

Monteiro Neto, Aristides et al.

Working Paper

Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: Dinâmicas, impasses e consensos atuais (revelados por gestores públicos estaduais)

Texto para Discussão, No. 2306

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Monteiro Neto, Aristides et al. (2017) : Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: Dinâmicas, impasses e consensos atuais (revelados por gestores públicos estaduais), Texto para Discussão, No. 2306, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177522>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2306

**FEDERALISMO E RELAÇÕES
INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL:
DINÂMICAS, IMPASSES E CONSENSOS
ATUAIS (REVELADOS POR GESTORES
PÚBLICOS ESTADUAIS)**

**Aristides Monteiro Neto
Ricardo Ismael
Eduiges Romanatto
Elmer Nascimento Matos
Tomás Pinheiro Fiori
Walter Marcos Birkner**

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: DINÂMICAS, IMPASSES E CONSENSOS ATUAIS (REVELADOS POR GESTORES PÚBLICOS ESTADUAIS)

Aristides Monteiro Neto¹
Ricardo Ismael²
Eduiges Romanatto³
Elmer Nascimento Matos⁴
Tomás Pinheiro Fiori⁵
Walter Marcos Birkner⁶

-
1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
 2. Professor doutor de ciência política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e bolsista no Ipea.
 3. Coordenador de pesquisa no Instituto Mauro Borges da Secretaria Estadual de Gestão e Planejamento, (Segplan-GO).
 4. Professor de economia no Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe (UFS).
 5. Coordenador de pesquisa na Fundação de Economia e Estatística (FEE) da Secretaria Estadual de Planejamento do Rio Grande do Sul.
 6. Professor de ciência política da Universidade do Contestado (UnC) em Santa Catarina.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

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

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

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

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

Texto para Discussão

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

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

ISSN 1415-4765

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

CDD 330.908

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

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

JEL: H77.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 ENTREVISTA COMO MÉTODO, MEMÓRIA COMO REGISTRO: DIGRESSÕES METODOLÓGICAS.....	10
3 A CONSTRUÇÃO DO QUESTIONÁRIO: OBJETIVOS E HIPÓTESES	18
4 VOZES DO FEDERALISMO EM GOVERNOS ESTADUAIS.....	22
5 PERCEPÇÕES DA REALIDADE: MOTIVAÇÕES, CONCLUSÕES	82
REFERÊNCIAS	88
ANEXO	90

SINOPSE

O texto tem como objetivo apresentar resultados de entrevistas realizadas, em primeira etapa de pesquisa sobre federalismo brasileiro, com gestores públicos em governos estaduais selecionados – Sergipe, Goiás, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Buscou-se interrogar tais gestores sobre a intencionalidade, o propósito e resultado das ações e relações intergovernamentais cotidianamente por eles empreendidas. Para tal, foram investigados seus posicionamentos sobre características institucionais, pontos de vista, elementos de crise, ruptura e êxito, bem como apreciações sobre as pactuações e negociações possíveis entre entes federados. Elementos, portanto, que contribuem para descortinar e contrastar elementos de dinâmicas, impasses e consensos presentes em estudos recentes sobre o federalismo brasileiro.

Palavras-chave: federalismo; relações intergovernamentais; capacidades governativas.

ABSTRACT

This study presents results obtained from interviews took by a team of researchers from a chosen group of public servants in four Brazilian state governments (Sergipe, Goiás, Rio Grande do Sul and Santa Catarina) during the year of 2013. Our aim was to question such policy makers about intergovernmental relations developed by them in their everyday public duties. It was investigated their own positions on institutional issues, successful and critical points, as well as their views on agreements and negotiations among federative entities. In sum, our interests lied on elements to realize and contrast dynamics, obstacles and consensus present on intergovernmental relations in Brazilian federalism.

Keywords: federalism; intergovernmental relations; state capacities.

1 INTRODUÇÃO^{1,2}

Este texto traz à luz um conjunto de entrevistas realizadas junto a gestores públicos lotados, preferencialmente, na área de planejamento e gestão dos governos estaduais de Sergipe, Goiás, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, entre janeiro e junho de 2013. As entrevistas tiveram o objetivo de captar e compreender visões correntes sobre as relações federativas estabelecidas entre governos estaduais e demais esferas de governo no país.

O documento disponibiliza para o público interessado em políticas públicas e/ou especializado na temática do federalismo o esforço de elaboração do questionário com perguntas e questões consideradas relevantes para o entendimento das relações intergovernamentais brasileiras, bem como as respostas dos entrevistados aos questionários.

Como parte integrante do projeto *O que podem os governos estaduais no Brasil: trajetórias de desenvolvimento comparadas* em realização na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur), a apropriação, por meio de entrevistas diretas a atores públicos estaduais relevantes, sobre características institucionais, pontos de vista, elementos de crise, ruptura e êxito, bem como apreciações sobre as pactuações e negociações possíveis entre entes federados, destinou-se a descortinar e contrastar elementos sobre dinâmicas, impasses e consensos presentes em estudos recentes sobre o federalismo brasileiro.

1. Este estudo é desdobramento de reflexões e análises assentadas em etapas anteriores da pesquisa *O que podem os governos estaduais no Brasil? Experiências estaduais comparadas* em desenvolvimento na Diretoria de Estudos Urbanos, Regionais e Ambientais (Dirur) do Ipea. Contou com o apoio direto do professor Ricardo Ismael do Departamento de Ciência Política da PUC-RJ, como consultor-bolsista do projeto, que teve papel central na concepção e elaboração do questionário aplicado aos gestores estaduais. Por sua vez, coordenadores estaduais de estudos (e coautores do presente texto) nos estados realizaram as entrevistas. São eles: em Sergipe, o professor Elmer Nascimento Matos da Universidade Federal de Sergipe (UFS); no Rio Grande do Sul, Tomás Fiori, economista da Fundação de Economia e Estatística (FEE); em Santa Catarina, o professor Walter Marcos Birkner da Universidade do Contestado; e em Goiás, Eduiges Romanatto do Instituto Mauro Borges da Secretaria Estadual de Gestão e Planejamento. A todos os colaboradores do projeto de pesquisa, em todas as suas fases, dirigimos os agradecimentos mais sinceros pelo envolvimento e pela determinação.

