudança de cenário reduziu significativamente as rendas da exploração do petróleo e gás natural recebidas pelos governos do Estado e Municípios do RJ, que constituem, historicamente, importante fonte de recursos para esses entes federativos.<sup>16</sup> No Estado, desde 2006 essas receitas, provenientes das participações governamentais das atividades petrolíferas<sup>17</sup>, são repassadas ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro –

Rioprevidência.<sup>18A</sup> autarquia, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, tem por finalidade arrecadar e administrar recursos financeiros e outros ativos para custear as aposentadorias, pensões e outros benefícios aos servidores estatutários estaduais e seus dependentes. Vale destacar que a importância das rendas petrolíferas para a previdência própria estadual é anterior a 2006, já que a antecipação de direitos de recebimento de royalties e participações especiais (PE) futuras, viabilizada por contrato de cessão de créditos celebrado com o governo federal, foi fundamental para o processo de renegociação da dívida estadual em 1999 (Nazareth; Araújo, 2021, p. 8).

Constatado um cenário de crise nas finanças públicas, o Rio de Janeiro, no ano de 2016, viu-se em um cenário de queda drástica de receita, que deteriorou ainda mais as contas públicas. A queda de arrecadação fez com que a Receita Corrente Líquida obtivesse um desempenho consideravelmente negativo, impactando ainda mais no endividamento do estado.

É a partir dessa análise que chegamos ao ano de 2017, no qual, em janeiro, antes mesmo da homologação do Plano de Recuperação fiscal, o Rio de Janeiro já celebrava o Termo de Compromisso para a Recuperação Fiscal entre o estado e a União (Nazareth & Araújo, 2021).

Após sucessivas discussões, é no mês de junho, daquele ano, que ocorre a autorização do estado do Rio de Janeiro a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que aconteceria no dia 5 de setembro de 2017. Inicialmente, a projeção era de que o RRF durasse por três anos, correspondendo ao período entre 2017 e 2020, onde o objetivo principal era aumentar a arrecadação e diminuir as despesas. É importante destacar que, ainda no ano de 2017, já havia uma projeção que considerava uma possível prorrogação por mais três anos, estendendo-se, portanto, até 2023.

O cenário após a adesão ao RRF se mostrou bastante otimista. O governo do estado celebrou bastante a assinatura do decreto de recuperação fiscal.

Em entrevista, o governador em exercício naquele ano, Luiz Fernando Pezão discorreu o seguinte:

Faço aqui um agradecimento ao presidente Michel Temer. Estamos nesta luta desde outubro de 2016. Assinar o Regime de Recuperação Fiscal vai nos possibilitar fazer o maior ajuste fiscal que um estado da federação já tenha feito. Queria agradecer ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas do

Estado, a Ministério Público por entender esse momento. Vamos colocar os salários dos servidores em dias (Mendonça, 2017, n.p).

7

A medida foi encarada como um dos passos que o estado do Rio de Janeiro precisava para caminhar rumo a superação da crise fiscal. A fim de se atingir os objetivos esperados, o RRF se baseou em sete medidas de implementação, que menionaremos a seguir:

- 1) Autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos:
  - considerada implementada: a lei estadual nº 7.529/17 autorizou o Poder Executivo do RJ a alienar as ações representativas do capital social da CEDAE e a contratar operação de crédito dando como garantia essas ações, no valor de até R\$ 3,5 bilhões, enquanto não efetivada a alienação. O Banco BNP Paribas Brasil S.A venceu o pregão homologado em 07/11/17, por R\$2,9 bilhões;
- 2) Revisão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) com a adoção das regras previdenciárias da lei federal nº 13.135/15:
  - considerada implementada: com objetivo principal de gerar uma diminuição das despesas com pensões por morte, a lei nº 7.628, também aprovada em 2017, criou faixas de duração do benefício da pensão por morte de acordo com a idade do beneficiário, até então não previstas na legislação estadual;
- 3) Redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual, de, no mínimo, 10% a.a., ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função dedeterminadas condições e aqueles instituídos no âmbito do CONFAZ:
  - considerada implementada: instituído Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal –FEEF, tendo como principal receita o valor correspondente a 10% da diferença entre o ICMS calculado com e sem utilização do benefício fiscal concedido à empresa contribuinte, líquido do repasse constitucional para os municípios;<sup>58</sup>
- 4) Revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional, para suprimir benefícios ou vantagens não previstas no regime jurídico único dos servidores públicos da União:

---

<sup>7</sup> Entrevista concedida pelo Governador Luiz Fernando Pezão ao G1 Rio, assinada por Alba Valéria Mendonça. Disponível em:  
<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/governador-do-rio-celebra-assinatura-do-decreto-de-recuperacao-fiscal.ghtml>. Acesso em 07 set. 2025.

- considerada implementada: última medida a ser aprovada, exigida como contrapartida para que o RJ pudesse aderir ao RRF, o “teto de gastos” foi aprovado pela lei complementar estadual nº 176 (“LRF estadual”), sancionada pelo governador à época em julho de 2017;<sup>59</sup>

5) Criação de regime de previdência complementar destinado aos servidores titulares de cargo efetivo, fixando o valor dos proventos ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social:

- considerada implementada: já havia sido criada, em 2012, a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro –RJPREV (lei estadual nº 6.243/12);

6) Proibição de saques em contas de depósitos judiciais:

- considerada implementada: proibição incluída na lei nº 7.629/17 (art. 2º);

7) Autorização para realizar leilões de pagamento, com critério de julgamento por maior desconto, para quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas:

- não implementada: para financiar os leilões de pagamento, foi autorizada contratação de operação de crédito de até R\$3,05 bilhões e regulamentados os leilões de Restos a Pagar (lei estadual nº 8.007/18 e decreto nº 46.540/18); a operação, no entanto, não foi efetivada.<sup>60</sup> (Nazareth; Araújo, 2021, p. 20).

Dentre as exigências definidas no RRF, destacam-se: a) autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros; b) revisão do regime próprio de previdência social (RPPS); c) autorização para realização de leilões entre os credores, de modo a priorizar aqueles que oferecessem maior desconto no total devido. Sobre isso, podemos destacar o fato de, em 2021 o estado do Rio de Janeiro ter privatizado a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) e, além disso, também se alteraram as regras para aposentadoria do funcionalismo.

Essas medidas são caracterizadas por Paula de Paiva Nazareth & Nina Araújo (2021) como:

- Patrimônio: Alienação de imóveis do Rioprevidência (além de outros que seriam transferidos ao Fundo pelo estado e pelo INSS a fim de compensar créditos devidos, ficou bem abaixo da previsão); Securitização da dívida ativa (estimada em R\$1,1 bilhão, não foi realizada); Alienação das ações representativas da CEDAE (alienação do saldo remanescente das ações representativas do capital social da CEDAE estimada em R\$2 bilhões, para quitação da operação de antecipação desta receita junto ao BNP Paribas Brasil no total de R\$ 2,9

bilhões, que vencia em dezembro de 2020 quando seria exigido o pagamento em parcela única do montante emprestado mais os encargos, totalizando R\$ 4,5 bilhões, medida não realizada).

- Pessoal: Aumento das alíquotas de contribuição previdenciária (aumentada contribuição de servidores ativos, inativos e pensionistas dos Planos Financeiro e Previdenciário de 11% para 14% e contribuição patronal (Financeiro) de 22% para 28%, mas implementada com atraso, frustrando expectativa<sup>65</sup>); Auditoria Previdenciária (para reduzir déficit financeiro do regime próprio, com resultado bem abaixo do previsto) (Nazareth; Araújo, 2021, p. 21).

Ao analisarmos a repercussão da medidas, destaca-se o que a jornalista Ana Flor (2021) no Portal G1 (2021) sobre a concessão da Cedae, uma vez que, segundo a fonte mencionada, a concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) tinha a estimativa de render ao governo do Estado do Rio de Janeiro mais de R\$ 20 bilhões, segundo a estimativa de técnicos do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES).

Além disso, havia a expectativa de que o leilão da estatal gerasse bons resultados que ajudassem o governador em exercício Cláudio Castro a carimbar seu passaporte para a reeleição, em 2022 (Ana Flor, 2021).

Com o término da primeira fase do RRF, que foi planejado para durar até 2020, o Rio de Janeiro se mobilizou para reformular os instrumentos normativos com a promulgação da Lei Complementar federal nº 178/2021, que altera a Lei Complementar nº 159/2017.

