

Para além da economia: analisando as dinâmicas políticas do Regime de Recuperação Fiscal dos estados brasileiros

Juliana Aparecida Sousa Carvalho¹

Resumo

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instrumento de socorro da União aos estados em grave crise fiscal, foi implementado pela primeira vez no estado do Rio de Janeiro em 2017. Após sua modificação em 2021, aderiram ao RRF, além do RJ, os estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Alguns autores se dedicaram até o momento a compreender as implicações econômicas do RRF para a autonomia fiscal dos estados e alertaram para a complexidade das medidas exigidas. Entretanto, o argumento deste texto parte do princípio de que falta entender melhor os fatores políticos envolvidos no processo que vai da negociação à implementação do RRF. Questões como as relações intergovernamentais, a organização das instituições e dos partidos políticos, bem como a dinâmica dos processos decisórios a nível subnacional, mostram que ainda há muito para conhecer quando observamos as tentativas de ajuste para controlar as dívidas estaduais. Para tanto, foram analisados os projetos e discussões empreendidas no Congresso Nacional e nas assembleias estaduais, bem como declarações e dados sobre a execução dos planos. Os resultados mostram que a atuação dos principais atores, como presidente da República e governadores, foi essencial para o estabelecimento do Regime, mas outras figuras também foram importantes, como o Supremo Tribunal Federal (STF). Além disso, as informações nos ajudam a entender também as modificações pelas quais passou o RRF e o que podemos esperar dos próximos anos de sua execução.

Palavras-chave: Regime de Recuperação Fiscal; entes subnacionais; federalismo; política fiscal; política subnacional.

Beyond economics: analyzing the political dynamics of the Fiscal Recovery Regime of Brazilian states

Abstract

The Fiscal Recovery Regime (RRF), a federal bailout instrument for states in serious fiscal crisis, was first implemented in the state of Rio de Janeiro in 2017. After its modification in 2021, the states of Goiás, Minas Gerais, and Rio Grande do Sul joined the RRF, in addition to Rio de Janeiro. Some authors have so far dedicated themselves to understanding the economic implications of the RRF for the fiscal autonomy of the states and have warned of the complexity of the measures required. However, the argument of this text is based on the premise that there is a lack of better understanding of the political factors involved in the process that goes from negotiation to implementation of the RRF. Issues such as intergovernmental relations, the organization of institutions and political parties, as well as the dynamics of decision-making processes at the subnational level show that there is still much to learn when we observe adjustment attempts to control state debts. To this end, the projects and discussions undertaken in the National Congress and state assemblies were analyzed, as well as statements and data on the implementation of the plans. The results show that the actions of the main actors, such as the President of the Republic and governors, were essential for the establishment of the Regime, but other figures were also important, such as the Federal Supreme Court (STF). In addition, the information helps us understand the changes that the RRF has undergone and what we can expect in the coming years of its implementation.

Key-words: Fiscal Recovery Regime; subnational entities; federalism; fiscal policy; subnational politics.

Introdução

Aprovado pela primeira vez no Congresso Nacional em 2017 e posteriormente modificado em 2021, o Regime de Recuperação (RRF) se trata da medida mais recente destinada a resolver o problema do endividamento dos estados brasileiros, em especial, do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás. O objetivo do Regime, através da suspensão da cobrança das dívidas com a União por um período determinado e de medidas de ajuste que implementam cortes de despesas nos estados, é que, ao longo de

¹ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), bacharel e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Bolsista do CNPq e membro da REPSAL. E-mail: carvalho.juliana@usp.br

dez anos, estes entes subnacionais tenham recuperado suas capacidades administrativas. O assunto tem sido abordado nos últimos sete anos, essencialmente pelos estudiosos do direito administrativo e econômico, com a intenção de analisar o impacto das medidas requeridas pelo Regime no orçamento dos estados, bem como a efetividade da implementação deste. Entretanto, pouco se tem discutido os fatores políticos envolvidos desde o processo de criação da política, à sua modificação e implementação, de modo que, ainda que todas essas etapas dependam da atuação do presidente da República, dos governadores, deputados federais e estaduais e até, como veremos, do Poder Judiciário, ainda sabemos pouco sobre isso.

Sendo assim, o objetivo deste artigo é contribuir com a discussão sobre o Regime de Recuperação Fiscal ao incorporar ao debate a importância desses atores e instituições para a concepção do RRF e toda a sua execução. Além disso, o artigo contribui também para a pesquisa subnacional, área em crescimento nos últimos anos, e com a Ciência Política de forma geral, enquanto analisa um exemplo da dinâmica entre poderes sob a ótica de um objeto específico.

Para tanto, o texto está dividido em quatro seções, para além desta introdução e das considerações finais. Na primeira delas, desenvolvemos uma breve recuperação de como o Regime de Recuperação Fiscal foi desenvolvido, sua alteração e os processos de adesão dos estados participantes até o momento. O segundo tópico traz uma revisão dos textos escritos sobre o RRF nos últimos anos, numa tentativa de apresentar os argumentos elaborados pelos autores, suas concordâncias e diferenças. A terceira seção apresenta a metodologia utilizada para analisar os processos de discussão e adesão ao Regime. Por fim, o último ponto traz a contribuição deste texto, ao elencar como e em que situações se apresentam os fatores políticos do Regime de Recuperação, ressaltando que não é possível analisá-lo sem considerar adequadamente esses fatores.

O que é o Regime de Recuperação Fiscal?

Embora o foco deste artigo seja o Regime de Recuperação Fiscal, consideramos fundamental recuperar brevemente o histórico de tentativas de ajuste fiscal dos estados realizado ao longo dos anos 1990 e 2000. Esse panorama histórico não apenas aponta para a necessidade do Regime, como também indica possíveis explicações para a maneira através da qual ele foi concebido.

É possível dizer que, ainda que existam dife-

rentes formas de analisar o tema da crise fiscal dos estados brasileiros nos últimos anos, há certa unanimidade ao apontar a origem do problema para o período anterior à Constituição Federal de 1988, causado principalmente pela necessidade, no período da ditadura militar, de lidar com a falta de recursos ocasionada pela centralização tributária. Para resolver esse problema, os estados precisaram recorrer aos bancos públicos e às empresas públicas, de modo que os problemas fiscais dos estados não tiveram início somente a partir da mudança no regime político (LOPREATO, 2002). A dívida dos estados, que já era considerável antes do novo arranjo constitucional, acabou crescendo ainda mais nos anos seguintes à sua promulgação, e isso se deve principalmente ao descompasso entre a descentralização fiscal e a necessidade de uma responsabilização dos estados que, além de não contarem com autonomia arrecadatória, também não foram dotados de medidas e instituições de controle fiscal (ECHEVERRIA E RIBEIRO, 2018).

Desse modo, nos anos seguintes à nova ordem constitucional, os estados e seus dirigentes gozaram de liberdade econômica e política para levar à frente seus respectivos projetos de desenvolvimento, sem que a União tivesse um forte controle sobre eles. Pelo contrário, essa oferecia recorrentemente a possibilidade de socorro financeiro. Entretanto, não demorou para que os *soft budget constraints* adquiridos pelos estados pós-88, associados à autonomia para emprestar e à possibilidade de socorro iminente do governo central, levassem os entes subnacionais a adquirirem dívidas muito altas, que não foram capazes de liquidar. Além disso, o custo de auxiliar esses estados passou a pesar cada vez mais nas contas da União (RODDEN, 2002), de forma que essa não poderia continuar arcando com os dividendos dos estados sem prejudicar os seus próprios resultados econômicos. Isto posto, passava a ganhar força a ideia de que, de alguma forma, a autonomia alcançada pelos entes subnacionais deveria ser restringida, de modo que a urgência da estabilização da moeda e da economia se sobressai aos apelos das virtudes da descentralização (ALMEIDA, 2005).

O cenário que se apresentava, portanto, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 era tal que: os estados, que recém haviam adquirido autonomia para reger suas contas, não foram capazes de, ao mesmo tempo, controlar suas dívidas, incorrendo no não pagamento dos débitos e na necessidade constante de ajuda do governo federal. Dado esse desenho, entre 1988 e 1998 foram realizadas sete rodadas de negociação das dívidas. No quadro abaixo

são apresentadas as principais medidas adotadas para regulamentar a dívida dos estados brasileiros e resolver a questão da responsabilidade fiscal. Elas demonstram, em primeiro lugar, o esforço da União para controlar as dívidas dos Estados, e também, porque não, o insucesso dessas tentativas, haja visto que nenhuma medida foi suficiente para sanar o problema.

