

A QUESTÃO FISCAL FLUMINENSE: CRISE DA DÍVIDA OU CRISE DE RECEITA?

THE FISCAL ISSUE IN RIO DE JANEIRO: DEBT CRISIS OR GOVERNAMENT REVENUE CRISIS

Bruno Leonardo Barth Sobral

 <https://orcid.org/0000-0003-0288-1246>

Correspondência: brunoleo.rj@hotmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96849

Recebido em: 19 fev. 2026 | **Aceito em:** 13 maio 2026

RESUMO

Apesar das inovações contidas no último Plano de Recuperação fiscal (abortado logo após ser homologado) combinadas com o plano estratégico chamado de PEDES (em execução sem *enforcement* político), o governo fluminense vem renunciando a opção desenvolvimentista contida neles. Ao contrário, opta-se por adotar a retórica de que o problema financeiro é a própria dívida, logo, basta ela ser contestada sem nenhuma estratégia de recuperação econômica de fato. Para fins práticos, abandonou-se o compromisso com uma estratégia voltada para sustentabilidade fiscal de longo. No entanto, é um equívoco a renegociação das dívidas estaduais ser tratada de forma isolada, como apenas uma restrição financeira. Defende-se que o problema não é simplesmente a dívida, mas uma fragilidade político-institucional que ela explicita como um limite para gestão técnica eficaz e de caráter estratégico na geração de receitas.

Palavras-chave: crise fiscal; dívida pública; PEDES; RRF; PROPAG.

ABSTRACT

Despite the innovations contained in the latest Fiscal Recovery Plan (aborted shortly after being approved) combined with the strategic plan known as PEDES (implemented without political enforcement), the Rio de Janeiro state government has been abandoning the development approach they contained. Instead, it has opted to adopt the rhetoric that the financial problem is the debt itself, so it is sufficient to challenge it without any actual economic recovery strategy. For practical purposes, the commitment to a strategy focused on long-term fiscal sustainability was abandoned. However, it is a mistake to treat the renegotiation of state debts in isolation, as merely a financial constraint. It is argued that the problem is not simply the debt, but a political-institutional fragility that it exposes as a limit to effective technical management and a strategic approach to revenue generation.

Keywords: fiscal crisis; public debt; PEDES; RRF; PROPAG



1 INTRODUÇÃO

Uma das principais dimensões da crise federativa envolve os impasses nas finanças dos governos de algumas das principais economias estaduais. Nesse sentido, refere-se a uma relação entre o poder estatal e a gestão estratégica do território. Apesar de não ser apenas uma restrição financeira, assim que tende a ser tratado como, por exemplo, no processo de renegociação das dívidas com a União (governo federal).

Desde 2017, o Estado do Rio de Janeiro - ERJ participa do Regime de Recuperação Fiscal – RRF criado por lei federal enquanto complemento e reforço à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2017 e 2021). A prioridade vem o resultado fiscal ser perseguido a qualquer custo. O governo federal como credor não inclui em suas avaliações os efeitos socioeconômicos sobre a realidade subnacional de impor um ajuste de caráter recessivo, desde que seja perseguido o resultado fiscal. Portanto, não é surpresa que, até o momento, não ofereceu solução. O que fica patente ao governo fluminense, como outros, judicializar junto ao STF em abril de 2024 (Brasil, 2024a).

Ao considerar o caso fluminense como paradigma, o artigo busca questionar os limites de uma política federativa restringida, na dimensão fiscal, aos pressupostos do RRF. Em especial, este estudo ganha relevância não só pela crítica dos pífios resultados alcançados pelo arcabouço desse regime, mas também pelo último Plano de Recuperação Fiscal - PRF estadual ter desafiado os preceitos fiscalistas do próprio regime. Isso porque sua elaboração integrou as preocupações sobre a sustentabilidade das finanças públicas com questões associadas à macroeconomia do desenvolvimento e à economia regional.

O presente artigo está dividido em três partes além dessa introdução e da conclusão. Na primeira seção, apresentam-se em linhas gerais os antecedentes do problema que se desdobram na criação do RRF. Na segunda seção, o último PRF fluminense é tratado enfatizando seu aspecto inovador aos ditames do RRF, em especial sua relação com um Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – PEDES. Na terceira seção, apresentam-se os avanços mais recentes no debate nacional sobre o problema das dívidas estaduais que, em grande medida, já se faziam presentes na originalidade contida no conjunto PRF-PEDES fluminense.

2 O RRF COMO A RESULTANTE DO LONGO PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS

A relação da dívida pública com processos de desenvolvimento econômico é algo indispensável e recorrente em estratégias dos Estados Nacionais ao longo da história. Contudo, essa relação pode ser virtuosa ou não. Em certos contextos macroeconômicos, a dinâmica econômica é alterada para dar prioridade ao ajuste fiscal. Isso é feito a despeito dos limites que impõe a garantia de direitos sociais conquistados e a um processo de crescimento com transformação estrutural produtiva.

Essa problemática não se refere apenas a Estados nacionais. Entes subnacionais, como estados e municípios, também sofrem seus efeitos de modo que dependem de um modelo fiscal com capacidade de sustentação de longo prazo e de um arranjo federativo cooperativo para governança eficaz das condições de financiamento.

A crise do “Estado desenvolvimentista” (Fiori, 1990, 1995) é um fenômeno em múltiplas dimensões que provocou a crise das diversas esferas de governos, entre as quais desdobrou no colapso das finanças estaduais. Segundo Lopreato (2002), as carências de reformas adequadas nas condições de financiamento do setor estatal somadas ao objetivo de conter o déficit público levaram à estratégia recorrente de controlar o valor do endividamento e de dificultar a captação de novos financiamentos.

As restrições à expansão das necessidades de financiamento se tornaram crescentes, logo, os governos estaduais passaram a contar cada vez menos com o suporte do governo federal para a contratação de novos créditos e a reciclagem de suas dívidas. O aperto financeiro a que foram submetidos os governos estaduais perdurou, inclusive afetando obrigações de caixa, mas sem evitar os desregramentos do déficit público. Desse processo, ficou claro que impasses e resistências eram crescentes para o controle das finanças estaduais, em particular, pelas perdas de graus de liberdade que isso significa para seus governos.