2. Este trabalho contou com a leitura e as observações relevantes dos especialistas em federalismo e políticas públicas Constantino Cronemberger Mendes (coordenador de estudos federativos na Dirur do Ipea) e Ricardo Antonio de Souza Karam (especialista em políticas governamentais do Ministério do Planejamento) em oficina de trabalho realizada em agosto de 2016 aqui no Ipea. Posteriormente, em dezembro de 2016, uma leitura atenta da professora de ciência política, Lucileia Aparecida Colombo, da Universidade Estadual de São Paulo (Unesp), campus de São Carlos, levantando pontos em aberto e possibilidades interpretativas para as informações constantes no trabalho que muito enriqueceram nossa visão sobre a finalização do estudo. Os autores agradecem os comentários e as sugestões destes especialistas. Quaisquer erros e omissões remanescentes, bem como as posições aqui assumidas, entretanto, são de inteira responsabilidade dos autores.

Neste projeto de pesquisa, um veio de explicação para as relações federativas está na aplicação do conceito de capacidades governativas estaduais “entendidas como o conjunto de elementos que possibilitam aos governos orientar o desenvolvimento em seus territórios.” (Monteiro Neto, 2014). As capacidades governativas envolvem duas dimensões de análise consideradas relevantes. A primeira delas, das capacidades econômico-fiscais, corresponde à dimensão definida pela fiscalidade dos governos estaduais e se debruça sobre os aspectos da capacidade de tributação, arrecadação, recebimento de rendas por meio de transferências fiscais do sistema de partilha de recursos e pela capacidade de realização de gasto público seja o gasto corrente seja o do investimento.

A segunda perspectiva refere-se às capacidades político-institucionais compreendidas pelos instrumentos, recursos e estratégias institucionais, políticos, humanos necessários para o desenho, o planejamento, a execução e a coordenação de políticas públicas. Da interação dessas duas dimensões, entende-se que os governos estaduais sejam capazes de – caso tenham, construam, ou ponham em ação capacidades governativas – não apenas mudar o nível ou o ritmo da atividade econômica ou do gasto público, mas também, mais substantivamente, de usar suas capacidades para produzir e/ou orientar o modelo de desenvolvimento político-socioeconômico a partir de uma estratégia e de uma visão de médio e longo prazos pré-definida.

Assumir a importância e centralidade de “capacidades governativas” em sentido amplo é, neste estudo, uma maneira de apropriar-se da tese, crescentemente defendida por muitos especialistas e estudiosos do federalismo, de que “as instituições importam” para a compreensão dos formatos, características, evolução e crises das formas de associação federativa de governo. Na literatura internacional, esta visão crucial para as instituições está cada vez mais problematizada, entre outros, em estudos organizados por Gibson (2004) para América Latina, em especial, os textos de Samuels e Mainwaring (2004) para o caso brasileiro e Diaz-Cayeros (2004) com análise do caso mexicano. Os dois artigos apresentam contribuições para o entendimento do federalismo como influenciados e definidos por um conjunto de regras institucionais que vão desde os partidos políticos, passando pelo poder político dos governadores na coalizão partidária e até mesmo a maneira como se distribuem as funções do Executivo entre os entes da Federação.

Neste mesmo veio de pesquisa, que reconhece a importância das instituições para a definição das regras do federalismo, estão os estudos de Hardin (2006),

Rodden (2006), Von Hagen (2006) apresentados na coletânea *The Oxford Handbook of Political Science* e os de Bovens *et al.* (2008) e Freeman (2008) em *The Oxford Handbook of Public Policy*. Nesta literatura, se destacam os aspectos da relevância das configurações institucionais na determinação, entre outros, da distribuição de funções de governo entre esferas da Federação; a validade das regras constitucionais como representação de acordos e pactos realizados por entes governamentais; a articulação de interesses subnacionais no Congresso Nacional na determinação do movimento centralização/descentralização federativa; a consolidação de regras fiscais para evolução e/ou recuo do grau de autonomia dos governos central/subnacionais; a realização de relações governamentais como elemento de contínuo aprendizado da pactuação federativa etc.

No Brasil, Arretche (2015; 2012), Ismael (2014), Brandão (2014) e Prado (2012; 2003), entre outros, fazem reflexões relevantes sobre o tema. São autores que, para além da dimensão federativa das análises, incorporam a dimensão específica do caso brasileiro relativa ao elevado desnível de desenvolvimento territorial como elemento de crucial relevância para a dinâmica de descentralização do nosso federalismo. Tem sido objeto de fortes considerações dos estudos mais recentes do federalismo brasileiro o reconhecimento dos esforços de montagem de um sistema nacional de transferências de renda para pessoas e regiões mais pobres, com base nos esforços de universalização do sistema de bem-estar social (educação, saúde e assistência social), sem que, contudo, ainda se persiga adequadamente a equalização das receitas tributárias por habitante. Portanto, tem sido tarefa do federalismo brasileiro a construção de um aparato institucional, com atribuições específicas para as várias esferas de governo, devotado à resolução do sistema universal de bem-estar social.

Em face desse quadro de moldura institucional, as entrevistas realizadas buscaram interrogar gestores públicos estaduais sobre a intencionalidade, o propósito e o resultado das ações e as relações cotidianamente por eles empreendidas em face desse referencial teórico das capacidades governativas existentes nas Unidades da Federação (UFs) onde atuam.

Este texto está organizado para, de um lado, registrar e disponibilizar as questões desenvolvidas pela equipe para a pesquisa e, de outro lado, mostrar e problematizar os principais conteúdos das entrevistas realizadas. Desse modo, todo o material elaborado se torna fonte de consulta para o público em geral.