Quadro 1 - Principais medidas de auxílio/controle da dívida dos Estados (1988-2022)²

Ano	Medida	Presidente
1989	Lei Federal nº 7976 - Estabeleceu o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados e dos Municípios pelo prazo de vinte anos.	José Sarney (PMDB)
1991	Lei Federal nº 8388 - Associada à lei anterior, estabeleceu novas diretrizes para que a União possa realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, os Municípios.	Fernando Collor (PRN)
1993	Lei Federal nº 8727 - A partir das diretrizes da Lei nº 8388, as condições foram alteradas para facilitar a regularização do pagamento de débitos dos Estados e municípios.	Itamar Franco (S/PART)
1994	Medida Provisória nº 434 (Plano Real) - O objetivo era controlar a hiperinflação que assolava o país e alcançar a estabilização da economia. É uma medida lateral, mas que afetou diretamente os estados. Seu sucesso forçou os governadores e prefeitos a aderirem a propostas posteriores de controle fiscal.	Itamar Franco (S/PART)
1996	Medida Provisória nº 1514 - Estabeleceu mecanismos para incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária. Dispôs sobre a privatização dos bancos estaduais..	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
1996	Medida Provisória nº 1560 - Estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
1997	Lei nº 9496 - No âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, a União foi autorizada a assumir a dívida de 23 estados e 182 municípios, até maio de 2000 .	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
1999	Lei nº 96 - "Lei Camata". Considerada um embrião da Lei de Responsabilidade Fiscal que, entre outras coisas, estabelecia limites para os gastos em pessoal.	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
2000	Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) - A LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, indicando para os Estados e municípios os parâmetros a serem considerados nos seus gastos com o objetivo de equilibrar as dívidas e as receitas.	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
2001	Medida Provisória nº 2192 - Semelhante à MP nº 1514 de 1996, o objetivo foi novamente regulamentar a existência e funcionamento dos bancos estaduais, como foco principalmente na sua privatização ou extinção, adotadas sob os termos da MP.	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
2014	Lei Complementar nº 148 - Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, e Municípios.	Dilma Rousseff (PT)
2016	Lei Complementar nº 156 - Estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Primeira tentativa de implementação do Regime de Recuperação Fiscal.	Dilma Rousseff (PT)
2016	Emenda Constitucional nº 95 (PEC do Teto de Gastos) - Em um acordo com o STF, as dívidas foram postergadas com a inserção dos estados na PEC do Teto.	Michel Temer (PMDB)
2017	Lei Complementar nº 159 (Regime de Recuperação Fiscal) - instituiu o Regime de Recuperação Fiscal para os Estados com desequilíbrio fiscal acentuado, e alterou as Leis Complementares nº 101, de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.	Michel Temer (PMDB)
2021	Lei Complementar nº 178 - O "novo" RRF foi instituído, para incluir municípios e alterar o tempo de vigência, que passou a ser de dez anos.	Jair Bolsonaro (PL)

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

A partir de 1994, o sucesso do Plano Real na busca pela estabilização econômica, abriu um novo caminho para as medidas de controle do endividamento (LOUREIRO, 2001) no qual teve início um movimento para deter o ciclo de deterioração econômica experimentado pelos entes subnacionais desde meados dos anos 80 e que se intensificou na década seguinte.

Sendo assim, o papel de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) enquanto Ministro da Fazenda a frente do Plano Real, possibilitou não só a sua eleição para Presidente da República, mas também o fortaleceu na busca pela aprovação de medidas de controle fiscal, de modo que não é coincidência a concentração maior dessas medidas durante o seu governo. Por isso, durante o seu governo, FHC também foi capaz de modificar significativamente os termos da negociação da dívida dos estados, impondo medidas mais restritivas. Entre elas, a perda do controle dos bancos estaduais (ALMEIDA, 2005).

No conjunto das medidas elencadas na tabela acima, além do destaque para a privatização dos bancos estaduais, merece nota também a Lei 9.496, de 1997, que, pela primeira vez, insere uma lógi-

² Uma série de outras medidas laterais concernentes à dívida dos Estados foram promulgadas no período analisado, inclusive resoluções no Senado Federal. Entretanto, optei por destacar as principais delas para ilustrar o movimento ocorrido desde os anos 1990.

ca de mercado na organização das contas estaduais, estabelecendo parcelas fixas, benefícios para quem privatizasse empresas públicas, entre outros pontos. Entretanto, ainda se fazia necessária uma medida que pudesse consolidar a reestruturação fiscal a longo prazo, principalmente através da responsabilização dos atores encarregados pelo orçamento dos estados.

Para cumprir essa função, foi promulgada em 4 de maio de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal. Seu objetivo foi estabelecer orientações de boa gestão ao mesmo tempo em que impunha sanções aos servidores e gestores que descumprissem os critérios estabelecidos, em todos os níveis da federação. Foram determinados, por meio dessa lei, os conceitos e limites para a dívida pública, a despesa de pessoal, as operações de créditos e também foram instaurados demonstrativos padronizados para as prestações de contas. (MENDES, 2020)

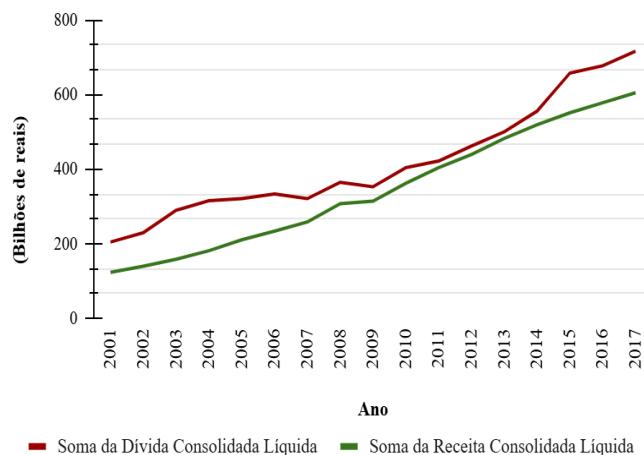
A LRF parecia representar um novo capítulo no ordenamento fiscal brasileiro e as medidas passaram a valer não somente para os estados, mas para os municípios e também para a União. Entretanto, tão logo a Lei entrou em vigência, não só a sua constitucionalidade foi questionada — através da ADI 2.238 — como os estados e municípios começaram a encontrar brechas principalmente no conceito de despesa de pessoal, de modo que, aos poucos, foram conseguindo aumentá-la. A Lei também foi enfraquecida em seus propósitos iniciais por meio de uma série de medidas adotadas posteriormente, nas quais destaca-se principalmente a atuação do Supremo Tribunal Federal. Desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, este tem sido acionado pelos estados para receberem repasses da União ainda que não tenham cumprido as condições estabelecidas pela Lei. Nas ACOs que lidam com o tema da transferência de recursos da União para os Estados, o STF deferiu mais de 90% das ações, determinando o repasse da verba mesmo para os estados que possuíam pendências legais (ECHEVERRIA E RIBEIRO, 2018).

Somam-se às medidas que enfraqueceram a Lei de Responsabilidade Fiscal ao longo dos últimos anos um novo ciclo de crise fiscal dos estados e de constante judicialização das dívidas, iniciado no meio da primeira década dos anos 2000 (FONSECA, 2021). As oscilações na capacidade fiscal dos estados, associadas à crise econômica de 2008 e à posterior dificuldade em colocar novamente as contas no lugar, fizeram necessária mais uma rodada de resgate dos estados, proporcionada pela União. É nesse

contexto que surge o Regime de Recuperação Fiscal.

Antes de avançarmos em direção ao RRF propriamente dito, é importante ilustrar o problema fiscal no nível subnacional a partir de alguns dados, de modo a demonstrar como as medidas anteriores não foram capazes de resolver o problema do endividamento dos estados e porque uma nova tentativa de solução para essa questão foi necessária. O gráfico abaixo apresenta dados até 2017, ano em que o RRF foi implementado pela primeira vez, a partir de dois indicadores importantes: a soma da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a soma da Receita Consolidada Líquida (RCL)³.