Somente após o Plano Real ocorreu a discussão de um programa abrangente sobre a dívida estadual, envolvendo soluções globais pactuadas entre o governo federal e o conjunto dos governos estaduais. Houve a busca de um novo formato das relações governamentais entre União e entes subnacionais junto a processos de renegociação das dívidas centralizado no governo federal que vem sendo rolando até o presente.

Portanto, esse processo transcorre quando a “convenção de estabilidade” (Erber, 2010, 2011) alcança hegemonia e torna o Estado nacional seu guardião, processo

consolidado com a “Lei de Responsabilidade Fiscal” – LRF. Importante destacar que a legitimidade dessa convenção está associada a um novo contexto internacional marcado por uma adesão acrítica do país ao paradigma da globalização, o que, na prática, vem estimulando a mudança para um federalismo competitivo (a despeito do modelo cooperativo na Constituição Federal). Essas tendências tornam a relação da União e entes subnacionais pautada por uma predisposição para identificar potencial risco inflacionário no gasto desses últimos e desequilíbrio no contexto de crescente guerra fiscal.

Especificamente, a publicação da LRF significou a criação de um regime geral no âmbito fiscal que continua aceito até os dias de hoje. Cabe ponderar que ela não criou instrumentos caso um ente governamental tivesse maiores dificuldades financeiras. Como a economia brasileira cresceu relativamente bem ao longo da década de 2000, não emergiu nenhum grave conflito distributivo que pudesse acentuar essas dificuldades de maneira profunda e persistente, o que começa a ocorrer quando a economia brasileira desacelera a partir de 2012. Então, ficou evidente a falta daqueles instrumentos.

A formulação de um “Regime de Recuperação Fiscal” - RRF foi a opção criada pelo governo federal para superar aquela deficiência da LRF e, a princípio, tentar viabilizar uma nova reorganização das finanças subnacionais. Contudo, verifica-se que permanece um dilema que exige ser revisto de tempo em tempo na expectativa de tornar suas condições mais exequíveis. Afinal, a primeira legislação do RRF é de 2017, mas já uma nova legislação com atualização do formato é publicada em 2021 e, no ano de 2025, ocorreu a superação de seu arcabouço pela promulgação do “Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados” – PROPAG.

É importante ficar claro como os inconvenientes para uma solução efetiva estão associados ao paradigma vigente da austeridade e seu conteúdo ideológico. Segundo Clara Mattei (2023), podemos definir alguns pressupostos centrais sobre essa doutrina:

- A austeridade mesmo não oferecendo garantia nenhuma de equilibrar orçamentos públicos, e, logo, sucesso em estabilizar crises financeiras, ela tem sucesso em estabilizar as relações de classe.
- Portanto, a austeridade é uma reação antidemocrática às ameaças de mudança social vindas de baixo para cima. Ou seja, não significa menos Estado, mas Estado gastando a favor das elites em detrimento das maiorias populares.

- Ao longo da história, é ferramenta para ascensão de lideranças autoritárias que priorizam retirar e relativizar retrocessos em direitos conquistados. Nesse sentido, cumpre papel de política de classe: mantendo massas em situação de precariedade, desponderamento e, principalmente, aceitação de sua condição.
- Não há nada que seja uma necessidade técnica. Sempre são decisões políticas que acontecem dentro de um sistema que funciona sob pressões específicas. Por essa razão, não são exclusivas de gestões de direita dado que pressões para sua aceitação não são eliminadas por vitórias eleitorais mesmo que sejam de grupos de esquerda.
- Em suma, a austeridade é sempre uma política de manutenção da ordem, e sua prática é sempre uma imposição de disciplina. Sua principal mensagem é sempre buscar o convencimento (com eventual e frequente uso da força) de que não há alternativa.

De fato, o RRF pressupõe impor “a fórceps” medidas e reformas administrativas sobre essa ideologia tão somente para aumentar “poupança” e capacidade de pagamentos da dívida. No geral, a União assume um papel de controle restrito, resumido ao monitoramento invasivo das contas públicas estaduais somado a uma série de proibições e sanções recorrentes, enquanto poucos mecanismos de coordenação são efetivados. No limite, age como capital a juros que, voltado para critérios de valorização, desvincula-se de qualquer responsabilidade compartilhada com as políticas públicas dos entes subnacionais (estas já chegaram a ser interrompidas para priorizar pagamento da dívida).

Não é exagero afirmar que seu arcabouço reafirma uma lógica de “agiotagem”. Afinal, resume a relação entre União e ente subnacional como mera relação de credor e devedor, cuja preocupação central é dar condições de reorganização do fluxo de pagamentos para que continuasse. Contudo, como se fosse um agiota, a imposição de um ajuste de caráter recessivo vem provocando pior performance fiscal e maior necessidade de financiamento, logo, há uma expansão da própria dívida numa tendência de torná-la impagável e aprofundar uma relação de dependência.

Diante disso, é um equívoco a renegociação das dívidas estaduais ser tratada de forma isolada, como apenas uma restrição financeira. Isso impede de se indagar as restrições permanentes impostas e qual o papel dos governos estaduais e, logo, de suas finanças. Especificamente, cabe indagar se é razoável uma lógica que sustenta rendimentos a juros para o ente federal de maneira que asfixia o gasto público voltado ao desenvolvimento estadual com prováveis impactos ao desenvolvimento nacional (inclusive o que aumentaria a arrecadação do ente federal naquele estado). Ou seja, essa

discussão só faz sentido se estiver relacionada à questão federativa. Isso porque essa não se resume a distribuição de recursos, mas envolve a relação entre o poder estatal e a gestão estratégica do território no país.

O problema não é assumir uma obrigação, mas antes para qual finalidade ela serve. Ela pode ser um instrumento ideológico para impor a fôrceps medidas de austeridade e reformas administrativas tão somente para aumentar “poupança” e maior capacidade de pagamento dela. Inversamente, ela pode ser um instrumento de planejamento indutor como uma das formas de financiamento de uma estratégia de desenvolvimento intrafederativa. Portanto, a dívida só é o problema quando se revela uma relação assimétrica de poder que retira autonomia federativa, e sem nenhum conjunto de prioridades que se associe a uma gestão estratégica do território.