A entrada do estado no Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF) se deu pelo fato de a primeira fase do RRF não ter obtido os resultados esperados, bem como desenvolveu Leandro Galheigo Damasceno na seguinte passagem:

Feito esse apanhado geral desde a entrância do ERJ no RRF até o Relatório de Encerramento dessa primeira fase (2017-2020), convém explicitar os fatores que ajudaram a explicar a grave crise financeira e o insucesso do processo de ajuste das finanças estaduais, a despeito da avaliação do CSRRF em seu Relatório de Encerramento. Destaque-se: (i) a não retomada do crescimento econômico nacional; (ii) a situação do preço do barril do petróleo e, consequentemente, a arrecadação de royalties; (iii) a crise do setor petrolífero brasileiro em decorrência de escândalos de corrupção na Petrobras, que afetaram particularmente o Estado do Rio de Janeiro; (iv)

) dificuldade de incremento da RCL estadual; (vi) má gestão da dívida fundada e da dívida de curto prazo do Estado (TORREZAN e PAIVA, 2021). Mais uma vez, depara-se com uma série de causas de ordem conjuntural de pouco controle pela gestão estadual, aprofundadas por uma negligência a causas estruturais históricas no ERJ que apenas torna mais difícil uma verdadeira recuperação fiscal do Estado (Damasceno, 2022, p. 11).

Apesar de todas as estratégias mencionadas anteriormente, que incluíram, por exemplo, a concessão da CEDAE e a alteração em regras para a aposentadoria do funcionalismo, a capacidade fiscal do Rio de Janeiro continuou frágil ao final de 2024, na gestão Claudio Castro, mesmo com a continuidade do NRRF, que deveria ter se encerrado este ano. No entanto, devido à permanência da situação de estrangulamento fiscal, o governo estadual se viu obrigado a recorrer ao STF para manter a vigência do RRF.

Em junho de 2025, o Plano de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro foi prorrogado até o final do ano, por decisão liminar do Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal. Desta forma, o estado continuará pagando, até o final do ano, as parcelas da dívida estadual com a União no mesmo valor de 2023. O Portal G1 (2025) destaca que a decisão dá alívio ao caixa estadual e tempo extra para o governo aderir ao novo programa de pagamento de dívidas, o Propag (Programa de Pleno Ajuste Fiscal).

É válido destacar que, em abril de 2025, foi sancionado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva a regulamentação do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG). A proposta prevê a revisão dos termos das dívidas estaduais com a União e abre espaço para novas formas de negociação. O PROPAG pretende redefinir os parâmetros de relacionamento financeiro entre União e entes federativos, trazendo implicações diretas para estados como o Rio de Janeiro, que ainda enfrentam grandes desafios no equilíbrio de suas contas públicas.

O Presidente Lula discorreu em entrevista concedida ao Portal Planalto, no dia da regulamentação do Programa, o seguinte:

Estamos assinando uma coisa que parecia infundável, e fiz questão de convidar o senador Pacheco, porque estou assinando o decreto que regulamenta o Propag. Ou seja, o famoso acordo de uma dívida que os estados mais importantes do Brasil tinham

com o Governo Federal: Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul. Queremos que os governos estaduais estejam bem, que os estados estejam bem financeiramente, que o Governo Federal esteja bem (Portal Planalto, 2025).

Em termos gerais, o PROPGAG prevê descontos especiais nos juros para renegociações das dívidas dos estados com o Governo Federal e parcelamento em até 30 anos (Portal Planalto, 2025). No entanto, destacamos que a adesão a essa parceria com o Governo federal deve ocorrer até o dia 31 de dezembro de 2025. Por isso, continuaremos a analisar os desdobramentos dessa discussão, uma vez que, para o Rio de Janeiro, aderir ao Programa seria uma saída para vislumbrar o realinhamento da sua situação fiscal.

Na próxima seção, analisaremos fatores estruturais, que nos ajudam a entender os motivos pelos quais o Regime de Recuperação Fiscal não foi suficiente para atender as expectativas de reestruturação financeira do estado do Rio de Janeiro. Em um reconhecido cenário de crise, destaca-se que, embora fundamental, a evolução favorável da receita não depende apenas de um maior esforço arrecadatório ou fortalecimento das estruturas fazendárias de planejamento (Narazeth & Araújo, 2021).

É preciso, portanto, levar em conta os reais fatores estruturais, que nos permitirão maior compreensão das especificidades da economia estadual, a fim de retomar a um caminho de desenvolvimento para o Rio de Janeiro.

#### **4.4.**

#### **Entendendo a crise por uma ótica estrutural: O Regime de Recuperação Fiscal e as dificuldades de vencer a crise na dimensão fiscal**

Como já mencionamos nesse capítulo, a partir do ano de 2015, começa-se a encarar, a nível nacional, uma crise que atinge diferentes esferas. Tanto no âmbito político quanto institucional, o Brasil passou por um momento de instabilidade que levou a uma erosão das contas públicas em diversas unidades subnacionais.

Reconhecido esse cenário, o Rio de Janeiro, sem dúvidas, foi um dos estados da nossa federação que mais sofre os desencadeamentos dessa crise, sobretudo quando pensamos as especificidades do estado que, como já mencionamos no presente trabalho, são muitas e devem ser colocadas em

discussão para que possamos ampliar as perspectivas de modo a entender as questões estruturais da crise fiscal.

Para essa crise fiscal, a saída adotada foi a implementação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído em 2017. Mas como exposto no primeiro capítulo desse trabalho, passados três anos da implementação dessa medida, o que podemos observar foi o insucesso do governo estadual em superar essa necessidade de um Plano de Recuperação Fiscal.

Por isso, deve-se ampliar o olhar para além das justificativas que sustentem apenas que há no Rio um gasto desordenado ou até mesmo uma máquina estatal inchada e superfaturada. Nesse sentido, o esforço se concentra em entender que há, no estado, questões a serem melhoradas quando pensamos a questão relacionada a um estímulo ao desenvolvimento.

O problema fiscal do Rio não é somente resultado de uma conjuntura nacional adversa. Se observamos, por exemplo, a geração de receitas das últimas décadas, a arrecadação com o ICMS no Rio de Janeiro caiu consideravelmente. Entre os anos de 2013 e 2020 a queda foi de 44,7% bilhões, para 38,6 bilhões, respectivamente, segundo a Folha de São Paulo (2021).

Por isso, é importante que deixemos um ponto em destaque, antes de fazermos considerações relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal. O fato de o Rio de Janeiro estar mergulhado em uma crise fiscal, que reduz sua capacidade de desenvolvimento, não deve ser justificada somente por um possível alinhamento a um cenário de crise nacional que, em tese, justificaria esse cenário negativo. Por isso, reproduziremos alguns gráficos, presentes no trabalho de Bruno Sobral *et al.* (2021) que nos ajudam a justificar esse posicionamento.

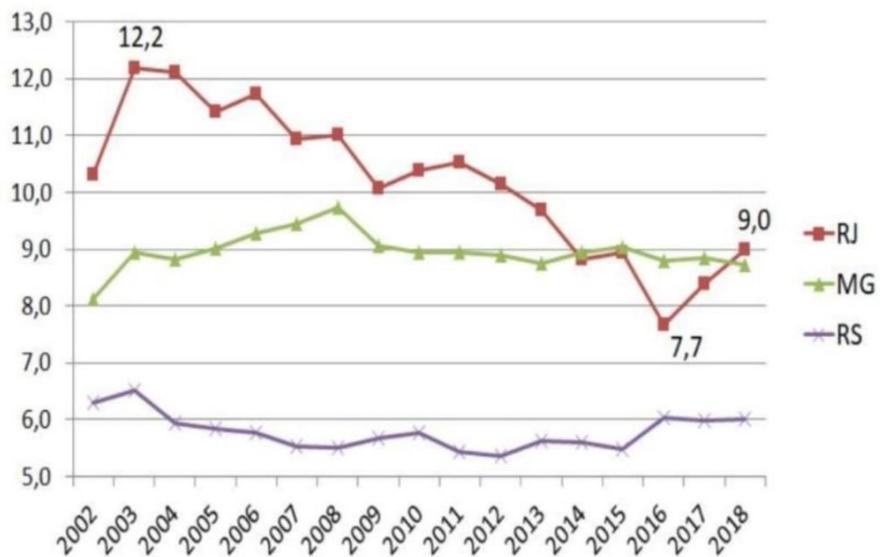


Gráfico 4 - Peso (%) de estados selecionados no total do RCL dos estados brasileiros, 2002-2018

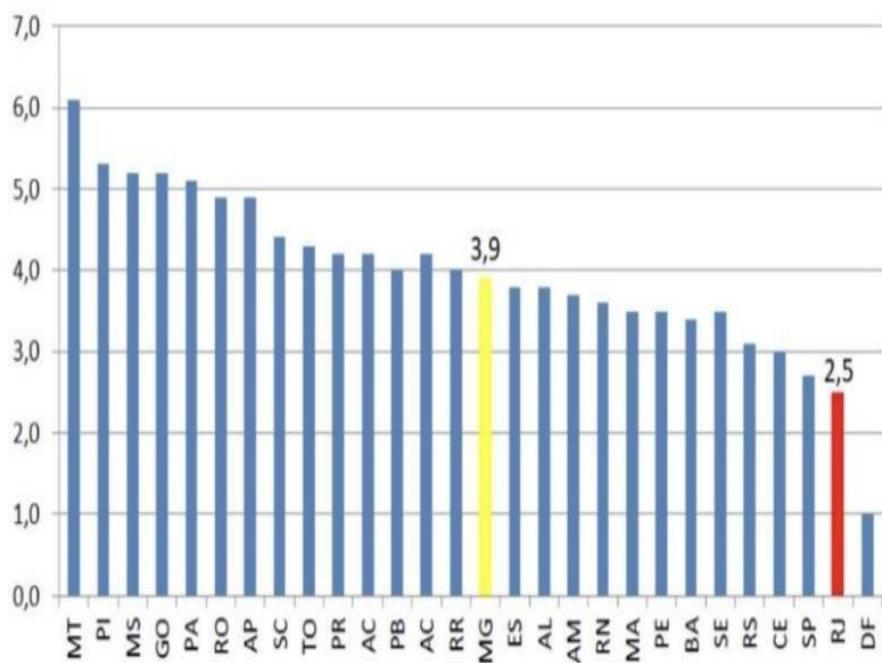


Gráfico 5 Taxa de crescimento real anual da RCL por estados, 2002-2018 (média: 4,0%)