Gráfico 1 - Soma da DCL e da RCL dos estados em bilhões de reais.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Acima, podemos ver que, assim como discutido anteriormente com a literatura, a dívida dos entes subnacionais no Brasil vem se agravando ao longo dos anos. Em contrapartida, os mecanismos de obtenção de receitas não acompanharam o mesmo ritmo, fazendo com que a situação ficasse insustentável a longo prazo sem uma medida de ajuste eficiente. Uma das maneiras utilizadas pelo Ministério da Fazenda, através da Secretaria do Tesouro Nacional, para medir o endividamento dos estados, é a relação entre a DCL e a RCL, que permite que se possa observar a porcentagem da renda dos estados que estaria comprometida pelo pagamento das dívidas. Para os casos aqui analisados, o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul ultrapassavam os 200% recomendados pela STN em 2017, alcançando, respectivamente, 269% e 218% de endividamento. Minas Gerais tinha 186% de seu orçamento comprometido com a dívida, enquanto Goiás apresentava a menor taxa, com 92%.

Dessa forma, os dados acima, apresentados

3 A Dívida Consolidada Líquida pode ser definida, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, pelo montante da Dívida Consolidada (DC) sem o saldo relativo aos deveres financeiros. Conforme o mesmo documento, a Receita Corrente Líquida (RCL) diz respeito à soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

de maneira resumida a título de ilustração, demonstram que, para além do problema do endividamento ser uma questão para a qual não foram encontradas soluções satisfatórias através das medidas anteriores, para alguns estados o auxílio era ainda mais urgente. Foi neste contexto que surgiu o Regime de Recuperação Fiscal.

Entendida como um complemento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a Lei Complementar nº 159 de 19 de maio de 2017 foi responsável por instituir, pela primeira vez, o Regime de Recuperação Fiscal no Brasil⁴. Logo no começo do texto da lei, apresentam-se as condições para que um Estado possa aderir ao RRF. São necessários três requisitos cumulativos:

dívida consolidada superior à receita corrente líquida anual; somatório de despesa com pessoal e serviço da dívida superior a 70% da receita corrente líquida; e disponibilidade de caixa, sem vinculação, inferior às obrigações a pagar. (BRASIL, LC 159/2017)

O objetivo por trás do programa é que esses estados possam organizar suas contas, com a ajuda da União, desde que se comprometam a cumprir com as exigências estabelecidas pelo programa. A primeira delas trata da autorização da assembleia legislativa estadual para a adesão do ente subnacional ao Regime, de modo que o governador não pode iniciar o processo sem o devido aval. Além disso, a assembleia precisa aprovar também uma lei estadual contendo o Plano de Recuperação Fiscal (PRF), que indica as medidas de ajuste de receitas e despesas necessárias para o cumprimento do Regime.

Quando da tramitação do projeto, em 2017, os deputados federais argumentaram sobre sua urgência principalmente para os estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Entretanto, apenas o estado do Rio de Janeiro obteve a aprovação de seu PRF na primeira versão do Regime. Enquanto os outros estados pleiteavam sua adesão, o Regime de Recuperação Fiscal foi modificado entre o fim de 2020 e o começo de 2021, instituindo o que ficou conhecido como Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF). Essas mudanças incluíram: a) possibilidade de adesão de novos estados e municípios, desde que cumpram determinados requisitos como a existência de dívidas com a União e a apresentação de um plano de recuperação fiscal; b) o prazo para a renegociação das dívidas dos estados que aderirem ao RRF foi ampliado de 36 meses para até 10 anos, com carência de 4 anos para o pagamento

⁴ Uma tentativa anterior de implementação do RRF foi realizada em 2016. Entretanto, o capítulo que versava sobre o Regime foi modificado completamente pelos deputados, retirando praticamente todas as contrapartidas referentes aos estados. O presidente Michel Temer, descontente com o resultado, vetou da redação final todo o excerto que falava sobre o RRF.

das parcelas; c) flexibilização das vedações exigidas aos estados, desde que isso seja previsto pelo Plano de Recuperação Fiscal; d) inclusão de empresas estatais nos planos de recuperação fiscal dos estados, desde que isso seja necessário para a reestruturação da dívida.

Convém apresentar, de maneira breve, os processos através dos quais os estados do Rio de Janeiro, Goiás, Rio Grande do Sul e Minas Gerais alcançaram a adesão ao RRF, pois isso nos ajuda também a compreender como estes aconteceram e as possíveis diferenças e semelhanças entre eles. A figura abaixo traz uma cronologia dos processos, e abaixo dela, um resumo de como cada um dos estados buscou sua inserção no Regime de Recuperação Fiscal.

Figura 1 - Processos de adesão de GO, MG, RJ e RS.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pela autora.

O Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro a aderir ao RRF. Tão logo a proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados e sancionada por Michel Temer, Luiz Fernando Pezão (PMDB) enviou à ALERJ, no fim de maio de 2017, a solicitação para adesão ao Regime. Após o término do primeiro ciclo do Rio de Janeiro no RRF, o estado tentou renovar o acordo. Entretanto, como não havia conseguido cumprir com todas as metas estabelecidas pela primeira versão do Regime, o pedido foi recusado em 2020 pelo Ministério da Economia. Em 2021 teve início uma nova rodada de negociações, que envolveu o Superior Tribunal Federal, o Presidente da Câmara Arthur Lira (PP) e o então Presidente da República Jair Bolsonaro (PL). O Estado se comprometeu a cumprir as metas, e pôde então solicitar a nova adesão, que acabou sendo aprovada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Goiás foi o segundo estado a solicitar a ade-

são ao Regime para sua respectiva assembleia legislativa. É preciso ressaltar que a adesão, iniciada em 2019, mas só efetivada definitivamente em 2022, contou com uma liminar do Superior Tribunal Federal, que reinterpretaou um dos três requisitos obrigatórios e suspendeu a execução da dívida do estado por seis meses, orientando, portanto, a STN a aceitar a adesão. A despeito das ressalvas, a autorização foi aprovada rapidamente, em menos de um mês após o envio do governo. Na tramitação do novo pedido, os parlamentares criticaram principalmente o fato de, no primeiro processo, o governo ter prometido à Casa mais abertura para discussão e isso não ter se concretizado. Este segundo processo durou um pouco mais do que o outro — cerca de dois meses até a votação — mas também terminou com a aprovação por parte da assembleia legislativa.

Assim como em Goiás, o Rio Grande do Sul passou por dois processos de autorização: um em 2018 e outro em 2021. Além disso, o estado também possuía uma liminar concedida pelo STF de suspensão da dívida com a União, liminar essa que foi sendo postergada até a adesão definitiva do Estado ao RRF. Ainda que a oposição tenha se manifestado contra a adesão através de diversos discursos, e que tenha até conseguido uma liminar do Judiciário estadual impedindo a votação do projeto pela ALRS, o projeto foi aprovado. Entretanto, a negociação do Estado com a STN não avançou, e em 2021, após a modificação do Regime, foi necessária uma nova autorização da Assembleia. Enviada no começo de agosto de 2021 pelo governador Eduardo Leite (PSDB), a aprovação veio no dia 14 de setembro, ainda que a Comissão Especial para adesão ao Regime tenha declarado voto contrário à medida, por acreditar que ela não seria a única opção disponível para o ajuste fiscal e porque, segundo eles, as contrapartidas solicitadas seriam prejudiciais para o estado.