O problema é muito mais profundo que a capacidade de pagar dívida com regularidade. O que não quer dizer que seja difícil de ser enfrentado, basta que isso seja feito na dimensão político-estratégica adequada. Em particular, um movimento que fortaleça a capacidade do governo federal executar uma coordenação federativa e, assim, avançar na implementação de instrumentos que o possibilitem agir de forma mais cooperativa na relação com os entes subnacionais.

Deve ficar claro que o governo federal não precisa decisivamente que o serviço das dívidas de um governo estadual passando por crise financeira esteja sendo saldado para conquistar sua estabilidade macroeconômica. Não há o menor risco dos problemas financeiros de qualquer governo estadual “quebrarem” as finanças federais. O governo federal faz tanta questão do fluxo de pagamentos do serviço da dívida ser normalizado por receio de um “efeito dominó” associado a um suposto “risco moral”. Nessa linha de pensamento, se o governo federal flexibilizar para um estado em dificuldade, acredita-se que se abre espaço para outros estados seguirem o mesmo caminho e o risco se tornaria sistêmico exigindo uma nova rodada de ampla renegociação.

Todavia, o problema real não é dessa natureza, e sim o fato de impor proibições e sanções sem se adentrar na especificidade e na radicalidade da questão. O mais desejável é o governo federal se mostrar mais disposto a coordenar o gasto público em conjunto com os entes subnacionais, porém a visão que prevalece até o RRF é a opção por apenas medidas de contenção e postura punitiva.

Nesse sentido, defende-se que há uma luta política fundamental a ser chamada atenção, uma luta para resgatar as bases de fundação do Estado brasileiro e, particularmente, da unidade nacional que é a questão federativa. Não há um risco de

secessão, mas risco de manutenção de condições socioeconômicas muito graves em importantes regiões para o desenvolvimento do país. Em regimes fiscais compartilhados, o desejável é que, cada vez mais, o governo federal garanta que os entes subnacionais possam se recompor diante de suas necessidades de financiamento e ativar todas as suas potencialidades produtivas.

Nesse sentido, é fundamental se avançar para uma regra fiscal que deve possuir três características essenciais. Primeiro, ter sustentação a ponto de não ser alterada recorrentemente e por razões previsíveis. Segundo, ser anticíclica, ou seja, quando a economia cresce menos o governo possa gastar mais em investimento para criar opções para a economia ser redinamizada. Terceiro, garantir um compromisso fiscal que permita um fluxo de caixa estável para não ocorrer atrasos na folha de pagamento e se evitar situações de inadimplência com diversos contratos a serem honrados. Cabe enfatizar que o importante é que as três características sejam observadas e não apenas o foco recaia sobre a última de forma isolada como comumente se faz.

Nesse ínterim, ganha relevância que o último Plano de Recuperação Fiscal – PRF realizado pelo governo fluminense (o segundo plano estadual e homologado em 2022) não foi apenas um conjunto de medidas buscando atender a legislação federal referente ao RRF. Ou seja, esse plano foi além do que se espera usualmente a partir desse arcabouço institucional subordinado aos preceitos da austeridade.

3 A INOVAÇÃO NO ÚLTIMO PLANO FISCAL FLUMINENSE E SUA RELAÇÃO COM UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO DESENVOLVIMENTO

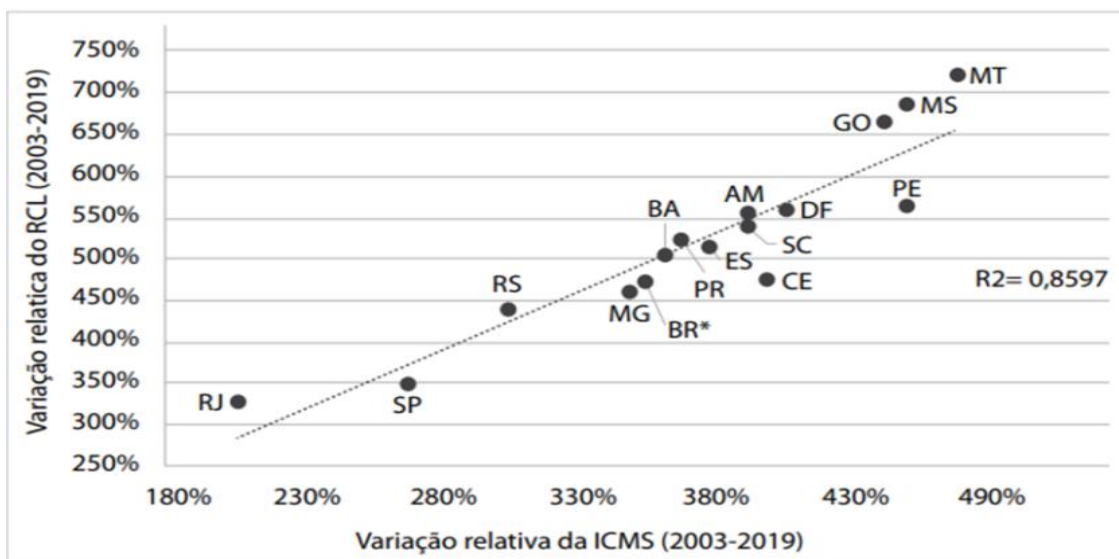
Sendo um produto dentro de um arcabouço legal definido previamente, a elaboração do último PRF possuiu de partida já inúmeros constrangimentos pela necessidade de negociação com o governo federal na postura basicamente de credor. Essa necessidade de negociar de forma eficaz, mesmo que em condições desfavoráveis de correlação de forças, é fundamental. Caso contrário, a interpretação jurídica dominante tende a colocar novamente o governo estadual em risco de sofrer novos arrestos e bloqueio das contas para pagamento de elevados volumes da dívida no curto prazo, o que inviabiliza sua gestão. Evidentemente, esse risco não pode ser tolerado, o que leva a se aproveitar de brechas para oferecer inovações no plano sem teses provocativas ao ponto de travar o processo de negociação.