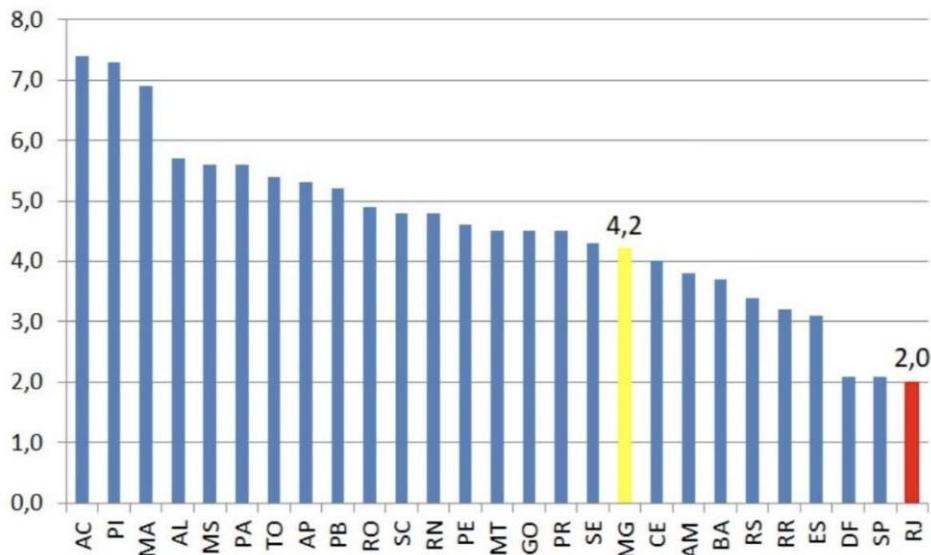


Gráfico 6 - Taxa de crescimento real anual do ICMS por estados, 2002-2018 (média 4,6%)

A respeito do que foi exposto nos gráficos anteriores, o primeiro diz respeito a evolução da participação do estado na Receita Corrente Líquida de rodas as Unidades Federais. Ficou evidente a queda de 12,2% para 7,7% entre os anos de 2003 e 2016. Já os gráficos 2 e 3 mencionam a taxa de crescimento real da Receita Corrente Líquida e do ICMS, respectivamente.

Ao analisarmos os dois últimos gráficos, podemos constatar que, entre 2002 e 2018, teve o segundo pior desempenho de arrecadação na Receita Corrente Líquida e o pior no ICMS. Mas, o intuito é destacar que, para além dos resultados negativos, a consideração que deve ser feita é a de que mesmo períodos que não se constatava um cenário de crise nacional, os números do Rio não apresentaram melhora, fato este que corrobora para a hipótese de que não se pode alinhar uma justificativa que atrela necessariamente o cenário de crise fiscal do estado ao quadro de instabilidade a nível nacional. Por isso, Bruno Sobral desenvolve a seguinte ideia:

Esse quadro indica uma tendência: quando o Brasil vai bem, o Estado do Rio de Janeiro vai menos bem; e quando Brasil vai mal, o Estado do Rio de Janeiro vai pior. Em contexto nacional favorável, essa tendência se explica por um problema estrutural: “estrutura produtiva oca” (Sobral, 2013, 2017 e 2019), o que impede melhor desempenho, mas trajetória dinâmica positiva ganha falsos contornos de “bonança” e oculta a debilidade econômica. Já em contexto nacional desfavorável, o problema conjuntural soma ao problema estrutural levando a um quadro

grave, e, muitas vezes, os atores tendem a demonstrar surpresa pela ilusão de “bonança” anterior. Compreender essa tendência é fundamental para entender os limites do quadro institucional a partir do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) (Sobral *et al.* 2021, p. 37).

A respeito do que foi exposto nos gráficos anteriores, o primeiro diz respeito a evolução da participação do estado na Receita Corrente Líquida de rodas as Unidades Federais. Ficou evidente a queda de 12,2% para 7,7% entre os anos de 2003 e 2016. Já os gráficos 2 e 3 mencionam a taxa de crescimento real da Receita Corrente Líquida e do ICMS, respectivamente. Ao analisarmos os dois últimos gráficos, podemos constatar que, entre 2002 e 2018, teve o segundo pior desempenho de arrecadação na Receita Corrente Líquida e o pior no ICMS.

Mas, o intuito é destacar que, para além dos resultados negativos, a consideração que deve ser feita é a de que mesmo períodos que não se constatava um cenário de crise nacional, os números do Rio não apresentaram melhora, fato este que corrobora para a hipótese de que não se pode alinhar uma justificativa que atrele necessariamente o cenário de crise fiscal do estado ao quadro de instabilidade a nível nacional.

Por isso, Bruno Sobral desenvolve a seguinte ideia:

Esse quadro indica uma tendência: quando o Brasil vai bem, o Estado do Rio de Janeiro vai menos bem; e quando Brasil vai mal, o Estado do Rio de Janeiro vai pior. Em contexto nacional favorável, essa tendência se explica por um problema estrutural: “estrutura produtiva oca” (Sobral, 2013, 2017 e 2019), o que impede melhor desempenho, mas trajetória dinâmica positiva ganha falsos contornos de “bonança” e oculta a debilidade econômica. Já em contexto nacional desfavorável, o problema conjuntural soma ao problema estrutural levando a um quadro grave, e, muitas vezes, os atores tendem a demonstrar surpresa pela ilusão de “bonança” anterior. Compreender essa tendência é fundamental para entender os limites do quadro institucional a partir do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) (Sobral *et al.* 2021, p. 37).

A fim de construir um melhor cenário na dimensão fiscal, o estado do Rio estabelece o Plano de Recuperação Fiscal em 2017, com base no Regime de Recuperação Fiscal. De maneira inicial, já podemos mencionar que a medida, que possuía boas projeções, muitas baseadas em uma fundamentação que defendia também um dinamismo nacional, na verdade, não alcançou resultados

satisfatórios. Quando olhamos para a tabela a seguir, que foi desenvolvida por Bruno Sobral et al. (2021), percebemos que o crescimento do PIB a nível nacional ficou abaixo do esperado nos anos seguintes à criação do PRF. Esse fato foi na contra mão das perspectivas positivas esperadas de dinamismo nacional, que poderiam fomentar, também, um melhor cenário para o estado.

|             | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Acumulado 2017 - 2020 | Acumulado 2018 - 2020 |
|-------------|------|------|------|------|-----------------------|-----------------------|
| Expectativa | 1,0  | 2,7  | 2,8  | 2,5  | 9,3                   | 8,2                   |
| Realizado   | 1,3  | 1,8  | 1,4  | -4,1 | 0,3                   | -1,0                  |

Tabela 3- Crescimento do PIB brasileiro: projeção (12/2017) e valor realizado, 2017-2020

Como já mencionamos neste capítulo, o Rio de Janeiro possui problemas estruturais, que ajudam a ampliar as perspectivas sobre o quadro da crise fiscal que nos assola. Mas, aliado a isso, a partir da leitura da tabela acima, podemos destacar que esse baixo dinamismo no cenário nacional, nos anos seguintes ao planejamento do PRF, pode ter ajudado mais ainda a atrapalhar aquilo que foi pensado pela proposta de reestruturação fiscal. Além disso, devemos lembrar que o estado arrecadou menos do que se planejava também com o ICMS. Como é destacado em Sobral (2021), o resultado poderia ser ainda pior se, a partir de 2017, o mercado de petróleo não tivesse crescido e apresentado uma melhora significativa de arrecadação.