O caso de Minas Gerais é emblemático por uma série de motivos. O primeiro deles é que a ALMG foi a única assembleia que, no primeiro pedido de adesão ao Regime, se recusou a votar a matéria. Em segundo lugar, porque através da Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) nº 983, o Estado foi autorizado pelo STF, no fim de 2022, a iniciar as negociações da adesão ao Regime com a STN, ainda que sem a prévia autorização do Legislativo estadual. O Supremo fundamentou sua decisão no que chamou de omissão da ALMG. Em maio de 2022, a assembleia aprovou um projeto de lei (PL 3.711/2022) cujo objetivo era o acerto das contas do Estado através do refinanciamento das dívidas da União, de modo que, para os deputados estaduais, a

aprovação do RRF não fazia sentido naquele contexto. Entretanto, a decisão favorável do STF ao governo Zema forçou a ALMG a discutir e votar a adesão ao Regime, ainda que isso tenha ocorrido com um espaço de tempo de pelo menos seis meses. Entre junho e julho de 2023, o projeto passou pela pauta da assembleia, sofrendo duras críticas pela maneira através da qual o governador buscou sua aprovação. De todo modo, assim como nos outros estados, o governador de Minas Gerais também foi bem sucedido ao aprovar o Regime de Recuperação Fiscal. Neste momento, o Estado precisa entregar o Plano de Recuperação Fiscal para ser avaliado pela Secretaria do Tesouro Nacional, para que só então a homologação do Regime seja realizada e o RRF entre em vigência.

De forma geral, o que o breve retrospecto das tentativas de ajuste fiscal ao longo dos últimos anos e a criação e implementação do Regime de Recuperação Fiscal mostram é que, a despeito de ser um problema econômico, encontrar uma solução para o impasse da responsabilidade fiscal dos estados também é um problema político, enquanto demanda a participação e atuação dos diversos níveis de governo e de seus atores, baseada na negociação dos termos e do cumprimento dos objetivos, tanto do governo federal, quanto dos estados. Além disso, não podemos esquecer que presidentes, governadores e deputados estaduais também têm aspirações políticas, seja no que diz respeito à execução de suas agendas, ao fornecimento de benefícios ao seu eleitorado e, principalmente, no que se refere à eleição. Sendo assim, qualquer mudança no ordenamento fiscal que possa afetar essas intenções, também é assunto de interesse desses atores. Entretanto, como veremos a seguir, o Regime de Recuperação Fiscal tem sido majoritariamente analisado sob a perspectiva da economia e do direito administrativo, tendo como pano de fundo as prerrogativas do RRF, os dados econômicos dos estados e a projeção a longo prazo da execução dos planos de recuperação fiscal. Sem ignorar as contribuições dessas áreas, o argumento deste artigo é que falta examinar o Regime também com o olhar da Ciência Política, e, após uma breve exposição dos estudos já realizados sobre o tema, é que demonstraremos como não é possível compreender as complexidades desse ajuste sem levar em conta os atores e instituições envolvidos no processo.

O que a economia e o direito administrativo têm a dizer?

Como apontado na introdução deste texto, o nosso objetivo é apresentar um olhar diferente para o Regime de Recuperação Fiscal, qual seja, a partir de

suas implicações políticas, desde o momento da concepção do Regime enquanto medida de ajuste, até a sua adesão e execução pelos estados. Para tanto, é preciso ressaltar que a intenção não é o completo afastamento das contribuições já desenvolvidas pela economia e pelo direito administrativo, mas, incorporar informações importantes que não podem ser desconsideradas ao analisarmos processos como esses. Dito isso, o tópico que segue intenta abordar o que já foi desenvolvido e escrito sobre o Regime de Recuperação Fiscal sob a perspectiva daqueles que buscaram compreender, principalmente, quais são os seus efeitos práticos sobre a economia dos estados.

Uma pesquisa em repositórios acadêmicos como *Google Scholar* e outros, mostrou que poucos trabalhos foram realizados especificamente sobre o tema até o momento, e todos eles nas áreas supracitadas. De maneira geral, os principais pontos por eles abordados dizem respeito à ineficiência das medidas de ajuste anteriores, à execução do Regime e às possíveis dificuldades encontradas pelos estados e à perda de autonomia fiscal dos entes subnacionais em favor da União, mostrando assim a fraqueza do pacto federativo e a necessidade de uma nova pactuação. Além disso, o estado do Rio de Janeiro, primeiro a aderir ao RRF e o único na primeira versão, foi objeto privilegiado dos textos. De todo modo, por se tratar de fenômeno recente, além do fato de que a maioria dos estados aderiu ao NRRF apenas a partir de meados de 2022, a escassez de trabalhos é justificada, e as contribuições já realizadas são importantes também para indicar os possíveis caminhos para novas pesquisas.

Tão logo o Rio de Janeiro aderiu ao RRF, em 2017, Buissa, Bevilacqua e Morais (2017) realizaram uma das primeiras análises de como adotar as medidas de ajustes requeridas pelo Regime afetariam o estado. Com foco na renúncia de receitas através da limitação dos incentivos de ICMS, alegam que é possível interpretar essas medidas como instrumentos legais capazes de induzir o comportamento dos atores, conduzindo-os a não incorrer em condutas consideradas inadequadas fiscalmente, e que esses instrumentos devem ser utilizados com parcimônia, uma vez que podem afetar a arrecadação dos entes subnacionais. No que se refere ao RRF, segundo os autores, impor a renúncia de receitas não violaria as autonomias do ERJ, de modo que a limitação dos incentivos de ICMS configuraria importante medida de reequilíbrio fiscal.

Para Pimenta (2019), a questão central está no fato de que, ao longo dos anos, o governo federal estaria utilizando o endividamento dos estados como

instrumento de negociação, colocando assim os estados em posição desfavorável nos acordos entre eles firmados. O Regime de Recuperação Fiscal seria, segundo a autora, “o ápice da chantagem institucional realizada pela União” (Pimenta, 2019, p.67), e a proibição da judicialização das dívidas, como tem acontecido nos últimos anos, representa um mecanismo adicional de enfraquecimento dos estados e da falta de diálogo federativo. Além disso, tendo como base o caso do Rio de Janeiro, o argumento da autora é que tanto o governo estadual quanto o governo federal não buscaram uma solução condizente com a realidade do estado fluminense, de modo que a própria execução do RRF estaria em risco.

Analizando a primeira adesão do ERJ ao RRF e o pedido de adesão ao Novo Regime, Passos, Portugal e Filho (2020) observam que, a despeito do primeiro Plano ter representado certo respiro ao cenário econômico, ainda que não tenha sido plenamente cumprido, a continuidade do estado sob as restrições orçamentárias requeridas pelo RRF poderia representar uma ameaça principalmente para os serviços públicos como a saúde, a segurança pública, a educação e a mobilidade urbana, incorrendo o risco de afetar principalmente a população mais necessitada desses serviços. Os autores destacam também a possibilidade de que os ajustes oferecidos pela União aos estados sejam cada vez mais draconianos, tendo como base não somente os dois projetos que versaram sobre o RRF, mas também através das medidas impostas em virtude da pandemia de Covid-19 iniciada em 2020.

Em um estudo sobre as tentativas de ajuste fiscal ao longo dos últimos 40 anos, que culminam na primeira Regime de Recuperação Fiscal, Mendes (2020) sinaliza para as dificuldades práticas enfrentadas pelo RRF. A principal delas seria que a penalidade para o descumprimento do ajuste - a exclusão do estado do Regime e execução imediata dos valores não pagos - não é crível, uma vez que o Rio de Janeiro não teria condições de pagar a dívida suspensa. Sabendo dessa impossibilidade, o estado frequentemente estaria violando as regras do Regime e descumprindo metas, o que, como foi visto, causou o não cumprimento de todas as medidas sugeridas pelo primeiro PRF do ERJ. Além disso, figuraria também como um problema o frequente apelo à judicialização das dívidas via STF, uma vez que este tem um histórico favorável aos estados nas decisões sobre endividamento.

Entender o que o RRF representa em termos do pacto federativo e as consequências dele para a autonomia dos estados foi o objetivo de Torrezan e

Paiva em texto de 2021. O principal argumento dos autores é que o Regime viola o federalismo cooperativo entre a União e os estados ao obrigar estes a cumprir com as medidas restritivas impostas. Além disso, a incapacidade do estado do Rio de Janeiro de executar seu PRF plenamente seria mais um indício de que as tentativas de ajustes são “socialmente dramáticas”, afetando os setores mais necessitados dos serviços públicos (Torrezan e Paiva, 2021, p. 732). Isso posto, estaria colocada, portanto, a necessidade de um novo pacto federativo, que possa ser mais cooperativo entre as partes, sem prejuízo para os estados e para a população destes.