Mesmo com esse cuidado durante a fase de elaboração, o plano entregue foi rejeitado inicialmente pelo governo federal (apesar deste ter monitorado toda a elaboração e, em nenhum momento, ter ameaçado disso em seus pareceres). Uma grande disputa midiática ocorreu em sequência, tentando desqualificar as inovações contidas em razão da evidente não identificação com os preceitos da austeridade. Não obstante, o plano possuía todas as qualidades técnicas em suas projeções de equilíbrio financeiro, de modo que, ao final, ele foi aceito. Esse episódio permite indagar porque se tentou impedir um plano exequível apenas para preservar a inflexibilidade que se vem se tratando os regimes fiscais. A razão é o fundo ideológico do arcabouço legal, reforçado pela atuação do governo federal quando este assume apenas postura de credor.

Portanto, o incômodo que o último PRF provocou entre os defensores férreos da doutrina da austeridade evidencia a relevância de suas propostas serem mais debatidas para aprofundar a discussão crítica. Cabe enfatizar que foi um plano que partiu do diagnóstico que o problema fiscal fluminense é principalmente de receita, logo, a ênfase não está no corte de gastos públicos a priori. Inversamente, a centralidade está nos investimentos em uma estratégia de recuperação econômica. Seguindo a interpretação que o maior desafio para a sustentabilidade fiscal é superar a “estrutura produtiva oca” do ERJ (Sobral, 2013, 2017, 2019), o que transparece no progressivo desadensamento produtivo e desarticulação das cadeias regionais de produção.

Como mostra o gráfico 1, considerando a média do período 2003-2019, cabe destacar uma receita corrente líquida estagnada. Isso em grande medida pelo baixo crescimento do ICMS como tendência histórica. O desempenho fluminense é o pior fazendo um comparativo com outros estados que possuem também menor dependência de transferências constitucionais e legais da União (ou seja, que dependem mais de arrecadação própria).

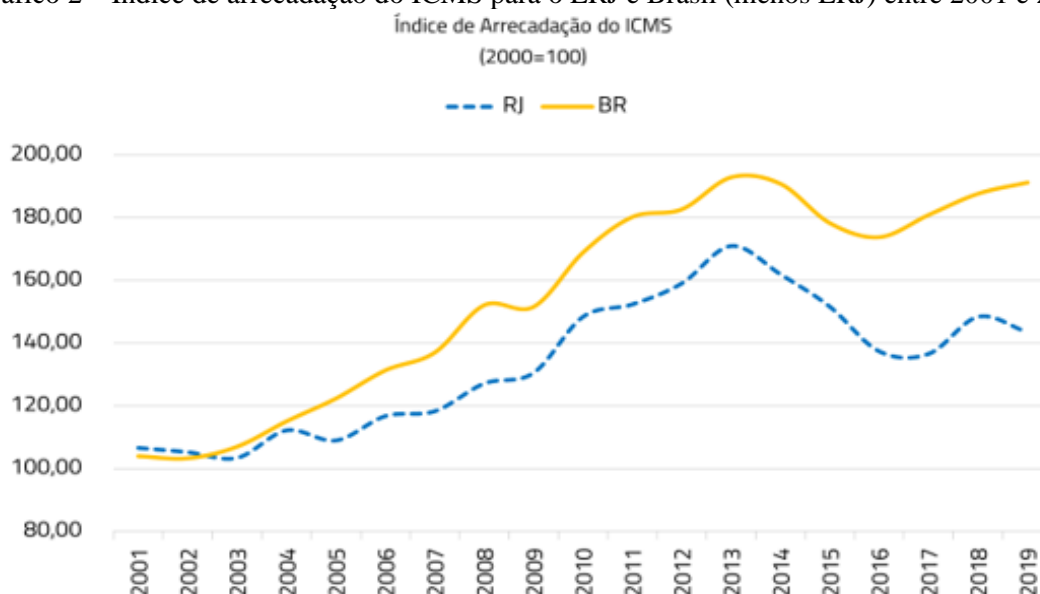
Gráfico 1 – Variação relativa da RCL e do ICMS entre estados selecionados, 2003-2019



Fonte: Dados do CONFAZ e STN.

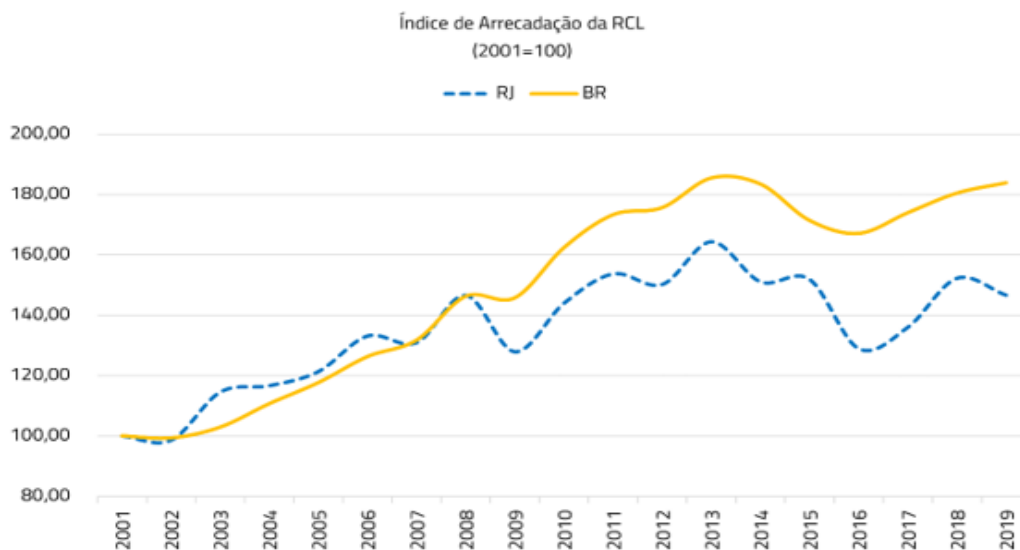
Conforme gráficos 2 e 3, observa-se ainda o hiato crescente com a média nacional ao longo do tempo. A arrecadação de ICMS entre 2001 e 2019 cresceu, em termos reais, 34,6% contra 89,4% da média nacional (excluído o ERJ). O crescimento da arrecadação de ICMS fluminense foi o menor entre todos os estados, e correspondeu a apenas 39% do crescimento médio nacional (excluindo ERJ). Essa problemática ainda se reforça pela volatilidade do preço internacional do petróleo, tornando as receitas patrimoniais não uniformes no tempo.