Destacamos um ponto que já foi mencionado no presente trabalho: não podemos usar como justificativa principal para o insucesso do Plano de Recuperação Fiscal o baixo dinamismo no cenário nacional. Sobral (2017), apresenta-nos uma boa explicação estrutural para isso, uma vez que não podemos deixar de mencionar o fato de o Rio, embora seja um dos maiores PIB's nacional, quando olhamos para a Receita Corrente Líquida e para a arrecadação do ICMS, o cenário é diferente, pois o estado não fica nem entre as dez maiores receitas entre as unidades subnacionais. Esse dado é relevante, pois fica explícito que há uma dificuldade na realidade fluminense em gerar arrecadação própria, ajudando-nos a entender os motivos para a nossa crise de capacidade fiscal, pois, como desenvolvemos no presente trabalho, sobretudo no segundo capítulo, quando o

estado não consegue alcançar maneiras de manter o equilíbrio financeiro, a dimensão da capacidade governativa, que se relaciona com a dimensão fiscal, pode ficar fortemente comprometida. Com o intuito de tornar a compreensão do que foi exposto nesse parágrafo mais comprehensível, reproduziremos as tabelas de análise da Arrecadação do PIB, Receita corrente Líquida e ICMS e evolução do ICMS, respectivamente, também presentes no trabalho de Sobral et al. (2021).

| Unidades Federativas | PIB per capita* | Ranking PIB per capita | RCL per capita | Ranking RCL per capita | ICMS per capita | Ranking ICMS per capita |
|----------------------|-----------------|------------------------|----------------|------------------------|-----------------|-------------------------|
| Acre                 | 17139,9         | 22                     | 5989,531       | 4                      | 1579,76         | 19                      |
| Alagoas              | 16235,22        | 24                     | 2553,751       | 22                     | 1349,832        | 25                      |
| Amapá                | 19489,13        | 16                     | 6485,959       | 3                      | 1097,08         | 27                      |
| Amazonas             | 23791,83        | 13                     | 3560,813       | 10                     | 2394,235        | 10                      |
| Bahia                | 19171,29        | 18                     | 2312,414       | 25                     | 1655,46         | 17                      |
| Ceará                | 16969,86        | 23                     | 2272,972       | 26                     | 1431,065        | 22                      |
| Distrito Federal     | 83405,82        | 1                      | 7365,749       | 1                      | 2675,416        | 8                       |
| Espírito Santo       | 33715,13        | 9                      | 3895,837       | 9                      | 2808,152        | 6                       |
| Goiás                | 27508,35        | 11                     | 3449,565       | 15                     | 2393,434        | 11                      |
| Maranhão             | 13799,72        | 27                     | 2065,98        | 27                     | 1100,7          | 26                      |
| Mato Grosso          | 38977,39        | 6                      | 4864,837       | 6                      | 3208,725        | 4                       |
| Mato Grosso do Sul   | 38075,52        | 8                      | 4275,744       | 8                      | 3241,006        | 2                       |
| Minas Gerais         | 28877,35        | 10                     | 3008,931       | 18                     | 2441,275        | 9                       |
| Pará                 | 18565,68        | 20                     | 2495,824       | 24                     | 1403,922        | 23                      |
| Paraíba              | 15936,91        | 25                     | 2536,55        | 23                     | 1456,501        | 21                      |
| Paraná               | 38207,48        | 7                      | 3380,781       | 16                     | 2682,726        | 7                       |
| Pernambuco           | 19378,11        | 17                     | 2635,052       | 21                     | 1798,433        | 15                      |
| Piauí                | 15352,35        | 26                     | 2886,158       | 19                     | 1365,525        | 24                      |
| Rio de Janeiro       | 43697,5         | 3                      | 3372,415       | 17                     | 2127,72         | 13                      |
| Rio Grande do Norte  | 18949,19        | 19                     | 2879,812       | 20                     | 1623,96         | 18                      |
| Rio Grande do Sul    | 40032,83        | 5                      | 3482,407       | 11                     | 3197,833        | 5                       |
| Rondônia             | 25001,38        | 12                     | 4310,168       | 7                      | 2274,103        | 12                      |
| Roraima              | 21182,49        | 15                     | 6655,026       | 2                      | 1769,863        | 16                      |
| Santa Catarina       | 41120,58        | 4                      | 3459,789       | 14                     | 3274,015        | 1                       |
| São Paulo            | 47755,32        | 2                      | 3466,124       | 13                     | 3220,291        | 3                       |
| Sergipe              | 18120,4         | 21                     | 3473,149       | 12                     | 1517,528        | 20                      |
| Tocantins            | 22428,06        | 14                     | 5040,364       | 5                      | 1896,029        | 14                      |
| Total                | 762884,8        | -                      | 102175,7       | -                      | 56984,59        | -                       |

Tabela 4 – PIB, RCL e Arrecadação de ICMS, em valores per capita e ranking, das Ufs, em 2

|  | 2012     | 2014     | 2016     | 2017     | 2018     | 2019     | Variação<br>2017/<br>2019 | Variação<br>2012/<br>2019 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------------------|---------------------------|
| Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas       | 12.293,3 | 15.294,1 | 11.631,5 | 11.848,2 | 11.687,8 | 11.493,3 | -3,0%                     | -6,5%                     |
| Indústrias de transformação                                      | 11.336,0 | 10.321,4 | 9.467,8  | 9.320,9  | 10.501,5 | 10.774,7 | 15,6%                     | -5,0%                     |
| Electricidade e gás  | 5.924,2  | 6.290,8  | 6.215,6  | 6.148,1  | 6.735,6  | 6.679,6  | 8,6%                      | 12,8%                     |
| Informação e comunicação   | 6.475,2  | 5.248,5  | 4.287,7  | 4.464,4  | 3.553,5  | 3.246,5  | -27,3%                    | -49,9%                    |
| Transporte, armazenagem e correio                                | 774,7    | 818,7    | 810,5    | 919,5    | 1.058,1  | 1.357,8  | 47,7%                     | 75,3%                     |
| Indústrias extractivas   | 1.778,1  | 1.715,4  | 1.015,4  | 923,9    | 2.416,9  | 1.284,0  | 39,0%                     | -27,8%                    |
| Alojamento e alimentação   | 350,3    | 445,4    | 466,8    | 457,8    | 457,7    | 455,7    | -0,5%                     | 30,1%                     |
| Ativ. profissionais, científicas e técnicas                      | 95,3     | 128,4    | 39,3     | 57,6     | 53,5     | 75,9     | 31,8%                     | -20,4%                    |
| Ativ. administrativas e serviços complementares                  | 71,9     | 430,4    | 46,4     | 52,4     | 55,9     | 62,2     | 18,7%                     | -13,5%                    |
| Construção   | 113,3    | 115,5    | 81,9     | 54,4     | 48,3     | 52,2     | -4,0%                     | -53,9%                    |
| Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação | 21,6     | 26,0     | 17,2     | 19,0     | 28,9     | 32,6     | 71,9%                     | 51,2%                     |
| Outras ativ. de serviços   | 90,1     | 81,4     | 39,6     | 22,1     | 18,6     | 17,7     | -19,9%                    | -80,3%                    |
| Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura   | 11,2     | 12,9     | 7,1      | 6,3      | 8,9      | 7,3      | 16,1%                     | -34,9%                    |
| Artes, cultura, esporte e recreação                              | 3,7      | 4,5      | 3,0      | 4,6      | 4,6      | 5,2      | 12,4%                     | 41,0%                     |
| Educação   | 3,4      | 3,9      | 2,2      | 1,7      | 2,6      | 2,7      | 65,0%                     | -19,4%                    |
| Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados       | 1,7      | 7,0      | 4,3      | 2,8      | 1,3      | 1,4      | -50,1%                    | -16,4%                    |
| Administração pública, defesa e segurança social                 | 23,0     | 7,4      | 6,4      | 4,5      | 0,4      | 1,3      | -71,3%                    | -94,4%                    |
| Saúde humana e serviços sociais                                  | 1,5      | 5,0      | 1,1      | 1,0      | 0,6      | 1,1      | 14,9%                     | -26,5%                    |
| Ativ. imobiliárias   | 0,2      | 0,3      | 0,2      | 0,2      | 0,3      | 0,2      | 31,5%                     | -11,8%                    |
| Total  | 39.368,8 | 40.957,1 | 34.144,2 | 34.309,3 | 36.635,1 | 35.551,5 | 3,6%                      | -9,7%                     |

Tabela 5 – Evolução da Arrecadação de ICMS por setores econômicos e preços constantes, 2012-2019 (R\$ milhões)

A partir do que já foi discutido e exposto, podemos dizer que há no estado do Rio, a necessidade de construir um planejamento fiscal que modernize e garanta melhora nos incentivos fiscais, a fim de elevar as possibilidades de arrecadação. Isso deve ser uma prioridade pois, construído esse quadro de não cumprimento das expectativas com o Plano de Recuperação Fiscal, planejadas em 2017, mesmo que o Rio de Janeiro tenha, de certa forma, alcançado uma redução

das despesas, principalmente despesas com pessoal, o não aumento das receitas faz com que ainda não consigamos, por exemplo, solucionar o problema do estoque dos Restos a Pagar, caracterizando ainda mais a nossa vulnerabilidade econômica.