Com foco nos efeitos do Regime de Recuperação Fiscal para a autonomia das universidades públicas fluminenses, devido ao dispositivo do Plano que versa diretamente sobre a realização de concursos públicos, Ribeiro e Nóbrega (2017) chamam a atenção para o fato de que, permitir que o governador do Estado, o governo federal, ou o Conselho de Supervisão do Regime determinem quais cargos das instituições educacionais podem ser preenchido viola a autonomia interna, e principalmente financeira, dessas unidades, incorrendo assim em mecanismo inconstitucional. Os autores sugerem, portanto, que a lei que rege o RRF seja interpretada de modo a manter a execução do Regime e a liberdade das universidades públicas para se organizarem internamente.

O trabalho de Nazareth e Araújo se dedicou a analisar o percurso ERJ desde o agravamento de sua crise fiscal, à adesão ao RRF e à implementação do Regime, de modo a compreender os impactos deste nas finanças estaduais. Segundo os autores, apesar de alguns aspectos da execução do plano terem se mostrado positivos ao reequilíbrio das contas, a longo prazo a tendência é que o equilíbrio pleno não seria alcançado, principalmente porque o esforço para cumprir as medidas necessárias exigiria “um esforço de governança que extrapola o alcance estadual” (Nazareth e Araújo, 2021, p. 50). Sendo assim, os autores concluem apontando que ainda é dúvida se o ajuste requerido pelo Regime realmente ajudará o estado do Rio de Janeiro, ou se só agrava ainda mais a sua situação fiscal.

Na busca por uma solução para os problemas de responsabilidade fiscal dos estados, Rocha (2022), discute qual seria o meio mais adequado de aumentar as receitas sem que isso venha acompanhado de austeridade fiscal e perda de autonomia. Segundo o autor, a melhor saída seria uma política de recuperação que desse prioridade aos investimentos, no lugar de apenas impor a redução indiscriminada das des-

pesas desse governo. Isso porque, medidas como o Regime de Recuperação Fiscal não representariam apenas um “remédio amargo”, mas também poderiam levar a “prejuízos desnecessários irreversíveis” (Rocha, 2022, p.63).

O argumento de Damasceno (2022) vai no mesmo caminho ao apontar que a adesão e a implementação do RRF no estado do Rio de Janeiro mostraram não somente a necessidade de aderir ao programa para evitar a possível insolvência financeira e a execução dos serviços públicos necessários, mas também as contradições do próprio RRF, uma vez que este não teria se preocupado com soluções que repensassem o pacto federativo, nem em medidas que gerassem receitas, centralizando as medidas, portanto, no controle das despesas.

Em uma análise mais atualizada do RRF, e, especificamente, sobre o caso do Rio de Janeiro, Mendes (2022) traz interpretação importante ao apontar que o ERJ não quis fazer os ajustes necessários para o cumprimento do RRF, contrariando, portanto, os argumentos de que o estado não poderia executar as medidas por uma série de motivos. Segundo o autor, o estado fez uso de todas as medidas possíveis para driblar a execução do plano: judicializou as dívidas, encontrou brechas na interpretação da legislação referente ao Regime, não quitou as dívidas sinalizadas no plano, entre outros. Desse modo, o texto aponta para o risco assumido pela União ao permitir que o ERJ aderisse ao Novo Regime, tendo que cobrir seus déficits sem receber as devidas contrapartidas.

As conclusões de Moreira (2023), o estudo mais recente realizado a respeito da execução do RRF pelo estado do Rio de Janeiro são interessantes, pois assim como as de Mendes (2022), destoam das previsões anteriores ao destacar que, com base na análise de cinco pontos que poderiam comprometer o pacto federativo, a perda de autonomia do estado só foi observada no que se refere à venda da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), de modo que, sua autonomia administrativa não foi afetada, nem tão pouco foram violados o pacto federativo e nem a estrutura do federalismo fiscal instituídos no Brasil.

A breve revisão acima elencada, cujo foco esteve apenas nos trabalhos que abordam de maneira central o Regime de Recuperação Fiscal, sua concepção, implementação e consequências mostra que, de maneira geral, há algum consenso entre os autores, ainda que trabalhos mais recentes questionem alguns desses argumentos. De todo modo, podemos dizer que há, sem dúvidas, uma preocupação constante com a real execução do Regime, e, mais do que isso,

sobre como essa execução poderia influenciar a capacidade dos estados aderentes - com especial destaque ao Rio de Janeiro, por ser o primeiro a entrar no Regime - em executar suas políticas públicas, bem como um alerta para a possível perda de autonomia que aderir ao RRF poderia gerar para os estados. Alguns autores chegam a advertir para a possibilidade de que as consequências negativas do Regime sejam irreversíveis, afetando assim a relação entre as esferas estadual e federal no Brasil e, portanto, o próprio pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988.

Do ponto de vista mais geral, todas essas preocupações são legítimas e endereçam questões importantes para a discussão sobre o Regime de Recuperação Fiscal. Entretanto, o argumento defendido por este texto é que o debate sobre o RRF não pode desconsiderar o fato de que ele é uma política de ajuste fiscal, feita por atores políticos - o governo federal, a STN, o Ministério da Economia - direcionada a outros atores políticos - governadores, deputados estaduais e prefeitos - que decidem, após avaliação racional dos custos e benefícios dessa política, se irão ou não aderir a ela. É claro que não podemos perder de vista os argumentos que alegam que o Regime foi a única opção deixada pela União para os estados com risco de insolvência financeira, e que essa possuiria, portanto, papel privilegiado na negociação por dispor dos recursos necessários aos estados. Todavia, como a própria trajetória do endividamento dos entes subnacionais no Brasil mostra, estes têm sido bem sucedidos em encontrar brechas nas tentativas de ajustes, de modo que, como tentaremos demonstrar a seguir, não é possível compreender o Regime de Recuperação Fiscal sem levar em conta os atores, fatores e instituições políticas envolvidos ao longo do processo.

Metodologia

Partindo da revisão bibliográfica apresentada anteriormente, o presente artigo faz uso de uma metodologia majoritariamente qualitativa para verificar como variáveis como a relação entre níveis de governo, a relação entre executivo e legislativo no âmbito subnacional, a capacidade legislativa dos governadores, etc, se manifestam nas discussões sobre o Regime de Recuperação Fiscal.

Partimos, portanto, de um estudo de caso de todos os processos de adesão dos estados que entraram no RRF, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, com foco principalmente nas manifestações dos atores envolvidos. Desse modo, a coleta dos dados se deu a partir de pesquisas nos

sites das respectivas assembleias legislativas estaduais, no portal da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e em veículos de notícias.

Com base em documentos, decisões, projetos e discursos de atores envolvidos no desenvolvimento e implementação do RRF, foram adotadas duas perspectivas de análise para os dados. A primeira delas foi uma análise documental, orientada a compreender principalmente a legislação e as mudanças normativas relativas ao RRF e como elas poderiam impactar o posicionamento dos atores em relação à proposta. A segunda compreendeu principalmente a análise dos discursos, utilizada para investigar as declarações de atores políticos, como presidentes, governadores e parlamentares na busca por padrões discursivos como justificativas para adesão ou rejeição ao RRF, a construção de narrativas sobre os impactos políticos e econômicos do regime, bem como identificar aspirações eleitorais subjacentes a essas declarações.