Gráfico 2 – Índice de arrecadação do ICMS para o ERJ e Brasil (menos ERJ) entre 2001 e 2019



Fonte: Dados do CONFAZ e STN

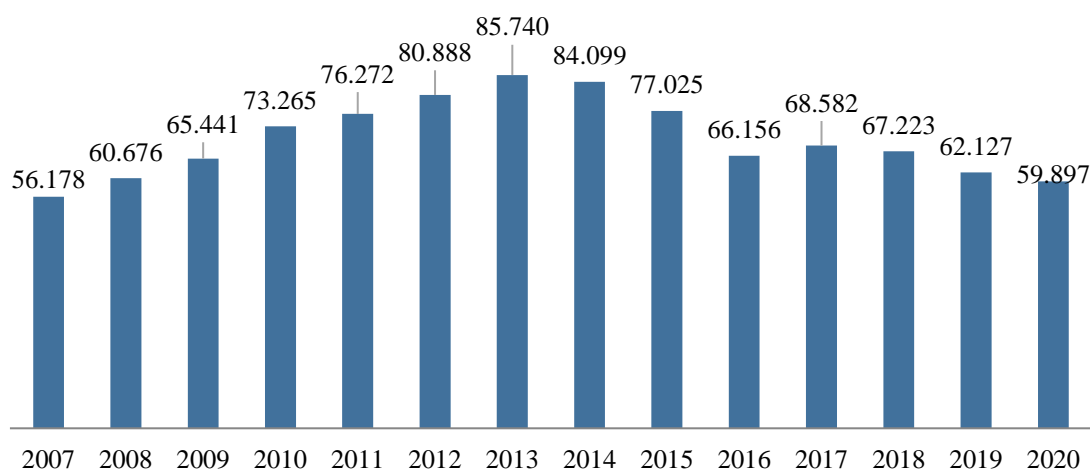
Gráfico 3 – Índices de arrecadação da RCL para o ERJ e Brasil (menos ERJ) entre 2001 e 2019



Fonte: Dados do CONFAZ e STN

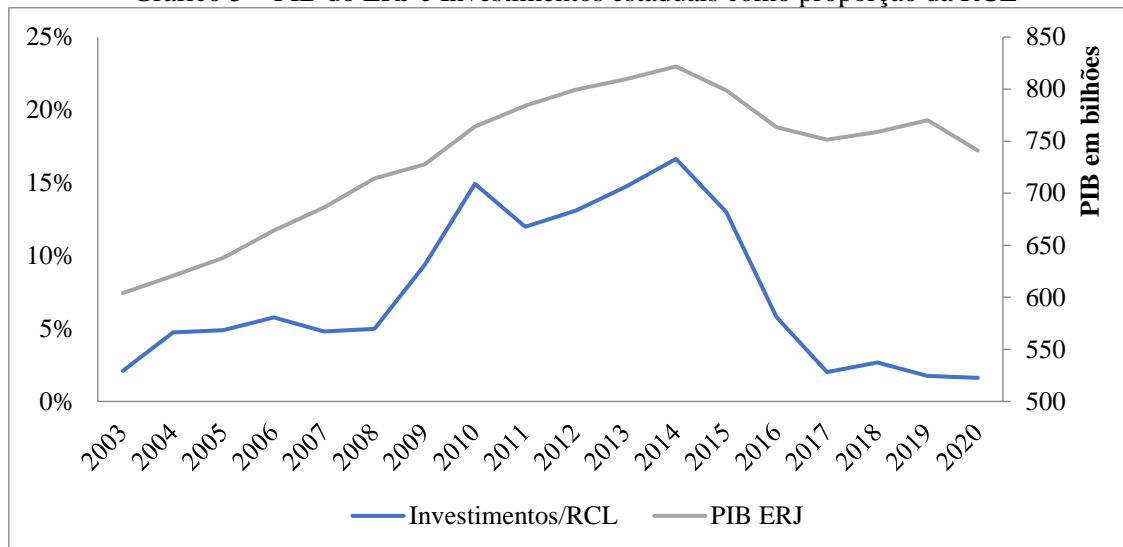
Na vigência do primeiro RRF, instituído em 2017, o Estado do Rio de Janeiro fez uma das maiores ações de contração fiscal de sua história. Como mostra o gráfico 4, sua despesa empenhada no exercício de 2020 retornou a valores reais para níveis compatíveis com o ano de 2008. Contudo, o ajuste fiscal ocorreu com o sacrifício dos investimentos. Conforme gráfico 5, entre 2010 e 2015, os investimentos possuíam significativa participação nas despesas – média de 14,1%, passaram a um nível ínfimo e sem precedentes na história recente (em 2020, apenas 1,6%).

Gráfico 4 – Evolução da despesa empenha no ERJ de 2007 a 2020



Fonte: SIAFE-RJ (Dados em R\$ milhões a preços de 2020).

Gráfico 5 – PIB do ERJ e Investimentos estaduais como proporção da RCL



Fonte: Investimentos – SIAFE; RCL – RREO; PIB – CEPERJ.

Diante disso, a estratégia do plano foi definida tendo como diretriz um ajuste fiscal de forma indissociada de estratégias de fomento ao desenvolvimento econômico e regional, sendo o objetivo central dividido em dois pontos. Primeiro, qualificar o controle necessário de gastos, considerando que a contração fiscal tende a algum sucesso quando a economia possui válvulas de escape para alternativas de crescimento. Segundo, compromisso com uma política fiscal anticíclica, especificamente, garantir investimentos catalisadores de mudança estrutural capazes de gerar emprego e renda no ERJ.

Diante disso, estipulou-se dois eixos de ações prioritárias. Primeiro, perseguir maior abertura de espaço fiscal para realização de investimentos públicos. Segundo, realizar ações que fortaleçam as funções da administração estadual, principalmente no que tange ao planejamento estratégico da qualidade desse gasto a partir de seus efeitos multiplicadores (baseado na metodologia da matriz insumo-produto). E a melhora do emprego e renda do trabalho cabe ter seu papel associado. Por essa razão, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – PEDES foi produzido em sequência, sendo aprovado com vigência de oito anos na Assembleia Legislativa no final de 2023.