Após esta seção introdutória, na seção 2, são apresentados argumentos metodológicos para o uso do recurso de informações com base em entrevistas e sua validação em termos de estudos do federalismo. São ressaltados quatro aspectos relevantes de preocupação metodológica para a compreensão do papel de gestores públicos no estabelecimento e na consolidação de regras políticas atinentes às relações intergovernamentais e ao federalismo em sentido amplo: *i*) da autoridade investida aos gestores públicos para falar em nome do federalismo; *ii*) da aprendizagem e memória como essenciais para a efetividade de relações federativas; *iii*) da elaboração da identidade de grupo no federalismo; e *iv*) das relações intergovernamentais no federalismo.

Na seção 3, é apresentada a estrutura conceitual que comandou a feitura do questionário aplicado. Duas instâncias de preocupações são explicitadas no questionário. A primeira se refere ao contexto federativo mais amplo compreendido pela argumentação de que as instituições são definidoras da conformação adquirida em cada momento pelo federalismo. Neste caso, o desenho constitucional e a ideia de existência de estratégia de desenvolvimento no nível estadual de governo são problematizadas. A segunda instância tem a ver com a construção de capacidades governativas em nível estadual para o fortalecimento do governo. O esforço e a determinação de um dado governo estadual na construção e/ou aumento de suas capacidades político-institucionais e econômico-fiscais poderiam resultar em alterações na correlação de forças governo central/subnacionais e, portanto, em modificações na dinâmica das regras federativas.

Na seção 4, são apresentadas e discutidas, propriamente, as percepções do federalismo expressas nos principais elementos do discurso dos gestores públicos analisados. Estas visões reveladas pelos gestores são sistematicamente problematizadas frente aos elementos conceituais propostos pela literatura pertinente.

Na parte final, alguns dos principais achados são evidenciados. Sugestões de desenvolvimentos e refinamentos institucionais são propostos com base nas manifestações dos gestores estaduais.

2 ENTREVISTA COMO MÉTODO, MEMÓRIA COMO REGISTRO: DIGRESSÕES METODOLÓGICAS

A discussão sobre as regras de funcionamento do federalismo brasileiro a partir da visão (e das visões) de atores relevantes na esfera estadual de governo se destina a capturar, antes de tudo, a voz de participantes ativos na gestão em governos estaduais. São atores

imersos no dia a dia de seus trabalhos no ambiente de disputas, barganhas e negociações em torno à obtenção de autonomia (ainda que parcial) sobre recursos e execução de políticas públicas.

O processo de escuta dos posicionamentos de gestores públicos constitui, para este estudo, ferramenta de apreensão das regras do federalismo segundo tais atores. Como percebem a relação, a partir de sua própria experiência, dos governos estaduais com o governo federal, bem como com os municipais. De que maneiras, ideias caras à noção de federalismo como autonomia, descentralização, cooperação e coordenação, são percebidas e instrumentalizadas no nível estadual da Federação.

De outro modo, os resultados da escuta podem se constituir em insumos para a elaboração de instrumentos e argumentos de avaliação e sugestão de mudanças em regras estabelecidas (e eventualmente em crise ou desgaste) das relações federativas. As dificuldades e insatisfações reveladas pelos gestores públicos podem se traduzir em subsídios para posteriores transformações nos canais de interlocução entre entes federativos. Da mesma forma que os elementos positivos e de acerto nas relações prevaletentes podem ser potencializados e reforçados.

A relevância e autoridade apresentadas por gestões da administração em governos estaduais é destacada e referendada por quatro dimensões ou características por eles encarnadas nas relações federais e intergovernamentais:

- compartilham entre si visões de grupo;
- elaboram e ressignificam identidades de grupo;
- são agentes da materialização de relações intergovernamentais; e
- detêm a memória das posições reveladas no cotidiano do governo e do processo de aprendizagem institucional e política.

2.1 A questão da autoridade dos atores escolhidos: compartilhamento de visões de grupo

Poder-se-ia perguntar sobre que tipo de autoridade gestores públicos estaduais apresentam para falar sobre o federalismo nacional. Que validade suas observações relatadas teriam para possíveis reavaliações de regras e métodos de funcionamento das relações intergovernamentais? Esta de fato é uma boa questão e somente pode ser adequadamente

avaliada ao encararmos os gestores públicos como investidos de autoridade política. Gestores estaduais tendem a ver uma dada perspectiva ou ângulo do problema federativo, o da ótica estadual. Entretanto, podem, por meios de suas manifestações, trazer à tona elementos comumente despercebidos do padrão prevalecente de relações federativas e, desse modo, contribuir para a revisão e reavaliação do entendimento das forças e fraquezas do arranjo atual entre os entes federativos.

O cerne do esforço, aqui adotado, de apreensão das visões dos gestores estaduais está no entendimento de que as relações federativas são um assunto inerentemente de julgamento político. O padrão de regras e arranjos comportamentais, o qual define e destina mais ou menos atribuições, recursos, autonomia, centralização/descentralização para entes federados, é construído no ambiente, por excelência, de disputa política. Sendo assim, as vozes dos gestores estaduais tendem a expressar visões compartilhadas em âmbito estadual acerca da trajetória e dinâmica atuais, em cada momento do tempo, observadas no ambiente político (*politics*) e de políticas públicas (*policy*).

No mundo real da política, as posições de atores relevantes tendem a se alterar com muita frequência. É comum que num dado contexto um ator dominante ou com maior quantidade de recursos, sem perceber, venha acumulando derrotas advindas de insatisfações dos atores de menor peso. Ou ainda, mesmo percebendo uma ocorrência inesperada de derrotas e retrocessos não saiba adequadamente reagir a este novo cenário uma vez que não detém a compreensão do conjunto dos problemas.