O RRF sob a ótica das instituições e atores políticos envolvidos

Como ressaltado anteriormente, a ideia deste artigo é demonstrar, a partir de uma análise dos documentos, decisões, projetos e discursos envolvidos no desenvolvimento e na implementação do Regime de Recuperação Fiscal, como além de um projeto de ajuste econômico, é preciso que passemos a discutir o RRF sob a ótica também de seus fatores políticos. Um ponto importante a ser considerado é que, como foi apontado na introdução, não seria correto dizer que a Ciência Política brasileira não se ocupou dos ajustes fiscais direcionados ao endividamento dos estados. Entretanto, ainda não há trabalhos específicos sobre o RRF, de modo que é importante inserir o Regime nesse debate, até mesmo para comparar com os ajustes anteriores.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que a coordenação entre os três níveis de governo, federal, estadual e municipal, é importante para a implementação de qualquer política e especialmente para as políticas de ajuste macroeconômico. No caso do Brasil, que adotou o federalismo desde a Constituição de 1988 e concedeu o título de ente federativo aos estados e municípios, isso significa que estes têm autonomia em diversas áreas, com especial ênfase para a área orçamentária, e, portanto, qualquer medida que influencie nas suas despesas e receitas mexe diretamente com seus interesses. Nesse sentido, a teoria dos jogos aninhados desenvolvida por Tsebelis (1998) é uma importante abordagem teórica e analítica para o que estamos discutindo. Em pri-

meiro lugar, precisamos considerar que a negociação entre a União e os estados não se dá em um único plano, mas acontece em diversos níveis nos quais os interesses de atores individuais e coletivos podem estar em conflito, e que a decisão em um desses planos pode influenciar as decisões subsequentes. Em segundo lugar, não estão apenas envolvidos nos processos de adesão os governadores e o Executivo nacional, mas também as assembleias estaduais e seus respectivos parlamentares, o Senado, instituição importante na questão do endividamento dos estados, o Poder Judiciário, na figura do STF, sem contar as pessoas diretamente afetadas pelas medidas, como por exemplo, servidores públicos.

Isso posto, não é possível compreender o RRF sem analisar como esses níveis de governo interagiram na busca do melhor cenário para conciliar seus interesses particulares⁵. O que as tentativas de ajuste realizadas anteriormente ao RRF mostram é que essas medidas sempre passaram por algum tipo de negociação entre a União e os Estados, em que esses, na maioria das vezes, se viam beneficiados pela renegociação de suas dívidas e por outros modos de socorro fornecidos pelo governo federal. Inicialmente, alguns governadores até se negavam a aceitar as medidas que visavam cercear sua autonomia financeira (Eaton & Dickovick, 2004). Entretanto, como a situação econômica dos estados nos primeiros anos da década de 90 já apresentava sinais de deterioração, não sobrou a eles muito espaço para a barganha junto ao governo federal (Kugelmas, 2001; Samuels e Mainwaring, 2004).

Com o Regime de Recuperação Fiscal não foi diferente. Como vimos, uma primeira tentativa de implantá-lo foi realizada enquanto Dilma Rousseff ainda era presidente do Brasil. Entretanto, a medida foi descharacterizada pelo Congresso Nacional, e os trechos referentes ao RRF foram modificados para retirar todas as contrapartidas requeridas dos estados. Já tendo assumido a presidência após o *impeachment*, e descontente com as emendas aprovadas pelos deputados, Michel Temer vetou da LC nº 156/2016 todos os dispositivos referentes ao RRF. Pressionado pelos governadores do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul⁶ e também pelos deputados federais desses estados, o governo Temer enviou nova tentativa de aprovação do RRF em meados de 2017. À época da discussão da matéria na Câmara dos Deputados, Pedro Paulo, deputado do PMDB do Rio

de Janeiro e membro do governo Temer, destacou os esforços realizados pelos atores em discurso no plenário, ressaltando principalmente o papel dos governadores nas negociações.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro estava aqui ontem trabalhando para que fosse aprovado porque deseja, e é sua última alternativa, o instrumento da recuperação fiscal. O Governador do Rio Grande do Sul, Ivo Sartori, estava aqui também militando para que se possa ter esse instrumento à disposição. Mas nós sabemos que em Minas Gerais, por exemplo, o Governador não acredita nas propostas e não quer se valer da recuperação fiscal. É justo. Ele acredita que, com outros mecanismos, com mais investimentos, com mais gasto público, é possível reencontrar o caminho do equilíbrio a partir de um desenvolvimento. (Diário da Câmara dos Deputados, 07/04/2017)

O trecho acima mostra que, para além de se tratar do interesse do governo federal ajustar as contas dos estados, os chefes dos executivos desses estados também estavam interessados em aprovar a medida, de modo que dizer que o RRF foi uma ação unilateral imposta aos estados pela União talvez esconda algumas características importantes da elaboração da política. Outro ponto importante diz respeito à mobilização de suas respectivas bancadas junto à Câmara dos Deputados. Na leitura dos diários da Câmara no ato da discussão do RRF, é possível ver como alguns deputados dos estados acima mencionados defendem a matéria como a solução para os problemas fiscais por ele enfrentados, bem como apontam a gravidade da situação em que se encontravam, que se traduzir em atrasos no pagamento de servidores, entre outras coisas. A posterior modificação do RRF, em 2021, também adveio da necessidade de adaptação das medidas, seja para viabilizar sua execução plena, seja para atender à demanda de outros estados que também buscavam a adesão. Sendo assim, em uma nova rodada na Câmara, o projeto foi modificado, simplificando o processo de adesão, alongando o período de vigência e relaxando os pré-requisitos, de modo que isso permitiu que mais estados pudessem aderir ao Regime.

Aprovado na Câmara dos Deputados e sancionado pelo então presidente Michel Temer, o RRF passou então a estar disponível para adesão, e os governadores interessados precisaram buscar junto às suas respectivas assembleias estaduais a aprovação para tal. A maneira através da qual essa aprovação

5 No caso do RRF, como os responsáveis pela concepção e implementação do Regime são, respectivamente, o governo federal e os governos estaduais, sua atuação será privilegiada neste texto. Entretanto, é importante não perder de vista que todas as decisões orçamentárias tomadas pelos governos estaduais impactam diretamente no caráter financeiro de suas relações com os municípios.

6 Quando foi instaurado o RRF pela primeira vez, o governador de Minas Gerais era Fernando Pimentel, do PT. Este não concordava com as medidas impostas pelo Regime, de modo que, a despeito do seu estado também estar em grave crise financeira, não foi de seu interesse buscar a adesão.

foi alcançada nas assembleias foi apresentada resumidamente na figura e no tópico anteriores, mas no quadro abaixo, é possível observar mais detidamente as características de cada um dos processos.

Quadro 1 — Características dos processos de adesão dos estados ao RRF.

	Governador	Vigência	Aprovação			
RJ	Luiz Fernando Pezão (MDB)	2017/2021	1 mês	N	N	S
RJ	Cláudio Castro (PL)	2022/2031	1 mês	S	S	S
GO	Ronaldo Caiado (União Brasil)	2022/2030	1 mês/ 2 meses	S	N	S
RS	José Ivo Sartori (MDB)	2022/2031	3 meses*/ 1 mês	S	N	S
MG	Romeu Zema (Partido Novo)	-	2 meses**	S	S	N

Fonte: ALEGO, ALERJ, ALMG, ALRS,. Elaborado pela autora.

*: o projeto foi enviado no fim de novembro de 2017, e, sem a urgência, só foi discutido ao começo da nova sessão legislativa.

**: dado referente ao segundo pedido de aprovação, uma vez que o primeiro não foi discutido e foi arquivado ao fim da legislatura.

***: a coluna se refere à presença de base suficiente na assembleia legislativa estadual para aprovar a adesão.

De maneira geral, o que pudemos observar através dessas informações é que os processos caminharam de forma rápida, com exceção de Minas Gerais. Entretanto, aqui cabe detalhar um pouco mais como se manifestaram os deputados estaduais a respeito da adesão de seus estados ao RRF. Isso porque a literatura sobre as assembleias legislativas estaduais nos informa que, ainda que os governadores tenham certa predominância na aprovação de suas agendas, não é possível ignorar a capacidade legislativa dos deputados estaduais (Tomio e Ricci, 2012). Além disso, outros pontos importantes referentes à adesão dos estados ao RRF, dizem respeito à organização das assembleias (Santos, 2001) e à maneira através da qual estão organizadas as coalizões e os arranjos partidários nessas casas (Silame, 2021), uma vez que é partir de como estão constituídos os legislativos estaduais que os governadores mobilizam os recursos necessários, sejam eles a distribuição de cargos e/ou benefícios, entre outras coisas.