Portanto, a originalidade da proposta é não resumir o debate fiscal a uma mera questão de finanças públicas, ao contrário, enfatizar sua relação e sua subordinação ao compromisso com uma agenda de desenvolvimento que garanta a sustentabilidade fiscal no longo prazo. E mais, não colocar o desafio do desenvolvimento como mera modernização econômica como um fim em si mesmo, mas como algo associado aos

desafios societários adotando a abordagem por missões (Mazucatto, 2019). Segundo os quadros de 1 a 3, a essência da proposta original do PEDES foi tratar integradamente uma carteira de complexos econômicos¹ com uma carteira de missões² produzida a partir de fatores portadores de futuro desdobrados de macrotendência globais.

Quadro 1 – Matriz de correlação entre macrotendências globais e fatores portadores de futuro

		Macrotendências Globais					
		1. Emergência climática	2. Pressão relacionada a recursos naturais	3. Agravamento da exclusão e das desigualdades sociais	4. Urbanização	5. Transição demográfica	6. Aceleração das mudanças tecnológicas
Fatores Portadores de Futuro	1. Descarbonização de fontes de energia	■					
	2. Aumento de eficiência energética			■			
	3. Formação profissional alinhada à evolução tecnológica			■	■		
	4. Efetivação dos direitos sociais			■			
	5. Cultura de tolerância e integração social			■			
	6. Governança interinstitucional cooperativa	■					
	7. Preservação e recuperação de recursos naturais	■					
	8. Uso sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico	■					
	9. Transformação digital e indústria 4.0 e 5.0 aplicadas à sofisticação produtiva						■
	10. Dinamismo urbano de novas centralidades				■		

Fonte: Documento base para o PEDES/RJ.

¹Após a elaboração do documento base, o processo de discussão na ALERJ e transformação em lei levou a mudança de nomenclatura do complexo econômico chamado de “cultura e turismo” para “economia criativa e turismo”. De toda forma, isso não provocou nenhum novo estudo e alteração relevante da proposta inicial para esse tema no plano. No presente trabalho, manteve-se a formulação original porque se observou que não há uma razão técnica clara para essa mudança além de uma opção política.

²Após a elaboração do documento base, o processo de discussão na ALERJ e transformação em lei levou a recortar dois temas em mais duas missões independentes: “a garantia de segurança pública nos territórios”, e “a promoção das igualdades racial e de gênero”. Assim, o PEDES passou a ter dez missões. Cabe ponderar que esses temas já estavam incluídos antes na missão: “economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas”. A razão de não separar inicialmente era manter a relação desses temas com a questão urbana como algo inescapável, logo, enfatizando que sua análise precisa ser integrada e tratada na totalidade do território. No presente trabalho, manteve-se a formulação original por se tratar daquela mais se próxima teoricamente do estudo técnico que o plano se baseou, dado que não se voltou a reformular as matrizes com as modificações políticas feitas posteriormente no conjunto das missões.

Quadro 2 – Matriz de correlação entre fatores portadores de futuro e missões

		Fatores Portadores de Futuro									
		1. Descarbonização de fontes de energia	2. Aumento de eficiência energética	3. Formação profissional alinhada à evolução tecnológica	4. Efetivação dos direitos sociais	5. Cultura de tolerância e integração social	6. Governança interinstitucional cooperativa	7. Preservação e recuperação de recursos naturais	8. Uso sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico	9. Transformação digital e indústria 4.0 e 5.0 aplicadas à sofisticação produtiva	10. Dinamismo urbano de novas centralidades
Missões	1. Erradicação da extrema pobreza										
	2. Segurança alimentar e nutricional da população fluminense										
	3. Economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas										
	4. Segurança hídrica do território fluminense										
	5. Descarbonização do ERJ										
	6. Redução do impacto dos resíduos sólidos										
	7. Vantagem competitiva associada à economia do conhecimento										
	8. Ampliação e desconcentração territorial das oportunidades de trabalho e emprego										

Fonte: Documento base para o PEDES/RJ.

Quadro 3 – Matriz de correlação entre missões e complexos econômicos

		Complexos Econômicos					
		1. Petróleo e Gás	2. Infraestrutura e Logística	3. Economia Verde	4. Economia do Mar	5. Saúde	6. Cultura e Turismo
Missões	1. Erradicação da extrema pobreza						
	2. Segurança alimentar e nutricional da população fluminense						
	3. Economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas						
	4. Segurança hídrica do território fluminense						
	5. Descarbonização do Estado do Rio de Janeiro						
	6. Redução do impacto dos resíduos sólidos						
	7. Vantagem competitiva associada à economia do conhecimento						
	8. Ampliação e desconcentração territorial das oportunidades de trabalho e emprego						


Fonte: Documento base para o PEDES/RJ.

4 O DEBATE MAIS RECENTE SOBRE OS LIMITES DO RRF E A POSSIBILIDADE DE SUPERAÇÃO

O ano de 2024 é marcado por uma série de novidades no debate a respeito do processo de negociações da dívida dos entes subnacionais. Consolida-se um consenso que somente regras de arrocho fiscal não são capazes de equacionar o problema para os governos estaduais mais endividados, e que o melhor viés é reduzir juros com contrapartidas em políticas públicas, ou seja, não apenas medidas de ajuste nas próprias finanças. É importante destacar que essas teses para o enfrentamento do problema já estavam contidas no último PRF do governo fluminense e de uma maneira até mais profunda considerando a contribuição também do PEDES.

Como primeiro exemplo destaca-se o lançamento da nova política industrial federal, iniciativa liderada pelo MDIC no início do ano e denominada: Nova Indústria Brasil – NIB (Brasil, 2024b), enquanto plano de ação para a “neointustrialização” no período 2024-2026. Como o PEDES fluminense (ainda que este tenha temporalidade estratégica maior e superior ao governo em exercício, a saber: oito anos), ela possui também o enfoque numa carteira de missões de desenvolvimento cuja maioria guarda semelhança entre si. E mais, é pautada por princípios que também se assemelham aos fatores portadores de futuro baseados em macrotendências globais contidos no PEDES. Esses aspectos podem ser observados comparando-se as figuras 1 e 2 referentes à NIB com as matrizes do PEDES apresentadas nos quadros da seção anterior.