O exercício de escuta de atores, visto como forma de construção de *inputs*, contribui, sem dúvida, para o aprendizado, a retroalimentação e melhoria dos processos e ações em curso. A tarefa não deve ser vista como tendo o propósito de resolver discordâncias fundamentais no relacionamento entre os entes federados. Somente o processo político que poderá fazê-lo. Contudo, a discussão qualificada pode contribuir para o aprendizado comum sobre as regras do federalismo ao oferecer padrões de avaliação ao encorajar um conhecimento mais sofisticado sobre os dilemas correntes.

Este é um contexto de análise em que a dimensão política da avaliação das regras do federalismo ganha importância porque se preocupa com o comportamento revelado pelos seus partícipes (ou por parte deles) e por seu posicionamento na arena política. De fato, é necessário entender que são os processos políticos que determinam o sucesso

ou o fracasso das coalizões federativas instituídas na medida em que permitem que o êxito/fracasso seja percebido e reconhecido pelo grande público e pelos entes federados relevantes (Bovens *et al.* 2008, p. 319).

2.2 Federalismo como construção de identidade de grupo

Aspecto relevante para a necessária compreensão do papel de uma visão de mundo compartilhada que caracteriza o princípio do federalismo é o de construção ou elaboração de uma identidade de grupo. Segundo autores como Hueglin e Fenna (2010, p. 37), o federalismo, entendido como uma filosofia social, assume que o estabelecimento de relações e comunidades é parte da natureza humana. Na verdade, faz parte do conjunto das liberdades e identidades individuais o pertencimento a uma ou diversas comunidades.

Esta discussão necessária entre a liberdade individual e a construção de comunidades identitárias, ainda segundos os autores, está no centro da concepção de federalismo e em certo sentido se opõe a uma visão política do individualismo liberal, a qual assume os indivíduos, muito mais que os grupos ou comunidades, como objeto central de direitos e deveres, bem como do interesse primordial da política pública. A existência histórica de identidades coletivas e comunidades, as quais se expressam em nações ou estados, põe em cheque a autonomia da versão de um individualismo liberal a toda prova: “a liberdade e a identidade individual encontram seu limites dentro das fronteiras do estado-nação” (Hueglin e Fenna, 2010, p. 37).

O princípio do federalismo considera que os seres humanos possuem por natureza identidades individuais tanto quanto de grupo ou comunitárias. Em tendo essa dupla natureza, o federalismo por princípio busca a construção de sistemas políticos em que um equilíbrio é buscado e/ou promovido entre diferentes formas de identidade seja individual, local, regional, nacional e, crescentemente, transnacional.

Ainda segundo entendimento de Hueglin e Fenna (2010), o federalismo é, entretanto, para colocar um limite ao seu alcance, um tipo de construção de identidade coletiva que tem sua base no território. No ambiente político moderno, vários tipos de identidades estão cada vez mais visíveis e fortes relacionadas com princípios de gênero, classe, etnias, luta ambientalista etc. Estas comunidades estão, portanto, em muitas situações para além dos limites territoriais. Não constituem, contudo, a despeito da validade de suas identidades, em objeto precípuo do federalismo.

Não se trata de imaginar que o federalismo se opõe a essas expressões identitárias, porém, seus princípios de funcionamento estão limitados a operar dentro de espaços territoriais políticos e institucionais bem circunscritos. Sua força está mais em organizar e transformar questões e conflitos próprios de (sua) territorialidade em política (*politics*) e menos em fazê-lo quando questões e conflitos sociais de natureza geral ocorrem.

A especificidade territorial do princípio de ação do federalismo aponta para a natureza conflituosa dos estados federados. Territórios são dotados de capitais econômicos, físicos e humanos bastante diferentes, alguns menos abundantes que outros, daí que o sentido de solidariedade política se coloca como relevante. As disparidades de recursos econômicos, sociais e humanos entre territórios tendem a ser expressas politicamente por seus representantes na arena pública mais geral de maneira a reforçar a necessidade de apoios e transferências intergovernamentais e interterritoriais de recursos visando à equiparação das condições de operação e de convivência política da comunidade identitária territorial.

As visões dos gestores públicos, a seguir encaminhadas e analisadas, buscam justamente apreender e posicionar o conjunto dos interesses às vezes conflitantes, às vezes cooperativos dos entes federativos estaduais na atual quadra das relações político-territoriais no país. Além do que geram interesses para compreensão de que tipos de identidades comunitárias estaduais estão em jogo no presente momento: são identidades em mutação? Diferem substancialmente de padrões de comunidades estabelecidos no passado? Expressam interesses solidários e cooperativos? etc.

2.3 Relações intergovernamentais no federalismo

A divisão de poderes que caracteriza a solução política do federalismo requer a existência de um padrão de permanente deliberação entre os participantes. O princípio básico federal é, pois, o do estabelecimento de frequentes e estáveis negociações de compromisso. As negociações intergovernamentais se tornam ferramentas indispensáveis da prática política em sistemas federais, sem o que a governança na base da divisão de poderes seria impensável sem cooperação, coordenação e compromisso negociado.

As relações governamentais se verificam obrigatoriamente nas dimensões vertical e horizontal do sistema federal. A primeira dimensão citada, correspondendo às relações entre níveis diferentes de governo, é o lócus por excelência das relações governamentais. É onde estas primeiramente ocorrem em face dos requerimentos de coordenação exigidos pela própria divisão constitucional de poder.

Alternativamente, se desenvolvem relações na dimensão horizontal, entre governos das unidades-membro de um sistema federal, correspondendo a interesses de identidades territoriais específicas. Tem sido comum governos regionais se utilizarem deste padrão de relações para confrontar o governo nacional acerca de temas relevantes como distribuição de recursos fiscais ou repartição de poder político (autonomia). Pode-se dizer que este é, de fato, o campo de constituição dos arranjos federativos.