Sendo assim, cabe analisar o que os deputados estaduais discutiram quando estavam sendo votados os projetos de adesão em suas respectivas assembleias. De modo geral, os principais pontos por eles levantados foram a preocupação com a au-

tonomia da assembleia, uma possível perda de direitos da população, críticas aos governadores, seja por buscarem a adesão ou por deixarem os estados chegarem ao estado de crise econômica, a alegação de que sua posição, favorável ou contrária ao Regime, se dá por estar representando a vontade do povo e, por fim, o receio de que o RRF não resolva os problemas, acarretando mais dívidas no futuro. Esses pontos, além de indicarem as possíveis intenções dos parlamentares ao se pronunciarem, podem ajudar também a compreender melhor alguns fatores de sua atuação. Paulo Trabalho, deputado do PSL de Goiás e membro do governo, argumentou que

Sem olhar lado partidário, temos que tomar o povo como partido e ajudar o Estado de Goiás, deixando de lado as piciunhas, as disputas políticas, porque o povo está acima disso e se o Estado de Goiás não conseguir aderir a esse Regime de Recuperação Fiscal vai entrar, vai mergulhar numa crise ainda muito mais profunda do que aquela que já estamos vivendo. [...] Nós não estamos aqui para votar cegamente tudo que chega à Casa, mas o Regime de Recuperação Fiscal é extremamente importante para que o nosso Governo possa ter acesso ao crédito. (Diário da ALEGO, 27/06/2019)

No Rio Grande do Sul, Sérgio Turra, do PP, chegou a parafrasear Winston Churchill

Sem dúvida alguma, a adesão ao regime de recuperação fiscal [...] é a pior solução que temos para os problemas do Estado. À exceção de todas as outras, não há alternativas. O parcelamento dos salários, que é uma situação constrangedora e vexatória, precisa imediatamente ser estancado. Precisamos visualizar o hoje e o amanhã, e para isso fomos eleitos aqui, para representar, deliberar, propor, debater e, acima de tudo, para aceitar a decisão da maioria, porque a maioria representa a totalidade dos gaúchos. (Diário da ALRS, 02/03/2018)

Em Minas Gerais, como assinalado anteriormente, Romeu Zema enfrentou resistência da Assembleia Legislativa para discutir e aprovar a adesão, tendo que apelar ao STF para fazer com que a proposta andasse. Isso gerou reações na ALMG, como a de Sargento Rodrigues, do PL

E é assim que ele [o governador] está tocando, porque, quando ele encontra algum obstáculo no Legislativo, ele vai para o Judiciário, como tem feito constantemente, porque agora o PL nº 1.202, que permitiria a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, não precisa mais ser votado. O governador não precisa mais da Assembleia. Ele não precisa mais dessa autorização, porque ele foi ao Judiciário, e o Judiciário, diga-se de passagem, o STF, os deuses do Supremo têm feito coisas que até Deus duvida. Passou por cima do Legislativo. Mas e o plano, nós vamos ficar esperando? Até quando? (ALMG, 11/07/2023)

Os exemplos elencados acima, além de demonstrarem o nível de conflito que uma política como o RRF suscita entre os governadores e os deputados estaduais, indicam também a importância que esses atores enxergam em marcar suas posições⁷. Isso porque, pronunciar um discurso, se posicionando sobre determinada matéria em discussão, pode ter suas consequências para os parlamentares, seja entre o seu público, seja entre aqueles que não compõem necessariamente o seu eleitorado (ARNOLD, 1990).

No que se refere à discussão com a literatura já empreendida na Ciência Política brasileira sobre a atuação das assembleias legislativas e sua relação com os governadores, os casos aqui analisados vão ao encontro da ideia de diversidade de experiências políticas apontada por Santos (2001). Ainda que os processos tenham sido parecidos em alguns pontos, não é possível identificar um padrão claro de comportamento das assembleias em relação ao Regime. Como exemplos, estão a variação no padrão de manifestação dos partidos de oposição e situação e no modo de discussão da adesão pelos deputados estaduais. Os casos aqui analisados são importantes também pela possibilidade de observar a tramitação dos processos de adesão a partir da tipologia desenvolvida por Silame e Silva (2022), segundo a qual as assembleias poderiam ser caracterizadas por governistas, autônomas e politizadas. Ainda que o período entre o pedido e a aprovação da adesão por parte das assembleias tenha sido curto para a maioria dos casos, argumentamos que não é possível apontar que isso se deva única e exclusivamente à fraqueza institucional das assembleias ou à dominância do Executivo. Isso porque assembleias como a do Rio de Janeiro e de Minas Gerais têm sido frequentemente consideradas pela literatura como autônomas, o que significa que conseguem impor certos vetos às vontades do governador. No caso do RRF mineiro, isso ficou muito claro. Para o Rio Grande do Sul, que é colocado como um exemplo de assembleia politizada no qual o conflito ideológico molda a relação entre os poderes, os discursos mostram as diversas tentativas dos deputados do governo em convencerem a oposição da necessidade do RRF, ainda que reconhecendo que este talvez não fosse a melhor opção, além da importante decisão do Judiciário, que, provocado pela oposição, suspendeu temporariamente a votação do projeto casa estadual. A assembleia goiana foi pouco analisada pela literatura, de modo que não há sobre sua atuação algum consenso. Entretanto, as discussões mostram que, especialmente no segundo

pedido de adesão, o governo teve que empreender um importante trabalho de convencimento para alcançar a maioria necessária para a aprovação, além de ter recebido votos contrários de parlamentares considerados como membros do governo.

Sendo assim, não é possível não considerar também os possíveis desdobramentos da implementação do Regime para as aspirações eleitorais dos governadores e deputados estaduais. Dado que ele impõe medidas restritivas aos estados, e que esses inevitavelmente terão de cortar gastos que possivelmente terão impacto direto sobre a vida das pessoas que neles residem, é importante analisar de que modo esses atores tentam driblar os efeitos do Regime, seja repassando a responsabilidade para a União, seja “vendendo” a imagem de que essa é a única solução possível, etc. Um ponto importante sobre essa questão diz respeito ao fato de que, dado que a adesão ao leva ao imediato respiro financeiro através da suspensão do pagamento da dívida, os efeitos não são percebidos de maneira instantânea, invertendo a lógica apontada por Remmer e Wibbels (2000). Segundo os autores, políticas de ajuste econômico seriam especialmente problemáticas, pois seus custos tenderiam a ser colocados a curto prazo, enquanto os benefícios só seriam sentidos a longo prazo. Entretanto, o que o RRF apresenta é a possibilidade de dinheiro em caixa disponível a curto prazo, com a dívida sendo postergada para o pagamento após certo tempo de adesão, de modo que muitos atores talvez nem estejam mais na disputa por cargos políticos quando os custos chegarem. Governadores e deputados têm como um de seus principais objetivos maximizar poderes e recursos, e nesse sentido, o RRF pode se apresentar como uma medida de retorno imediato, como um meio para alcançar esses fins.

Um último ponto a ser ressaltado diz respeito à atuação de um ator que vem ganhando proeminência nos últimos anos no Brasil, e que, no caso do Regime de Recuperação Fiscal, atuou diretamente em todos os pedidos de adesão: o Poder Judiciário. Como vimos anteriormente, o Supremo Tribunal Federal tem sido acionado em diversas situações que envolvem o endividamento dos estados brasileiros, e tem, majoritariamente, decidido a favor desses estados. No caso do RRF especificamente, o STF atuou concedendo liminares de suspensão da dívida dos estados até que estes aderissem ao Regime, reinterpretaram pré-requisitos para permitir a entrada do estado de Goiás, e até mesmo ultrapassaram uma das principais características necessárias para a adesão: a aprovação da assembleia legislativa, no caso

⁷ É preciso ressaltar que as manifestações dos partidos e parlamentares de oposição foram muito mais proeminentes do que as dos membros do governo, de modo que isso é um dado importante quando discutimos posicionamento e sinalização de preferências.

de Minas Gerais. Compreender como o STF atuou no que tange ao RRF é importante pois a literatura tem discutido, ao longo dos últimos anos, se a postura do STF é mais centralizadora (OLIVEIRA, 2009) ou descentralizadora (FERREIRA, MENEGUIN E BUGARIN, 2018). Além disso, há uma discussão sobre a possibilidade dessas decisões estarem incentivando o comportamento irresponsável dos governadores e um desequilíbrio no que se refere ao governo federal, de modo que isso também afeta, de certa forma, a relação entre os poderes no Brasil.