Como estamos a debilidade da geração de rendas associada a atividades produtivas, não podemos de levar em consideração avaliar a geração de empregos como uma variável importante, a fim de iluminar os limites do PRF implementados. Sobre isso, destacamos que o Rio de Janeiro foi uma das unidades subnacionais que mais perdeu empregos formais na indústria de transformação entre os anos de 1985 e 2019. Isso reforça a perspectiva do processo em curso de desindustrialização do estado. A tabela a seguir, também retirada do trabalho de Sobral *et al.* (2021), exemplifica o que acabou de ser exposto.

|                   | 1985                  |         |                   | 2019                  |         | Saldo<br>1985-<br>2019 |
|-------------------|-----------------------|---------|-------------------|-----------------------|---------|------------------------|
|                   | Número de<br>empregos | Ranking |                   | Número de<br>empregos | Ranking |                        |
| São Paulo         | 2492802               | 1       | São Paulo         | 2352897               | 1       | -139905                |
| Rio de Janeiro    | 520334                | 2       | Rio de Janeiro    | 361165                | 6       | -159169                |
| Rio Grande do Sul | 502318                | 3       | Rio Grande do Sul | 636365                | 5       | 134047                 |
| Minas Gerais      | 392529                | 4       | Minas Gerais      | 763573                | 2       | 371044                 |
| Santa Catarina    | 286345                | 5       | Santa Catarina    | 679864                | 3       | 393519                 |
| Paraná            | 235514                | 6       | Paraná            | 645884                | 4       | 410370                 |
| Pernambuco        | 177685                | 7       | Pernambuco        | 208311                | 10      | 30626                  |
| Bahia             | 102777                | 8       | Bahia             | 215521                | 9       | 112744                 |
| Ceará             | 86008                 | 9       | Ceará             | 233188                | 8       | 147180                 |
| Amazonas          | 58257                 | 10      | Goiás             | 235376                | 7       | 177119                 |

Tabela 6 – Saldo, número de empregos formais e ranking entre as UFS selecionadas para a Indústria de Transformação, 1985 e 2019

Reforçamos que fortalecer a indústria não traria resultados que se limitassem apenas a beneficiar o setor produtivo em questão. Nesse sentido, a hipótese é a de que um maior fomento a políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial, que fazem com que o Rio de Janeiro caminhasse na contra mão desse processo de desindustrialização poderiam ter efeitos generalizados, que causassem impactos a toda economia fluminense. Sobre isso, destacamos a seguinte contribuição:

no período 2014/2019, ocorreram variações anuais negativas do emprego formal em praticamente todos os setores selecionados. No comparativo 2014/2019, chama atenção variação negativa

significativa na Construção Civil (-25,3%), um setor tradicionalmente bastante empregador. Isso é reflexo de um ajuste fiscal que ocorreu sacrificando investimentos, como apontado na seção anterior. Reconhecendo que o setor de serviços tem no geral menor capacidade indutora, é esperado que ele sofra os maiores efeitos de cenário atual. Ainda assim é muito preocupante observar uma variação no mesmo período que significou uma queda de quase pela metade nas ocupações (-45,6%). Cabe destacar que é a indústria de transformação é o segundo setor mais empregador após serviços, manteve variações negativas anuais continuadas, excetuando uma modesta variação positiva em 2019. De um modo geral, após o início do PRF (ou seja, variação 2017/2019), os casos que houve alguma recuperação foram muito tímidos diante do problema. Isso também fica evidente a partir da tabela 13, na qual se apresentam os saldos para o mesmo período, e nota-se a quantidade de saldos negativos anuais e bastante significativos na maioria dos setores selecionados. (Sobral *et al.* 2021, p. 37).

Podemos dizer, portanto, que apesar de o Rio de Janeiro ter obtido resultados com o RRF que reduzissem as despesas, existem problemas estruturais, que estão relacionados a incapacidade de gerar receitas, que geram uma não amortização da dívida com o governo federal e dos restos a pagar. Destaca-se que, foi necessária uma medida cautelar, no ano de 2025, junto ao STF, para que o estado mantivesse a vigência do RRF (Portal G1, 2025).

O que podemos constatar, no período em que o RRF está sendo executado, ocorreu a erosão das finanças públicas do estado, muito orientada por uma diminuição das receitas tributárias, bem como pelo processo que está em curso de desindustrialização, que tem desdobramentos a diversos setores. Ainda sobre isso, podemos mencionar que:

Paradoxalmente, a própria suspensão do pagamento das dívidas com a União. Isso porque o não pagamento (ou prolongamento de parcelas) leva a um aumento substancial no serviço da dívida. Diante disso, os riscos de reafirmação do padrão de vulnerabilidade econômica não são desprezíveis, especialmente, com graves consequências sobre o mercado de trabalho (Sobral *et al.* 2021, p. 56).

A partir disso, podemos dizer que o estado do Rio precisa vencer o desafio de estruturar um planejamento que pense além de cortar gastos e despesas. A perspectiva deve alinhar uma coordenação que também objetive gerar emprego e

renda, a fim de restaurar a competitividade do estado, estimulando, consequentemente, o desenvolvimento regional.

É nesse sentido, que reforçamos a nossa hipótese de que caso a proposta de redistribuição dos royalties fosse aprovada, o estado do Rio apresentaria um quadro extremamente pior do que o atual. Isso se justificaria pela queda na arrecadação com as explorações da commodity, que, em tese, seriam divididas entre todos os estados da federação seguindo as novas diretrizes previstas na lei debatida no terceiro capítulo deste trabalho. Com isso a nossa crise fiscal seria ainda mais agravada, pois, como abordamos nesse capítulo em questão, os resultados do estado com o RRF só não foram piores devido ao aumento da arrecadação dos royalties observado a partir do ano de 2017, muito motivado pelo cenário internacional de hidrocarbonetos.

No entanto, embora seja uma renda necessária e importante, como desenhamos de maneira clara tanto no capítulo anterior quanto no presente capítulo, os royalties do petróleo ainda são destinados a cobrir gastos com inativos, o que não é uma das melhores alternativas para o destino dessa receita, uma vez que como apresentado nesta sessão e nas anteriores, o Rio possui problemas estruturais, que levam ao acirramento do processo de erosão fiscal. Portanto, é necessário também construir uma estratégia para o uso dessa fonte de renda em prol da geração de empregos, atração de empresas para maior industrialização e também projetos de geração de renda no território fluminense.

## 5. Conclusão

As reflexões desenvolvidas ao longo desta dissertação tiveram como objetivo central investigar a relação entre capacidades estatais, em especial a capacidade fiscal e os aspectos que evidenciam um cenário de crise fiscal no estado do Rio de Janeiro, no período de 2010 a 2025. Para isso, também abordamos as dinâmicas do federalismo brasileiro, umas vez que as particularidades do nosso arranjo federativo também nos ajudam a entender a estruturalidade dos problemas levantados e desenvolvidos nos capítulos anteriores.

A proposta se ancorou na literatura que discute o conceito de capacidade estatal, evidenciando seu caráter multidimensional, mas conferindo maior atenção à capacidade fiscal, dada sua relevância para o equilíbrio das contas públicas e para a viabilidade de políticas públicas em contextos subnacionais.

No percurso teórico, buscou-se retomar contribuições clássicas, como as de Skocpol, Tilly, Mann e Evans, que permitiram compreender a centralidade do Estado enquanto ator autônomo na promoção do desenvolvimento, bem como as conexões entre burocracia, sociedade e setor privado. A partir dessas contribuições, foi possível adentrar em debates contemporâneos, como os de Gomide, Fukuyama e, principalmente, Luciana Cingolani, cuja proposta de compreensão multidimensional das capacidades estatais foi fundamental para estruturar as análises aqui realizadas. Destacou-se, nesse sentido, que a capacidade fiscal deve ser pensada não apenas como um atributo de arrecadação, mas também como gestão eficiente dos recursos e como componente estruturante da própria autonomia governativa.

Nesta perspectiva teórica, procurou-se discutir o caso do estado do Rio de Janeiro, unidade federativa que historicamente desempenhou papel relevante no arranjo político nacional, tendo possuído, inclusive, o título de capital nacional, mas que, nas últimas décadas, atravessou um processo de declínio econômico, social e político marcado por uma grave crise fiscal.

A análise inicial demonstrou que, a despeito de momentos de crescimento econômico e fortalecimento político — sobretudo no início dos anos 2000, com a

aliança entre o PMDB do Rio de Janeiro e o governo federal do PT —, a fragilidade estrutural das finanças estaduais, agravada por crises nacionais e por outros fatores, como a volatilidade dos royalties oriundos da indústria do petróleo, expôs os limites da capacidade fiscal fluminense, que, como mostramos no segundo capítulo resultou na assinatura do Regime de Recuperação Fiscal, no ano de 2017, que, embora estivesse ancorado em uma promessa de reestruturação, não alcançou os resultados esperados, de forma a retirar o estado do cenário de crise fiscal. Por isso, o primeiro capítulo do nosso trabalho foi essencial para que deixassemos claro porque escolhemos trabalhar com a capacidade fiscal do estado do Rio de Janeiro. Destacamos como o estado progrediu pouco no caminho do equilíbrio das finanças públicas, o que mostra a persistência de uma situação fiscal crítica.