É razoável afirmar que o tratamento das relações intergovernamentais é conduzido, por excelência, pelo ramo Executivo de governo. Nos sistemas federais, uma característica comum das relações entre governos é a sua natureza executiva. É na esfera Executiva de governo que especialistas em políticas públicas em seus vários níveis se encontram com o propósito de, entre outros, intercambiar experiências, promover a cooperação entre atividades afins, realizar monitoramento de aspectos regulatórios em áreas de jurisdição sobreposta; ou ainda para discutir a administração conjunta de programas.

Regra geral, a materialização ou institucionalização de relações intergovernamentais frequentemente se dá por meio do estabelecimento de comitês, grupos de trabalho ou conselhos com propósitos específicos tais como o desenho e execução de políticas de bem-estar, o planejamento de infraestrutura, o desenvolvimento regional ou discussão de gestão fiscal etc.

Os gestores estaduais têm papel relevante nesse contexto de desenvolvimento de relações intergovernamentais, sejam verticais ou horizontais. Atuam como farol do êxito ou fracasso da implementação de políticas públicas e transmitem para líderes políticos informações abalizadas sobre as disputas que ocorrem dentro da etapa de negociação de autonomia para execução de políticas.

Noutra chave de compreensão, pode-se afirmar que os gestores públicos guardam a memória dos padrões de relações intergovernamentais em curso e se tornam elementos importantes para ulteriores reformas e alterações institucionais, bem como nos padrões de negociação de compromissos.

2.4 A aprendizagem como insumo para as relações federativas

Outra maneira de caracterizar a importância das posições reveladas pelos atores – neste caso, os gestores estaduais – é entender seus posicionamentos como expressão de um processo de aprendizagem institucional e política. O aprendizado das relações

federativas – as quais constituem um padrão de federalismo vigente num território nacional – deve ser visto sempre, a um só tempo, como contingente e complexo. O primeiro porque é sempre dependente do contexto em que se insere, dos movimentos interativos dos atores, das mudanças nas visões e crenças compartilhadas. Complexo porque resulta e é também resultado de negociações e disputas recorrentes que buscam a modificação das posições relativas dos atores no conjunto do jogo político; são ações que tendem, deste modo, a provocar como resultado mais frequente indeterminações e instabilidade, ainda que visando à obtenção de um padrão de equilíbrio estável.

Nesse processo, que é histórico, dinâmico e conflituoso, os gestores estaduais aprendem regras do jogo seja para reforçá-las em seu favor, seja para tentar enfraquecê-las quando lhes são contrárias. Suas visões, portanto, espelham seu aprendizado cotidiano no curso da interação com gestores de demais esferas federativas, grupos, redes, comunidades e organizações ligadas ao seu ambiente operativo imediato acerca das regras do jogo político.

Sendo o aprendizado um exercício interativo – não se aprende sozinho, aprende-se na relação com outros – os posicionamentos revelados pelos gestores públicos representam, na verdade, posições de um dado grupo ou comunidade sobre certa realidade. Dito de outra maneira, a aprendizagem é processo social que os indivíduos, e somente estes, realizam, mas o fazem no contexto da interação e troca social. Daí que interpretações individuais da realidade são ao mesmo tempo interpretações sociais dela (Freeman, 2008, p. 380).

As falas realizadas pelos gestores públicos estaduais apresentadas e discutidas neste estudo são consideradas expressão de certo sentimento e/ou visão de mundo compartilhados pelo gestor com a comunidade ou grupo onde está inserido(a) acerca dos problemas federativos nacionais e, de maneira mais específica, sobre a posição do ente federativo estadual definidor de sua atuação como gestor no contexto geral.

2.5 Perfil dos gestores públicos estaduais entrevistados

A pesquisa deu ênfase para a seleção de gestores públicos estaduais nas áreas de planejamento e finanças, principalmente a primeira. A ideia era captar posicionamentos daqueles que têm papel estratégico na formulação e execução de políticas inclusive no comando estratégico das áreas setoriais. Em cada experiência estadual realizada, cinco gestores foram entrevistados, o que resultou no total de vinte relatos. Quando a pesquisa sobre os governos estaduais foi iniciada, a expectativa era que se conseguisse realizar

dois estudos em cada uma das cinco grandes regiões do país (SU, SE, CO, NE e NO), o que resultaria em dez estados da Federação sendo analisados e, portanto, se teria uma amostra de cinquenta entrevistas para a análise qualitativa. Não foi possível, naquele momento, a concretização deste objetivo, somente quatro instituições estaduais de pesquisa se interessaram inicialmente pela pesquisa, com o que demos início aos trabalhos.

No quadro 1, a seguir, estão explicitadas algumas das características relevantes dos gestores entrevistados. Dos vinte entrevistados, quatro (20%) são mulheres e dezesseis (80%) homens. Houve predominância de gestores lotados nas áreas de planejamento e finanças, mas também apareceram alguns alocados em áreas de assessoramento direto ao governador, assessoramento a políticas de desenvolvimento regional, áreas de desenvolvimento urbano e ciência e tecnologia.

Destaque-se que sete secretários de estado foram entrevistados; 35% do total. Em seguida, vários gestores em funções relevantes: dois superintendentes em planejamento e gestão; cinco diretores em planejamento e gestão, dois gerentes, dois chefes de gabinete de secretários de estado, um analista de gestão da secretaria de planejamento e, por fim, um assessor econômico de governo de estado.