Os pontos acima elencados demonstram que, para além de percebermos o RRF como medida de ajuste econômico e analisarmos sua capacidade efetiva de resolver o problema do endividamento dos estados brasileiros, não é possível fazê-lo sem considerar os fatores políticos por ele suscitados. Pudemos analisar aqui um exemplo de *policy*, nesse caso o Regime de Recuperação, que pode vir influenciar a política, entendida como os incentivos, restrições, custos e benefícios enfrentados pelos atores nela envolvidos. Por outro lado, ao analisar os processos através dos quais as medidas de ajuste foram criadas desde os anos 1990, é possível observar também que, de certo modo, a política - aqui representada pela pressão dos governadores, deputados federais e outros - também pode influenciar a criação de políticas específicas. Sendo assim, ainda que os esforços realizados pelos autores das áreas de economia e direito administrativo sejam louváveis por analisar o que chamamos aqui de parte “fiscal” do problema, a análise não está completa quando não se considera, como pano de fundo, que a própria execução do RRF é política. Os autores propõem também, em alguns dos textos supracitados, a necessidade de um novo pacto federativo, uma vez que, através das medidas implementadas, os estados estariam perdendo sua autonomia fiscal, e, consequentemente, os poderes por eles adquiridos na Constituição de 1988. Entretanto, faltou considerar que um esforço deste tipo significaria alterar a Constituição em um de seus preceitos fundamentais, e esta é uma tarefa que demanda muita discussão, além dos procedimentos burocráticos de uma PEC. O custo político de uma mudança como esta e os precedentes que ela abre são demasiado arriscados. Além disso, os autores são quase unâimes em apontar que os únicos prejudicados com o RRF seriam os estados, uma vez que a proposta seria draconiana, a dívida dos estados continuaria crescendo, e os prejuízos, em muitos casos, irreversíveis. O que este texto argumenta é que, ainda que se possa criticar as medidas requeridas pelo ajuste, os governadores dos estados buscaram

a adesão, inclusive acionando outros atores e instituições para ajudá-los nessa função, e que, ao longo dos anos de vigência, estes têm encontrado algumas brechas para não executar plenamente o acordado com a União ainda que estejam gozando dos benefícios por ela oferecidos, de modo que não é possível tratar o RRF como um jogo de soma zero para os estados, mas sim, como um processo de negociação constante entre atores políticos com interesses que hora convergem e hora são divergentes.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi demonstrar que, a despeito da necessidade de compreendermos os princípios econômicos do Regime de Recuperação Fiscal e sua capacidade de resolver o problema do endividamento dos estados, só teremos uma compreensão completa deste fenômeno quando levarmos em conta as variáveis políticas nele envolvidas. Sendo assim, esperamos ter demonstrado também que as análises da economia, do direito administrativo e de outras áreas correlatas podem se beneficiar do tipo de análise aqui empreendida. Isso porque essa abordagem pode ajudar a entender aspectos que, se observados apenas no âmbito da economia, talvez não fiquem tão claros, como, por exemplo, a decisão do Rio de Janeiro em aderir novamente ao RRF, sendo que não havia conseguido cumprir com as exigências da primeira versão além do fato de que a dívida continuou crescendo ao longo dos anos.

Entretanto, ainda falta conhecermos muitos aspectos do RRF e de sua execução nos estados. Como se trata de fenômeno recente, ainda não é possível avaliar com clareza se os entes subnacionais realmente têm conseguido efetuar as medidas, ou se têm encontrado brechas para não executá-las como o acordado com a União. Outro ponto diz respeito a acontecimentos recentes que indicam mais uma vez não só o caráter político do RRF, mas também a importância de outros atores nesses processos. No final do ano passado, o STF foi acionado pela Mesa Diretora da ALERJ, através da ADI 6892 para questionar as disposições do RRF. O Supremo negou a ação, alegando que as medidas eram adequadas ao Regime. Já no ano de 2024, o STF decidiu favoravelmente a um novo pedido do estado de Minas pela prorrogação do prazo na apresentação do seu Plano de Recuperação Fiscal. Por fim, Fernando Haddad, Ministro da Economia, anunciou recentemente um novo plano para auxiliar os estados, oferecendo benefícios fiscais em troca de investimentos em educação. Estes episódios mostram que, para além do RRF ser uma medida dinâmica, os atores políticos nela

envolvidos estão a todo momento buscando modificações, cada um baseado em seus interesses, o que resalta ainda mais a importância de olharmos com cuidado para cada um desses movimentos.

Referências

- ALMEIDA, M. H. T. D. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, p. 29-40, 2005.
- ARNOLD, R. D. *The logic of congressional action**. New Haven: Yale University Press, 1990.
- BUISSA, L.; BEVILACQUA, L.; MORAIS, P. H. Incentivos fiscais de ICMS e renúncia de receita com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF). *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 127-143, 2017.
- DAMACENO, L. G. 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*, Rio de Janeiro, n. 23, p. 181-212, 2022.
- DE PAIVA NAZARETH, P. A. C.; ARAÚJO, N. Q. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 18-53, 2021.
- EATON, K.; DICKOVICK, J. T. The politics of re-centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, Pittsburgh, v. 39, n. 1, p. 90-122, 2004.
- ECHEVERRIA, A. D. Q. D.; RIBEIRO, G. F. O Supremo Tribunal Federal como árbitro ou jogador? As crises fiscais dos estados brasileiros e o jogo do resgate. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 642-671, 2018.
- FERREIRA, D. C.; MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Responsabilidade fiscal, a atuação do Poder Judiciário e o comportamento estratégico dos governantes. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 30-51, 2018.
- FONSECA, R. C. S. D. Judicialização da dívida pública federativa no Supremo Tribunal Federal. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- KUGELMAS, E. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: *Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2001.
- LOPREATO, F. L. C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002.
- LOUREIRO, M. R. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, p. 75-96, 2001.
- MENDES, M. *Crise Fiscal dos Estados: 40 Anos de Socorros Financeiros e Suas Causas**. São Paulo: Insper, 2020.
- MENDES, M. O Rio de Janeiro e o Regime de Recuperação Fiscal: mais nove anos de socorro sem ajuste? São Paulo: Insper, 2022.
- MOREIRA, M. H. T. A aplicação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) no estado do Rio de Janeiro sob a ótica do pacto federativo. *Revista de Economia da UEG*, Anápolis, v. 19, n. 2, 2023.
- OLIVEIRA, V. E. D. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, p. 223-250, 2009.
- PASSOS, W. S.; PORTUGAL, R.; AGUIAR FILHO, J. C. O Regime de Recuperação Fiscal e o Futuro do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 19, p. 70-91, 2020.
- PIMENTA, J. S. Crise fiscal do estado do Rio de Janeiro: desequilíbrio financeiro, efetividade do plano de recuperação fiscal e tensões federativas. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.
- REMMER, K. L.; WIBBELS, E. The subnational politics of economic adjustment: Provincial politics and fiscal performance in Argentina. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 33, n. 4, p. 419-451, 2000.
- RIBEIRO, R. L.; DA NÓBREGA, H. C. Aplicação

do Regime de Recuperação Fiscal em face da autonomia constitucional das universidades públicas: uma leitura constitucional. Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, n. 39, p. 1-31, 2021.

ROCHA, F. V. Impactos do ajuste fiscal sobre a economia do Estado do Rio de Janeiro a partir do Regime de Recuperação Fiscal. 2022. Dissertação (Mestrado em Economia Regional e Desenvolvimento) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2022.

RODDEN, J. The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. American Journal of Political Science, v. 46, n. 3, p. 670-687, 2002.

SAMUELS, D.; MAINWARING, S. Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil. In: Federalism and democracy in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004. p. 85-130.

SANTOS, F. O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SILAME, T. R. Policy conditions in the legislative success of Brazilian governors: a qualitative comparative analysis (QCA). E-Legis, Brasília, n. 35, p. 131-156, 2021.

SILAME, T.; SILVA, D. Diálogos em torno do “ultrapresidencialismo” estadual. Revista Agenda Política, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 191–227, 2022.

TOMIO, F. R.; RICCI, P. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, p. 59-107, 2012.

TORREZAN, R. G.; DE PAIVA, C. C. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, 2021.

TSEBELIS, George. Jogo Ocultos: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998.