Figura 1 – Fundamentos da nova política industrial do governo federal



São princípios da Nova Indústria Brasil:

I - inclusão socioeconômica;	V- incremento da produtividade e da competitividade;
II- equidade, em particular de gênero, cor e etnia;	VI- redução das desigualdades, incluindo as regionais;
III- promoção do trabalho decente e melhoria da renda;	VII- sustentabilidade;
IV- desenvolvimento produtivo e tecnológico e inovação;	VIII- inserção internacional qualificada.

Fonte: MDIC

Figura 2 – Missões da nova política industrial do governo federal



Da mesma forma, o MFAZ tomou a iniciativa de propor o programa “Juros por Educação” (Brasil, 2024c), no qual aceitaria trocar recebimento de parte dos juros das dívidas estaduais por investimentos estaduais em ensino médio técnico (segundo certos condicionantes, possibilidade de parte disso também ser investida em ensino superior).

Essa proposta avançou politicamente e foi absorvida por outra em discussão no Congresso Nacional a partir de um projeto de lei de autoria do presidente do Senado para criação do “Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados” – PROPAG, sancionado no início do ano seguinte (Brasil, 2025). Este último se torna um substituto ao próprio RRF, facultando a possibilidade de migração dos entes estaduais antes sob sua vigência. Entre diversas novidades no PROPAG, como significativo alongamento do prazo da dívida de 9 anos para 30 anos e aceitação de entrega para a União de ativos estaduais para abater dívidas (incluindo créditos de dívida ativa), destaca-se a possibilidade de redução do indexador até zero se cumpridas certas opções, entre as quais, como destinar esses recursos a investimentos estaduais. Na redação, mantém prioridade parcial para metas de ensino médio técnico (conforme previa a proposta da MFAZ), mas flexibiliza parte para diversas áreas: desde infraestrutura urbana, adequação às mudança climática, até área da segurança.

Portando, avança-se para a defesa de um ajuste fiscal associado à retomada dos investimentos como o último PRF fluminense já preconizava antes. Todavia, não se liga

essa discussão de renegociação das dívidas a qualquer plano efetivo de desenvolvimento de longo prazo. A NIB de iniciativa do MDIC nem é contextualizada dentro desse debate como instrumento orientador importante, nem, até o momento, incluiu-se no PROPAG a exigência que os estados que aderirem tenham que encaminhar formalmente um planejamento estratégico, como o exemplo do PEDES fluminense poderia ser uma referência.

Apesar de ações de vanguarda que o último PRF antecipou e, em alguns aspectos, ainda estão a frente dos avanços recentes no debate nacional com PROPAG, isso não significa capacidade do Estado de Rio de Janeiro estar sendo protagonista nesse debate. Isso porque apesar das inovações contidas naquele plano combinadas com o PEDES, o governo fluminense nunca deu a isso qualquer prioridade de execução. Prefere a opção de liberar circunstancialmente despesas não baseadas em gestão de resultados enquanto mantém uma lógica geral contracionista, ou seja, como antes do último plano, repete viés poupancionista que sempre levou à rota do “bailout” e exigir renegociações recorrentes.

Especificamente, essa rota demonstra que o atual governo volta a se assemelhar aos procedimentos controversos utilizados pelo governo Pezão antes de estourar a crise em 2016. Cabe lembrar que, naquele período, adotou-se uma série de medidas paliativas considerando que a crise era somente momentânea, o que não aconteceu e levou aquela gestão a ser pressionada a adoção de duras medidas de austeridade diante do caos financeiro. Ou seja, volta-se a um modelo de gestão pautado em uma série de medidas para gerar alívios de curto prazo, como exemplo: a majoração de alíquotas de ICMS, a flexibilização da aplicação de recursos de fundos, transferência das receitas com royalties de petróleo e participação especial do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio (RioPrevidência) para o Tesouro Estadual, e a liminar do Supremo Tribunal Federal limitando o pagamento anual da dívida pública do estado com a União ao valor desembolsado em 2023.

Essa última medida ocorre junto à judicialização com a entrada no STF. Isso significa, em boa medida, a suspensão da negociação direta entre o ente estadual e governo federal. Reforça-se que isso poderia ser evitado se a estratégia sob a ótica desenvolvimentista (inclusive aprovada pelo credor ao homologar o plano) estivesse sendo efetivada. Ao contrário, optou-se por adotar a retórica de que o problema financeiro é a própria dívida, logo, basta ela ser contestada sem nenhuma estratégia de recuperação econômica e fiscal de fato.

O fato paradoxal que veio sendo feito com o último PRF e o PEDES ainda vigentes. Dessa maneira, resume o desafio fiscal a avaliar sua capacidade de “cumprir” ou não o pagamento de parcelas da dívida (mero acompanhamento de metas financeiras e projeções). Especificamente, abandonou a discussão de sustentabilidade fiscal de longo prazo e sua relação com estratégia de desenvolvimento. Além disso, deixou de dar ênfase para a questão econômica estrutural associada à problemática da “estrutura produtiva oca”.

Por outro lado, o PEDES não se tornou ainda o instrumento de macrocoordenação e planejamento integrado da política pública, nem foi aproveitado em nenhum momento da renegociação da dívida com o governo federal. Todavia, é importante lembrar que o tratamento conjunto do último PRF com o PEDES deveria ser o cerne da estratégia sob a ótica desenvolvimentista. A renúncia a essa direção fica mais explícita quando se observa a pouca efetividade do PEDES até o momento. Em especial, sua governança ainda precária para eleger prioridades políticas, sobrevivendo mais como formalismo ligado ao PPA e auxílio gerencial para combinar ações junto a secretarias.

5 CONCLUSÃO

A questão da dívida pública dos entes subnacionais é algo mais profundo que a capacidade de pagar com regularidade. O problema não é simplesmente assumir responsabilidade por uma obrigação, mas antes discutir para qual finalidade ela serve. Não havendo prioridades associadas à gestão estratégica do território, revela-se uma relação assimétrica de poder que retira autonomia federativa impondo cortes severos do gasto público e reformas administrativas para aumentar capacidade de pagamento.