QUADRO 1

Informações básicas sobre os gestores estaduais entrevistados e as entrevistas realizadas

Função desempenhada	Gênero
<ul style="list-style-type: none"> Analista/assessor (2) Analista técnica de gestão da Secretaria de Planejamento Assessor econômico do governo do estado	Quatro mulheres Dezesseis homens
<ul style="list-style-type: none"> Chefes de gabinete (2) Chefe de gabinete da Secretaria de C&T Chefe de gabinete da Secretaria de Gestão e Planejamento	Secretaria/órgão entrevistado
<ul style="list-style-type: none"> Diretores (5) Diretor de planejamento da Secretaria de Planejamento Diretor do Departamento de Planejamento da Seplag Diretor do Departamento Central de Planejamento da Superintendência de Programação Econômica e Orçamento – Secretaria de Planejamento Diretor técnico da Agência Goiana de Desenvolvimento Regional Ex-diretor de descentralização da Secretaria de Planejamento Gerentes (2)	<ul style="list-style-type: none"> Secretarias de Estado Planejamento e gestão Fazenda Desenvolvimento urbano Ciência e tecnologia Assessoria econômica do governo estadual Agência de desenvolvimento regional
Gerente de Avaliação do PPA – Secretaria de Fazenda Coordenador técnico da Federação da Indústria do Estado	<ul style="list-style-type: none"> Órgão patronal Federação de Indústria
<ul style="list-style-type: none"> Secretários de governo (7) Secretário de desenvolvimento urbano Secretário adjunto de planejamento e gestão Secretário de desenvolvimento econômico Secretário de Estado da Coordenação da Assessoria Superior do governador	Governos estaduais pesquisados
Secretário de Estado do desenvolvimento e promoção do investimento Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã Secretário de Estado do gabinete dos prefeitos e relações federativas	Goiás Sergipe Rio Grande do Sul Santa Catarina
<ul style="list-style-type: none"> Superintendentes (2) Superintendente de Programação Econômica da Secretaria de Planejamento Superintendente executivo da Secretaria de Gestão e Planejamento	Período de realização das entrevistas
	Dezembro/2013 a Maio/2014

Elaboração dos autores.

3 A CONSTRUÇÃO DO QUESTIONÁRIO: OBJETIVOS E HIPÓTESES

O questionário que serviu de guia para as entrevistas aos gestores estaduais se organiza em quatro partes fundamentais com um total de 26 perguntas, as quais pretendem avaliar as impressões e os posicionamentos dos entrevistados acerca, de um lado, do contexto federativo nacional e de outro lado, das capacidades governativas existentes e necessárias para empreender trajetórias de desenvolvimento. No primeiro vetor definidor das perguntas, persegue-se o entendimento sobre o desenho constitucional e a existência de estratégia de desenvolvimento na esfera estadual de governo (quadro 2). No segundo vetor das capacidades governativas, as dimensões econômico-fiscal e político-institucional são perscrutadas.

QUADRO 2
Estrutura conceitual do questionário aplicado

Contexto e propósito	I – Desenho constitucional <ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal e os poderes dos governos estaduais; • federalismo fiscal e participação dos Estados na receita disponível. 	II – Estratégia de desenvolvimento <ul style="list-style-type: none"> • existência e propósito.
Capacidades governativas	III – Capacidades político-institucionais <ul style="list-style-type: none"> • federalismo e relações intergovernamentais; • instituições estaduais de desenvolvimento; • governo estadual, sociedade e empresariado. 	IV – Capacidades econômico-fiscais <ul style="list-style-type: none"> • equilíbrio das finanças públicas; e • financiamento do desenvolvimento.

Elaboração dos autores.

São questionamentos pensados para não admitir respostas lacônicas, do tipo sim ou não. Buscou-se do interlocutor, sempre que possível, que problematizassem sua interpretação do fenômeno avaliado. As perguntas foram pensadas para obter dos gestores uma avaliação do período compreendido entre 1995 e 2010, cobrindo os governos Fernando Henrique (1995-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). Não foi objetivo cobrir, à época, um entendimento do que se passava no governo Dilma uma vez que não havia ainda um ciclo completo de quatro anos a ser avaliado. As questões elaboradas como referência para as entrevistas estão descritas ao longo do texto, bem como disponibilizadas separadamente no anexo deste estudo.

A primeira seção temática, do desenho constitucional brasileiro, tem como objetivo avaliar se o entrevistado compreende a estrutura e organização do federalismo brasileiro vigente e, portanto, se é conhecedor das limitações e possibilidades dadas em texto constitucional para a operação do governo federal e também dos governos subnacionais. Busca avaliar as percepções sobre as competências do governo estadual definidas nas constituições federal e estadual e em especial com relação ao papel que deve desempenhar no sentido de orientar o desenvolvimento em seu território.

A segunda seção temática, da agenda estratégica de desenvolvimento estadual, compreende o conjunto de interrogações acerca de um diagnóstico dos principais problemas da agenda de desenvolvimento estadual: existe uma estratégia de desenvolvimento adotada no planejamento estadual? Existe uma visão de longo prazo norteadora das ações de política pública para o desenvolvimento estadual? Existem indicadores adequados para aferir o padrão de desenvolvimento estadual em curso, ou seja, o planejamento está lastreado em bons indicadores? Em sentido amplo, avalia se os governos estaduais podem ser percebidos como entes promotores de desenvolvimento ou, pelo contrário, apenas como seguidores de estratégias delineadas em nível federal de governo.

A seção das capacidades governativas político-institucionais objetiva avaliar as percepções sobre padrões de relações intergovernamentais no país. Que relações de cooperação, coordenação e ou conflito predominam entre União e governos subnacionais no federalismo brasileiro? Teria havido mudanças substantivas nas regras e relações federativas durante os governos federais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)? Quais são as instituições estaduais devotadas a orientar e planejar o sentido do desenvolvimento no território estadual? Como a sociedade participa da formulação, implementação e avaliação da estratégia estadual de desenvolvimento?

Por fim, a seção da situação econômico-fiscal, que tem a intenção de perceber como os gestores avaliam o equilíbrio fiscal e financeiro dos governos estaduais. Saberiam eles reconhecer os elementos dificultadores do equilíbrio fiscal, e além, se conseguem avaliar o conjunto das capacidades econômico-fiscais representadas por receitas, despesas, nível e trajetória de endividamento, bem como identificar a existência de fontes externas (ao governo estadual) de recursos passíveis de serem capturadas pelas políticas públicas delineadas em nível estadual.