Do ponto de vista acadêmico, uma das principais contribuições deste trabalho residiu em aplicar e tensionar a abordagem multidimensional de Cingolani ao contexto brasileiro, com foco na capacidade fiscal em uma unidade subnacional específica: o Rio de Janeiro. Essa escolha permitiu mostrar como conceitos produzidos em âmbito internacional podem ser enriquecidos quando confrontados com realidades nacionais e regionais marcadas por singularidades, como é o caso do federalismo fiscal brasileiro, que, como apresentado no capítulo dois deste trabalho, possui particularidades que nos ajudam a entender causas para o problema fiscal levantado de maneira central nesta dissertação. Além disso, a pesquisa dialoga com a literatura nacional que analisa a relação entre descentralização, autonomia financeira e governança pública nas unidades subnacionais reforçando a necessidade de pensar capacidades estatais a partir das particularidades institucionais do país.

Destacamos que o problema de cooperação do nosso federalismo não explica por si só a crise fiscal do estado do Rio. No entanto, essa discussão auxilia no melhor entendimento da dinâmica federativa, que permite iluminar o fato de, por exemplo, termos entrado no conflito federativo que foi desenvolvido no terceiro capítulo. Sobre esse ponto, é pertinente que reforcemos que federalismo brasileiro apresenta uma tendência de grande protagonismo da União. Isso se explica em razão das desigualdades econômicas e sociais entre suas unidades que compõem a federação.

Por isso, Celina Souza escreve que:

Duas questões foram pouco notadas pelos que analisaram o ‘novo’ federalismo de 1988. A primeirra é que foram ampliadas as competências da União em relação às constituições anteriores (Souza, 1996; 1997; 2008; Arretche, 2009), ao mesmo tempo que foi discriminado um rol de competências concorrentes. Assim, a bandeira anticentralista não se refletiu nas competências da União. A segunda é que, ao longo do processo Constituinte, os municípios foram ganhando espaço na distribuição de recursos, enquanto os estados perdiam (Souza, 2023, p. 100).

Nesse contexto, embora estados e municípios possuam autonomia administrativa para a serem responsáveis para execução de diversas políticas, existe um problema de centralização fiscal em favor da União que deve ser mencionado, já que estre faz com que estados busquem aumentar a parcela das transferências voluntárias a fim de cumprir com suas obrigações fiscais.

Destacamos a contribuição de Guilherme Torrezan & Cláudio Paiva:

Não há como deixar de reconhecer as características instrisecas aos sistemas federativos. A heterogeneidade dos governos subnacionais quanto a tamanho, nível de desenvolvimento socioeconômico, estrutura de produção, efetividade da competência tributária é um dos elementos que devem ser considerados em sua avaliação [...] (Torrezan; Paiva, 2021, p. 720).

Foi a partir dessa constatação estrutural do nosso arranjo federativo que nos debruçamos a entender o conflito federativo em torno da redefinição da redistribuição dos royalties do petróleo, que evidenciou, por sua vez, as tensões inerentes ao federalismo brasileiro. Ainda que a Constituição de 1988 tenha estabelecido bases para um modelo federativo descentralizado, na prática observou-se a manutenção do protagonismo da União, reforçada pela centralização das receitas e pela fragilidade fiscal de estados e municípios.

O federalismo é um sistema montado na cooperação. Só que no Brasil não á federalismo cooperativo e sim predatório. Daphne Kenion e John Kincaid na obra *Competition Among States and Local Governments* esclarecem que os estados federados dos Estados Unidos estão em uma forma chamada de ‘cooperative and competitive federalismo’. Ou seja, cooperação e competição entre os estados. Não é ruim competir, mas quando essa competição acarreta em perdas para a União ou para os estados passa-se a ter, não mais competição cooperativa e sim competição predatória. O federalismo brasileiro é predatório. Os estados brigam entre si para atrair investimentos sem pensar

nos problemas que isso irá acarretar à União, ao estado perdedor e até mesmo ao estado ganhador (Abrúcio, 1998, p. 10).

O caso analisado mostrou que a disputa em torno dos royalties não se limitou a um debate orçamentário, mas expressou um embate mais profundo sobre desigualdades regionais, dependência financeira, o que evidenciou um caráter competitivo no federalismo brasileiro.

Ao articular teoria e empiria, a pesquisa permitiu observar que a noção de capacidade fiscal, enquanto dimensão das capacidades governativas, também é profundamente atravessada por condicionantes políticos, relacionais, federativos e históricos, uma vez que, uma das nossas hipóteses é a de que o conflito federativo que analisamos tem como causa o esgotamento do pacto fiscal firmado pela Constituição de 1988. Esse fato exigiria uma reforma ampla em nosso sistema tributário, o que seria pouco viável para a União. É nesse aspecto que a proposta ganha força entre os estados não produtores, visto que a mesma se mostrou como uma alternativa de se aumentar o bolo tributário, sem que houvesse uma reforma tributária ampla.

No caso do Rio de Janeiro, a dificuldade em assegurar equilíbrio fiscal reflete não apenas a má gestão administrativa ou conjunturas econômicas adversas, mas também é atravessada pela forma como o federalismo brasileiro distribui recursos entre União, estados e municípios. Assim, a crise fluminense pode ser lida pela expressão das fragilidades do pacto federativo, uma vez que, caso a proposta de redefinição da redistribuição dos royalties fosse aprovada, a situação fiscal do Rio de Janeiro estaria muito pior.

Reconhecido esse ponto, também evidenciamos como a indústria de petróleo e gás é importante para o equilíbrio das contas estaduais. No entanto, o nosso questionamento residiu em investigar se o estado utiliza essa receita de forma a ampliar indicadores de desenvolvimento ou em projetos que tenham uma sustentabilidade para o futuro. Antes de tudo, reconhecemos o caráter volátil da receita oriunda da exploração da commodity.

As dinâmicas no cenário internacional impactam diretamente o preço do de comercialização do barril de petróleo. Isso é importante pois as variações irão ter desdobramentos relevantes na arrecadação dos estados com os royalties. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, constatamos que os anos seguintes após a

formulação do projeto de redistribuição não foram tão bons para o estado, contrariando as projeções positivas, que se baseavam sobretudo na descoberta do pré-sal, em 2007. Houve uma queda significativa em anos sucessivos, o que acarretou uma diminuição significativa dessa receita. A volatilidade é um agravante para cenários de crise, uma vez que gera instabilidade para o cumprimento das obrigações financeiras dos estados que dependem dessa fonte de arrecadação.

Destacar a volatilidade da receita que vem dos royalties se mostrou pertinente, pois desenvolvemos na sessão seguinte a nossa hipótese que, embora o Rio de Janeiro tenha sido beneficiado com a suspensão dos dispositivos da lei baseada no projeto de redistribuição dos royalties, o Estado não soube aproveitar esse fato. Isso se justifica uma vez que, como foi constatado, grande parte daqui que é arrecadado com a exploração da commodity é utilizado para cobrir as despesas com o Rio Previdência. É pertinente, portanto, que citemos Gustavo Mano, que desenvolve o seguinte:

Nesta qualidade não faz qualquer sentido, seja do ponto de vista econômico, seja numa visão sócio política, o dispêndio desses recursos em gastos correntes ou de custeio da máquina estatal. Só há lógica em aplicá-los em investimentos que tenham a possibilidade de repor, por meio de políticas públicas tendentes a permitir, no futuro, uma diversidade econômica que compense o esgotamento dos elementos naturais que geram tais receitas ou, excepcionalmente, em ações anticíclicas quando se verificarem déficits orçamentários extraordinários e derivados de fatores exógenos completamente subtraídos ao controle ou previsibilidade por parte dos governos (Mano, 2017, p. 176).

Por isso enfatizamos que, embora a lei permita, utilizar um recurso volátil para cobrir um gasto estável pode não ser a melhor alternativa do ponto de vista da administração dos recursos. Sobre isso, defendemos que deve haver um planejamento que garanta a utilização daquilo que é arrecadado com os royalties para projetos com sustentabilidade para o futuro.

Por fim, evidenciamos como é importante um olhar estrutural para o problema fiscal do Rio de Janeiro. É reconhecido que o estado do Rio já viveu dias melhores, sobretudo quando era a capital nacional. Hoje, o cenário apresenta um panorama crítico, no qual fatores como a diminuição da arrecadação com o ICMS e um processo em curso de desindustrialização, contribuíram significativamente para o agravamento de um cenário de crise, pois se reduziu de

forma considerável as possibilidades de investimentos, devido a queda das fontes de arrecadação do estado. Além disso, outro ponto que destacamos foi a expressiva queda no número de empregos formais no estado, observada de modo expressivo a partir do ano de 2015.

Com isso, podemos concluir que, entender a crise fiscal do Rio de Janeiro de um ponto de vista estrutural diz respeito a analisar os múltiplos fatores relacionados a essa crise. No entanto, reforçamos que o estado do Rio de Janeiro foi o primeiro a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, ainda em 2017. A assinatura do RRF entre o governo do estado do Rio de Janeiro e a União trouxe alívio financeiro no quadro fiscal enfrentado pela unidade da federação, por conta da suspensão temporária do pagamento da dívida estadual com a União. Entretanto, A natureza do acordo RRF assinado pouco enfrentou as questões estruturais, como um processo de desindustrialização estadual que vem de longe, por isto não resolveu a questão da baixa capacidade fiscal estadual. O que reforça a nossa hipótese de que, caso a nova lei de redistribuição dos royalties do petróleo não houvesse tido os seus dispositivos suspensos pelo Supremo Tribunal Federal, talvez a crise estrutural do Rio de Janeiro estivesse ainda mais acentuada.