Considerando que é inaceitável a União assumir postura de “agiotagem”, por outro lado, o debate de contrapartidas é inescapável para um governo estadual que precisa renegociar sua dívida com a União. Todavia, não se deve confundir o arcabouço legal com o plano. Nesse sentido, o último PRF não foi elaborado apenas para atender as exigências do RRF, mas sim para avançar uma tática de “insurgência por dentro” mesmo em condições desfavoráveis de correlação de forças. Pela primeira vez como diagnóstico oficial, o problema fiscal foi tratado como principalmente de receita. Questionando a ideologia da austeridade, a ênfase não foi no corte de gastos públicos *a*

priori, mas na centralidade dos investimentos em uma estratégia estadual de recuperação econômica. Posteriormente, isso se desdobrou no início do ciclo de um Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – PEDES, com vigência garantida por ter se tornado obrigação constitucional.

Além disso, sua principal originalidade está em não só apresentar uma solução desenvolvimentista de reequilíbrio fiscal, mas também buscar ser protagonista no debate nacional sobre uma mudança profunda no arcabouço do RRF e sua superação por uma nova política federativa – o que acabou parcialmente ocorrendo com o PROPAG. Contudo, nos anos mais recentes, o governo estadual desassociou PRF e PEDES, abandonando o primeiro e dando pouca efetividade para o segundo.

A fim de realizar nova “fuga para frente” e disfarçar sua negação de seguir qualquer estratégia efetiva, o governo fluminense confirmou o histórico de uma cultura política de não priorizar soluções estruturais (mesmo tendo as apresentado no último PRF e no PEDES). E mais, segue uma tradição de esperar o problema chegar a um nível crítico para apelar para outra injeção de liquidez, ainda que com descompromisso sistemático com resultados que demonstrem estar reduzindo a insustentabilidade fiscal.

De fato, o último PRF explicitou uma disputa político-ideológica, afinal, não era o que se esperava como um produto dentro do RRF. Todavia, torna-se evidente que o incômodo dessa experiência de elaboração técnica de planejamento não é só frente os defensores da austeridade e seu arsenal de medidas de contenção (vedações) e postura punitiva (sanções) diante do gasto público. Afinal, uma decisão administrativa do próprio governo estadual que o abortou e reconduziu o viés fiscalista, aproveitando-se do fato de um plano homologado só para ganhar tempo e programar rota mais fácil da judicialização. Nesse sentido, se houve inicialmente até uma vitória teórica sobre os ditames do fiscalismo ao um plano desenvolvimentista ser aprovado tecnicamente pela Secretaria do Tesouro Nacional, houve depois uma derrota política pelo “marco de poder” (Osorio, 2025) estadual.

Explicitaram-se as resistências (inclusive internas) em executar, mas o descompromisso do governo estadual não afetou sua governabilidade ou maior questionamento da opinião pública sobre a gestão. Afinal, a população em geral e mesmo a maioria dos servidores ainda desconhecem as inovações contidas no último PRF e na proposta original do PEDES, e o que está em jogo por opções políticas ao esvaziá-las. Como exemplo, a perda de recomposição inflacionária dos servidores estaduais que, após quase uma década, tinha voltado com a aprovação do último PRF

que a sustentava tecnicamente e não foi mais dada nos últimos anos. Diante disso, é fundamental avançar em formas de participação cidadã e em como garantir maiores mecanismos de controle social.

Novidades como o PROPAG são bem vindas como arcabouço nas renegociações, porém não existe regra boa sem mudança institucional e na cultura política que garanta uma clara estratégia que ataque a questão estrutural do problema fiscal. É bem conveniente a retórica de que o problema financeiro é a própria dívida, e basta a taxa de juros ser contestada. De fato, um endividamento crescente de forma endógena (o seja, mesmo sem dívida nova) vinha levando a uma insustentabilidade intertemporal nas contas públicas. Isso porque juros da dívida pública vinham crescendo a taxas superiores ao crescimento econômico e, conseqüentemente, a arrecadação tributária. Todavia, a centralidade do problema não está na evolução da dívida. Mesmo com a possibilidade de juros zero com o PROPAG, isso não garante recuperação econômica sem dar maior efetividade a instrumentos de planejamento indutores de desenvolvimento.

Por essa razão, o problema não é simplesmente a dívida, mas uma fragilidade político-institucional que ela explicita como um limite para gestão técnica eficaz e de caráter estratégico. Continua em aberto a discussão de uma relação dívida e gestão pública de forma virtuosa, ou seja, que não redunde num instrumento ideológico de dominação político-financeira a impor austeridade e, assim, supere a falta de uma forma adequada de financiamento de uma estratégia de desenvolvimento intrafederativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar n. 159. **Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.** Brasília, 19 de maio de 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 178. **Estabelece Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal.** Brasília, 13 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 3678.** Brasília: 2024a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Nova indústria Brasil – Nova indústria Brasil – forte, transformadora e sustentável: Plano de Ação para a neointustrialização 2024-2026.** Brasília : MDIC, 2024b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Programa Juros por educação**. Brasília: MFAZ, 2024c.

BRASIL. Lei Complementar n. 212. **Institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG)**. Brasília, 13 de janeiro de 2025.

ERBER, F. "Convenções do Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo". **Texto para discussão CEPAL-IPEA**, 13, 2010.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, 31 (1), jan.-mar. 2011.

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1990.

FIORI, J. L. **O voo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp; IE Unicamp, 2002.

MATTEI, C. **A ordem do capital**. São Paulo: Boitempo, 2023.

MAZZUCATO, M. Catch-up and Mission-oriented Innovation. *In*: OQUBAY, A., OHNO, K. (ed.). **How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up**. Oxford University Press: 2019, p. 63-81.

OSORIO, M. Pensando o Estado do Rio de Janeiro. **Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n.28, abr. 2025, pp. 11-30.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano de Recuperação Fiscal**. Rio de Janeiro, 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – Documento Base**. Rio de Janeiro, 2023.

SOBRAL, B. L. B. Finanças públicas fluminenses e tensão federativa: Uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder. **Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do ERJ**, v. 13, p. 12-31, 2019.

SOBRAL, B. L. B. A evidência da estrutura produtiva oca: O ERJ como um dos epicentros da desindustrialização nacional. *In*: Monteiro Neto, A.; Nunes de Castro, C.; Brandão, C. (Org.) **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SOBRAL, B. L. B. **Metrópole do Rio e projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.