A problematização desse referencial conceitual para capacidades governativas no ambiente federativo brasileiro em uso neste estudo teve seu início na primeira parte da pesquisa *O que podem os governos estaduais no Brasil? Experiências estaduais comparadas*, a qual resultou em três publicações. A primeira composta ao todo de nove estudos sendo que sete deles sobre questões atuais do federalismo brasileiro, e mais dois capítulos que procuraram contrastar aspectos da realidade brasileira com experiências internacionais: um para o caso latino-americano e outro para a China. Este material foi publicado pelo Ipea, em 2014, na forma de livro intitulado *Governos estaduais no federalismo brasileiro –*

capacidades e limitações governativas em debate (Monteiro Neto, 2014). Posteriormente, em 2015, foram publicadas também pelo Ipea duas experiências concretas de governos estaduais com análises adotando os conceitos de capacidades governativas: *Capacidades governativas no ambiente federativo nacional – Pernambuco* (2000-2012) de Monteiro Neto, Vergolino e Santos (2015) e *Capacidades governativas no ambiente federativo nacional – Goiás* (2000-2012) de Monteiro Neto e Romanatto (2015).

Todo esse material de pesquisa foi gerado com apoio de uma dezena de pesquisadores e colaboradores em centros regionais de pesquisa e planejamento – Alagoas, Pernambuco, Goiás, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Reforçou o entendimento de que as camisas de força a que estão submetidos os governos estaduais no Brasil estão fortemente enraizadas em preceitos constitucionais e são motivadas, em última instância, pela necessidade de superação das enormes desigualdades regionais e interestaduais de renda, produção econômica e capacidade tributária prevalecente no Brasil.

Nesse contexto desfavorável às relações federativas, explicam-se o elevado nível de dependência dos estados (ainda mais daqueles localizados nas regiões menos desenvolvidas) com relação aos recursos da União; a baixa capacidade de elaboração e execução de trajetórias próprias de desenvolvimento; a elevada desconfiança estabelecida nas relações cotidianas intergovernamentais seja no plano União-estados, seja União-municípios, seja ainda estados-municípios; e a elevada fragilidade institucional em governos estaduais para arremeter recursos econômicos, financeiros e políticos visando à construção de trajetórias de intervenção, por meio de políticas públicas, adequadas.

A forma como se apresentam as questões conceituais em foco neste trabalho – destacando o que se chamou aqui de capacidades governativas – dialoga de perto com as referências institucionais influenciadoras do federalismo analisadas por Samuels e Mainwaring (2004). No artigo *Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil*, os autores sugerem uma investigação das relações federativas no Brasil a partir de quatro variáveis institucionais tomadas como as mais relevantes para a caracterização do grau de centralização/descentralização do federalismo. Na verdade, o artigo se esquia de entender o federalismo como tendo formas dicotômicas puras e assume que um extenso *continuum* que vai desde uma posição fraca, passando por graus intermediários até chegar-se ao federalismo forte.

As quatro variáveis relevantes para a compreensão da relação entre o governo central e os subnacionais, sugeridas pelos estudiosos, são: *i*) a base de recursos dos governos subnacionais; *ii*) o poder dos governadores; *iii*) a articulação de interesses subnacionais no Congresso Nacional; e *iv*) a distribuição de funções de governo entre níveis de governo. Elas conversam com as categorias elencadas no quadro 2. Em primeiro lugar, a proximidade está no conjunto de variáveis institucionais (*i* e *iv*) tomadas como as relevantes para a caracterização da forma prevalecente de federalismo que, no nosso caso, se apresentam sob o manto de capacidades governativas econômico-fiscais e político-institucionais. Em segundo lugar, as considerações adotadas aqui sobre o desenho constitucional prevalecente bem como sobre o propósito e/ou compromisso de realização de estratégias de desenvolvimento que se aproximam das variáveis (*ii* e *iii*) de Samuels e Mainwaring (2004).

O que esta análise difere dos autores antes citados é que sua preocupação está em captar as visões de atores do plano federativo estadual acerca das relações intergovernamentais junto, principalmente, ao governo, bem como das relações federativas horizontais (territoriais) e com a sociedade. O lugar, portanto, da observação é o plano estadual.

Esses autores norte-americanos observam corretamente que mesmo em momentos de bonança econômica e expansão de recursos orçamentários a disputa federativa pela apropriação destes últimos pode se tornar mais, e não menos, acirrada. Governos estaduais com mais recursos tendem a competir mais explicitamente com o governo federal em temas como desenho e execução de políticas. De outro modo, na situação em que venham a ocorrer simultaneamente crescimento econômico e centralização de recursos na União, os governos estaduais podem ficar predispostos a elevar sua participação relativa no total; para tal, tendem a recorrer a disputas políticas para enfraquecer o poder federal. É o entendimento desses jogos concorrenciais e de cooperação com suas múltiplas manifestações que interessa a este estudo.

O desdobramento dessas questões antes apresentadas, para efeitos analíticos, se faz em duas hipóteses principais norteadoras das questões presentes nas entrevistas realizadas. São elas apresentadas sumariamente logo a seguir e mais bem desenvolvidas na seção 4.

Hipótese 1: supõe-se que gestores estaduais reconhecem que as limitações de sua atuação são estruturais – não se restringindo a um breve período de ajustamento das finanças públicas como ocorreu nos anos 1990 – e que mesmo em período de aquecimento da

economia e de expansão das receitas tributárias, como entre 2005 e 2012, suas capacidades continuaram tolhidas e fortemente dependentes das relações com o governo federal.

A preocupação é apreender se gestores públicos estaduais compreendem que suas limitações e capacidades estão definidas num quadro institucional solidamente definido em regras constitucionais, não sendo, portanto, resultado de injunções conjunturais, momentâneas e/ou passíveis de negociações com objetivos de curto prazo entre governos subnacionais e governo central. Os regramentos constitucionais definiriam, grosso modo, as relações intergovernamentais em diferentes mandatos e distintos contextos partidários observados para o executivo federal.