É preciso pensar maneiras de arquitetar um projeto de restruturação do potencial do Rio de Janeiro, para que possamos viver dias com horizontes melhores. O estado possui uma vasta capacidade de desenvolvimento que precisa ser reforçada, a fim de reestabelecer nossa capacidade fiscal.

O campo das ciências sociais é extremamente vasto e permite que existam formas diversas de tentar dar luz as dinâmicas que estruturam a nossa realidade. Por isso, encontro-me motivado para continuar minha trajetória como pesquisador. Seguirei investigando as dinâmicas relacionadas ao estado do Rio de Janeiro, que é um objeto extremamente rico e complexo a ser interpretado. Por isso, acredito ser necessário aprofundar ainda mais as discussões sobre a nossa capacidade fiscal, uma vez que todo cenário retratado no presente trabalho ainda não foi superado, dado que, como foi desenvolvido, não encontramos maneiras de vencer as questões estruturais e históricas relacionadas a nossa crise econômica.

Nesse sentido, proponho-me a continuar com a investigação de como o estado administra um recurso tão importante e fundamental para o nosso equilíbrio financeiro, que são os royalties do petróleo. Além disso, como mencionamos no decorrer dos capítulos, por mais que haja uma tendência de

destinação desse recurso ao RioPrevidência, é preciso continuar a discutir formas de destinação que tenham um compromisso em promover desenvolvimento e garantir ao Rio de Janeiro avanço em indicadores sociais, a fim de extrair, desse recurso, maneiras de reforçar as potencialidades do estado e dos indivíduos que aqui residem. Para isso, a utilização de um método comparativo seria uma forma interessante de entender como outros estados produtores conseguem administrar essa mesma fonte que, por mais que seja volátil, possui bastante importância para as contas públicas.

Além disso, aprofundarei as discussões a respeito das vocações econômicas do Rio de Janeiro no século XXI. Essa discussão se mostra pertinente, pois, como abordamos neste trabalho, estado é marcado por um forte processo de desindustrialização, atravessado por dinâmicas complexas de desconcentração industrial, que se reflete diretamente no processo de perca da arrecadação. É necessário, portanto, aprofundar esse debate, a fim de iluminar maneiras de se recolocar o Rio de Janeiro no caminho de um processo industrializante.

Por fim, é necessário continuar a desvendar as dinâmicas do nosso federalismo brasileiro. O presente trabalho tocou, de maneira breve, em formas de cooperação federativa, principalmente entre a União e as unidades subnacionais, como por exemplo a menção que fizemos ao PROPAG. Reconhecidas, portanto, as singularidades do nosso arranjo federativo, seguirei analisando formas de amenizar as distâncias entre os níveis da federação e as estratégias encontradas para vencer o problema das desigualdades, dentre outros fatores que prejudicam as capacidades estatais.

## 6. Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, v. 33, São Paulo, 1998.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

AFFONSO, Rui de B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1999. p. 57-75.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Bib: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**, São Paulo, n. 89, p 1-28, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/199696>. Acesso em 07 ser. 2025.

ALKMIM, Antonio Carlos. Vinte anos de eleições para presidente e governador no Estado do Rio de Janeiro: 1982/2002. In: IBGE (2006). **A ENCE aos 50 anos; um olhar sobre o Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IBGE, p. 185-221.

ALVES, Natália. **Alerj vai a brasília rediscutir divisão dos royalties de petróleo** Rio de Janeiro, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/49602?AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Acesso em: 20 ago. 2025.

AMORIM NETO, Octávio: SANTOS, Fabiano. O Rio de Janeiro e o Estado Nacional (1946-2010). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 56, n. 3, 2013, p. 467 - 496.

ANA FLOR. **Governo do Rio pode embolsar R\$ 20 bilhões com concessão da Cedae**. Portal G1. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/blog/ana-flor/post/2021/04/30/governo-do-rio-pode-embolsar-r-20-bi-com-concessao-da-cedae.ghml>. Acesso em: 3 ago. 2025.

ARAGÃO, Murillo. **Um novo pacto federativo**. Disponível em: [http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/um-novo-pacto-federativo\\_129912.html](http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/um-novo-pacto-federativo_129912.html). Acesso em: 18 jan. 2023.

ARANHA, André. Finanças públicas do estado do Rio de Janeiro: notas históricas e comparativas. In: CABRAL, Joilson; CABRAL, Maria Viviana (Org.). **Economia do estado do Rio de Janeiro: crise, desafios e perspectivas**. Ponta Grossa, PR: Atena, 2022. p. 19-33.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt>. Acesso em 07 set. 2025.

AZEVEDO, Júlio Cesar. **Reflexões sobre o pacto federativo.** Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/96181/>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. Guerra fiscal: ataque ao pacto federativo brasileiro. **Jus.com.br**, [s.l], [s.n]. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5090/guerra-fiscal#ixzz2SZ048Qve>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BESLEY, T; PERSSON, T. The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. **The American Economic Review**, 99, n. 4,p.1218-1244, 2009. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.99.4.1218>. Acesso em 10 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** . Brasília: [s. n.], 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012.** Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Brasília, 14 mar. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato20112014/lei/l12734.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20112014/lei/l12734.htm). Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 522, de 30 de novembro de 2012. Veto à Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. Brasília, DF, 30 nov. 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12734-30-novembro-2012-774705-veto-138263-pl.html>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. LÚCIA, Cármem. Liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917. Relatora: Min. Cármem Lúcia. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233758>. Acesso em 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera

dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, 22 dez. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm). Acesso em: 1 set. 2025.

CAPUCCI, Renata. **Eduardo Paes é reeleito no Rio de Janeiro com mais de 64% dos votos.** Portal G1. 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2012/10/eduardo-paes-e-reeleito-no-rio-de-janeiro-com-mais-de-64-dos-votos.html>. Acesso em: 10 ago. 2025.

CARVALHO, Laura. Valsa Brasileira do boom ao caos econômico. 2.ed. São Paulo: Todavia, 2018.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (UNU-MERIT Working Paper Series; n. 2013-053).

COELHO, Gabriela. STF transfere para abril de 2020 julgamento das ADIs dos Royalties. **Consultor Jurídico.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=429342>.

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Estadão destaca estudo da CNM sobre a concentração de 72% dos royalties em 30 Municípios.** 2019. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/estadao-enaltece-estudo-da-cnm-que-mostra-concentracao-de-72-dos-royalties-em-30-municipios>. Acesso em: 20 ago. 2025.

DAMASCENO, Leandro Galheigo. Crise e gestão das finanças públicas estaduais: a implementação do novo Regime de Recuperação Fiscal no estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 23, p. 181-212, 2022.

DINCECCO, Mark. The rise of effective states in Europe. **The Journal of Economic History** , v. 75, n.3, 2015, p. 901-918. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24550764?seq=1>. Acesso em 07 set. 2025.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy.** Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In.** Cambridge: University Press, 1985.  
evidence and measures. Working paper, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013.

**EXAME. Rio marcha contra distribuição dos royalties do petróleo.** 2011. Disponível em: <https://exame.com/mundo/rio-marcha-contra-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo-2/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

FELLET, João. Entenda as regras da divisão dos royalties do petróleo. BBC NEWS. 2011. Disponível em:

[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111019\\_royalties\\_q\\_a\\_jf](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111019_royalties_q_a_jf).  
Acesso em 10 ago. 2025.

FUKUYAMA, F. **State building**: governance and world order in the twenty-first century. London: Profile Book, 2004.

FUKUYAMA, Francis. Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUKUYAMA, Francis. What is governance?. **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Capacidades estatais em ação: a Gomide; Marenco, André. (Org.). Brasília: Enap, 2024. p, 31-42.

GRIN, Eduardo José. O verso e o reverso da cooperação federativa e da difusão vertical de políticas para promover capacidade estatal nos municípios brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 2, 2021.

HALBERSTAM, Daniel. Comparative Federalism and the Role of the Judiciary. In: WHITTINGTON, Keith E., KELEMEN, R. Daniel, CALDEIRA, Gregory A. (Org.). **The Oxford Handbook of Law and Politics**: Oxford University Press, 2008, p. 142-164.

ISMAEL, Ricardo. Celso Furtado e a construção de um federalismo cooperativo no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 1, p. 65–83, jan./abr. 2024. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/ecos/a/vV4LV9Xq5ynp53p5GqRHxyw/?lang=pt>. Acesso em: 30 maio 2025.

ISMAEL, Ricardo. **Governos Estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição de 1988**: Aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão nº 1907, dezembro de 2013. Disponível em:  
[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2569/1/TD\\_1907.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2569/1/TD_1907.pdf). Acesso em 31.08.2020.

ISMAEL, Ricardo. Nordeste: **A força da diferença**. Recife: Editora Massangana, 2005.

ISMAEL, Ricardo; LEONE, Rafael. **Fundo Social do Pré-Sal no Brasil: Marco Legal e Institucional**. In: Ciências Sociais Unisinos, v.58. n.2, 2022, mai./ago. 2023.

KARL, Terry Lynn. **The paradox of plenty – Oil booms and petro-states**. Berkeley and Los Angeles: California Press, 1997.

LESSA, Carlos. **O Rio de todos os Brasis**: uma reflexão em busca de autoestima. Rio de Janeiro: Record, 2000 .

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MANO, Gustavo. Royalties do petróleo e seu aproveitamento no Brasil : subnacionalizar as receitas e “cidadanizar” as despesas. 2017. 191 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Departamento de Ciência Política, 2017.

MEEKISON, J. P. Introdução. In: MEEKISON, J. P. **Relações intergovernamentais em países federais: uma série de ensaios sobre a prática de governança federal**. Ottawa: Fórum das Federações, 2003. p. 1-13.

MELO, Marcus André. Hiperconstitucionalização e qualidade da democracia. In: MELO, Carlos Ranulfo, SÁEZ, Manuel Alcántara. (Org.). **A Democracia Brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 237-266.

MENDONÇA, Alba Valéria. **Governador do Rio celebra assinatura do decreto de recuperação fiscal**. Portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/governador-do-rio-celebra-assinatura-do-decreto-de-recuperacao-fiscal.ghtml>. Acesso em 10 ago. 2025.

MIGDAL, J. S. **Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World**. Princeton University Press, 1988.

MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva; ARAÚJO, Nina Quintanilha. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 21, p. 18-53, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/59553>. Acesso em 10 ago. 2025.

NORTH, D. C; WEINGAST, B. R. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England'. **Journal of Economic History**, v. 49, p. 803-832, 1989.

NORTH, Douglass C. **Structure and Change in Economic History**. New York: W.W. Norton, 1981.

ORDEM dos Advogados do Brasil (Espírito Santo). A "emenda Ibsen Pinheiro" e o novo marco regulatório do pré-sal – Inconstitucionalidade. Disponível em: <https://oabes.org.br/noticias/a-emenda-ibsen-pinheiro-e-o-novo-marco-regulatorio-do-pre-sal-inconstitucionalidade-48.html>. Acesso em: 10 mai. 2025.

OSORIO, Mauro (Coord.). Trajetória e evolução recente da RMRJ. In: PETRAGLIA, Carmen Lúcia; LEITE, Vera França e (Coord.). Caderno metropolitano 2. centralidades: territórios de perspectivas para políticas públicas. Rio de Janeiro: Câmara Metropolitana de Integração Governamental, 2017, p.8-21.

OSORIO, MAURO ; VERSIANI, ; REIS, P. C. . A Economia da Metrópole Carioca. In: Rodrigues, Theófilo. (Org.). **O RIO que queremos: proposta para uma cidade inclusiva.** 1ed. Rio de Janeiro: NPC - Núcleo Piratininga de Comunicação, 2016, v. 1, p. 82-94.

OSORIO, Mauro; RABELO, Henrique; VERSIANI, Maria Helena. Rio de Janeiro: Crise Estrutural de Alternativas. In: CABRAL, Joilson; CABRAL, Maria Viviana (Org). **Economia do estado do Rio de Janeiro: crise, desafios e perspectivas.** Ponta Grossa - PR: Atena, 2022, p.1-18.

OSORIO, Mauro; REGO, Henrique Rabelo Sá; VERSIANI, Maria Helena. Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 73–92, 2018. DOI: 10.12957/cdf.2017.36738. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/36738>. Acesso em: 7 set. 2025.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. Unpacking policy capacity: Issues and themes. In: **Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives.** London: Palgrave Macmillan UK, 2005. p. 1-18.

PESSÔA, Samuel; BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda (2012). O uso da renda do petróleo pelo estado do Rio de Janeiro. In: PINHEIRO, Armando Castelar; VELOSO, Fernando (Org.). **Rio de Janeiro: um estado em transição.** Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 337-356.

**PORTAL G1. Sérgio Cabral é reeleito governador do RJ.** 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/sergio-cabral-e-reeleito-governador-do-rio-de-janeiro.html>. Acesso em 10 ago. 2025.

**PORTAL G1. Alerj aprova 'pacote' de medidas que permite ao RJ aderir ao Novo Regime de Recuperação Fiscal.** 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/10/05/alerj-pacote-recuperacao-fiscal.ghtml>. Acesso em 3 ago. 2025.

**PORTAL G1. Entenda a nova lei que muda a divisão de royalties do petróleo.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2012/11/entenda-nova-lei-que-muda-divisao-de-royalties-do-petroleo.html>. Acesso em: 10 ago. 2025.

**PORTAL G1. Luiz Fernando Pezão é reeleito governador do RJ com 55,78%.** 2014. Disponível em: <https://glo.bo/1oM2ZvN>. Acesso em 10 ago. 2025.

**PORTAL G1.** Toffoli prorroga prazo de congelamento das parcelas, e mantém RJ no Regime de Recuperação até o fim do ano. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/06/26/toffoli-prorroga-prazo-de-congelamento-das-parcelas-e-mantem-rj-no-regime-de-recuperacao-ate-o-fim-do-ano.ghtml>. Acesso em 05 ago. 2025.

**PORTAL PLANALTO. Presidente assina decreto que lista condições para estados renegociarem dívidas pelo Propag.** 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/accompanhe-o-planalto/noticias/2025/04/presidente-assina-decreto-que-lista-condicoes-para-estados-renegociarem-divididas-pelo-propag>. Acesso em: 05 ago. 2025.

**PRADO, S. Relações intergovernamentais, conflitos federativos e o papel dos governos estaduais na Federação brasileira.** Brasília, 2012. (Mimeografado).

RIO DE JANEIRO (Estado). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917. [S. l.]: [s. n.], 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SANTOS, Roberto Monteiro Gurgel. Parecer do Procurador Geral da República referente às ADIs 4.916, 4.918 e 4.920. Brasília, DF: Procuradoria Geral da República, 2013.

SEBRAE. Panorama do Rio de Janeiro: mercado de trabalho, desigualdade, pobreza e empreendedorismo, Nota Temática, n.45, 2017. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Menu%20Institucional/Nota45.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

**SKOCPOL, T. States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China.** Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, Theda. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Strategies of Analysis in Current Research Bringing the State Back.** Cambridge: University Press, 1985, p. 3-38.

SOBRAL, Bruno; FREIRE, Bruno; PAIVA, Maria. Rio de Janeiro e os limites do regime de recuperação fiscal: riscos de reafirmação de um padrão de vulnerabilidade econômica. In: CABRAL, Joilson; CABRAL, Mariana. (Org). **Economia do estado do Rio de Janeiro:** crise, desafios e perspectivas. Ponta Grossa: Atena, 2022. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/720814/1/Economia%20do%20esta do%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20Crise%2C%20desafios%20e%20perspec tivas.pdf>. Acesso em 07 ago. 2025.

SOBRAL, Bruno; ROCHA, Nelson. O paradoxo da economia fluminense. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/08/o-paradoxo-da-economia-fluminense.shtml>. Acesso em: 07 ago. 2025.

SOUZA, Celina. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (Org). **Capacidades estatais: avanços e tendências.** Brasília: Enap, 2024. 99 p, 8-19.

SOUZA, Celina. Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil pós-1998. In: Fleury, Sonia (Org.). Democracia,

Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 187-211.

SOUZA, Celina. Estados: o elo perdido da cadeia federativa? In: PALOTTI, Pedro et al. (Org.). **E os Estados?**: federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. p. 95-113.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de administração pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n 2, 1999.

TILLY, C. War-making and State-making as organized crime. In: EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; PAIVA, Cláudio César de. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. In: REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Rio de Janeiro v.55, n. 3, p.716-735, 2021.

VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira. Federalismo e Autonomia Fiscal dos Governos Estaduais no Brasil: Notas sobre o Período Recente (1990-2010). In: MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 63-117.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social Revista de sociologia da USP**, v. 19, n. 2, nov. 2007, p-39-85. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/Gm5Cm5Tv3br63xgNvJZX4wL/?lang=pt&format=pd>. Acesso em 7 set. 2025.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Gustavo Fidelis. Cooperação Intergovernamental entre o Governo Federal e o Governo Estadual do Rio de Janeiro, no período de 2007 a 2016: Contexto Político, Limitações e Aprendizados. 2020. 171 f. Tese de Doutorado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

VIEIRA, Victor. Cármén Lúcia suspende parte da Lei dos Royalties. **Consultor Jurídico**. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mar-18/ministra-carmen-lucia-suspende-artigos-lei-royalties>. Acesso em: 7 set. 2025.

VILLELA, RENATO; TAFNER, Paulo. **Finanças públicas do estado do Rio de Janeiro:** modernização, eficiência e preparação para o desenvolvimento sustentável. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio (Org). **Rio: a hora da virada.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

WALTENBURG, Eric N.; SWINFORD Bill. **Litigating Federalism – The States Before the U.S.[ S.I]:** Bloomsbury, 1999.

WERNECK VIANNA, L. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro : Revan, 1999.