Hipótese 2: desdobrando-se da primeira é lançada a hipótese adicional de que consideradas as limitações estruturais dadas pela constituição, os governos estaduais passariam a se mover no sentido de construir para si trajetórias de ganhos de autonomia sob duas formas: *i*) legitimação política na forma de proposição à sociedade local de uma trajetória de desenvolvimento; e *ii*) a ampliação e/ou criação dos meios (as capacidades governativas) para a execução da trajetória de desenvolvimento.

A verificação de tais hipóteses objetiva a compreensão da visão compartilhada que atores representativos da esfera estadual de governo têm sobre as relações intergovernamentais no país, como se defrontam perante o padrão de relações instituídas, quais seus objetivos e suas formas de reação quando este padrão não lhes convém.

4 VOZES DO FEDERALISMO EM GOVERNOS ESTADUAIS

O debate sobre federalismo reconhecido neste estudo se define pela crença que as “instituições importam” para o desempenho dos sistemas federais. Distancia-se, portanto, do federalismo fiscal quando este se atém a teses de que o objeto do estudo do federalismo é, de maneira preponderante, o tamanho ótimo do governo e, portanto, sua preocupação central é a da definição da taxa ótima de impostos e/ou da provisão ótima de bens públicos.

A nova literatura sobre o federalismo reafirma a política e as instituições como tendo forte conteúdo normativo. Ela vai além das questões sobre se o federalismo é bom

ou mau. Sua preocupação está em compreender as condições sob as quais o federalismo e outras formas de governo coligados funcionam adequadamente ou falham. Nas visões teóricas do federalismo institucionalista, a preocupação é entender problemas de forças centrífugas *versus* centrípetas, isto é, no movimento pendular do federalismo e as razões por que isso acontece. Estaria moldado pelas condições institucionais, culturais e políticas o comportamento de estabilidade/instabilidade do federalismo.

Neste estudo, o desenho constitucional federal, objeto de manifestações por parte dos entrevistados, conforma e restringe substancialmente as capacidades dos governos subnacionais, principalmente os estaduais. Por exemplo, no contexto federativo brasileiro, os fundos constitucionais para estados e municípios, FPE e FPM, são reconhecidamente os elementos centrais da pactuação federativa pós-Constituição de 1988. São recursos que representam parte significativa das capacidades de governos estaduais com frágeis bases econômicas.

A primeira hipótese a ser observada é se os gestores estaduais reconhecem que as limitações de sua atuação são estruturais. Não seriam definidas, exclusiva ou preponderantemente, pela alta ou baixa do ciclo econômico e das receitas públicas. Daí que tais limitações não se restringiriam a um determinado período de ajustamento das finanças públicas, como ocorreu nos anos 1990. Mesmo em fase de aquecimento da economia e de expansão das receitas tributárias, como entre 2005 e 2012, suas capacidades continuaram tolhidas e fortemente dependentes das relações com o governo federal.

Embora a Constituição de 1988 tenha propugnado maior descentralização federativa, o que se viu nas décadas subsequentes foi um retorno a mecanismos de centralização no governo federal. O imperativo de estabilização macroeconômica na década de 1990 levou o governo federal à época a criar tributos não repartidos com estados e municípios (as contribuições federais), bem como nos momentos cruciais de crise econômicas a utilizar recursos compartilháveis com demais entes federativos, por meio da Desvinculação de Recursos da União (DRU), para contenção de *deficit* fiscais. Na década de 2000, o movimento de centralização continuou com outras motivações. Desta vez, o imperativo de levar adiante a ampliação das políticas de bem-estar social exigiu do governo federal a manutenção do comando de recursos pelo governo federal e a ampliação da sua autoridade sobre o desenho e a implementação de políticas públicas.

Arretche (2012) dá contribuição ao esclarecimento desse processo de centralização federativa. Referindo-se com ênfase no seu estudo dos governos locais (municipais) sobre questões que, entretanto, também são afetas aos governos estaduais para nosso presente propósito, afirmou o seguinte:

No caso brasileiro, a autoridade da União para normatizar as políticas executadas pelos governos subnacionais está orientada a promover regras homogêneas de operação no território nacional. A convergência em torno das regras federais central é alavancada quando *i*) a Constituição obriga comportamentos aos governos subnacionais ou *ii*) a União controla recursos fiscais e os emprega como instrumentos de indução das escolhas dos governos subnacionais (p. 171).

Com isso, Arretche (2012) pretendeu demonstrar que as relações disruptivas e/ou centrífugas no plano central-local, que para este nosso estudo pode ser entendido como o plano central-subnacional para acolher a problemática dos governos estaduais, podem ser mais bem compreendidas não pela distinção entre estados federados e unitários, isto é, compreendidos entre posições extremas do espectro político centralizado/descentralizado, máxima autonomia/mínima autonomia, mas, pelo contrário, a distinção conceitual entre execução de política (*policy making*) e autoridade decisória (*policy decision-making*) é capaz de produzir melhor entendimento sobre a ampla graduação de posições no espectro político da autonomia/centralização.

No caso brasileiro, o governo federal realiza um montante muito expressivo de transferências de recursos para governos subnacionais que abarca as obrigatórias e as negociadas. Reguladas por preceitos constitucionais, tais transferências implicam, contudo, no papel central da União no desenho das políticas a serem executadas em nível subnacional, bem como nos formatos de implementação e execução dos recursos transferidos. O que parece não estar devidamente claro para os governos subnacionais é que o propósito de redução das desigualdades sociais e de renda entre pessoas e territórios tende a ser efetivamente obtido em federalismos centralizados com forte atuação redistributiva. Federalismos descentralizados, com maior autonomia dos governos subnacionais, tendem a admitir maior nível de desigualdade.

A centralidade da União no nosso arranjo federativo estaria baseado, segundo Arretche (2012), em duas fortes constatações que são empíricas mas também históricas: *i*) a de que a redução de desigualdades sociais requer maior regulação do governo central; e *ii*) o mesmo ocorrendo para as disparidades territoriais de desenvolvimento.

No caso brasileiro, estas duas expressões de desigualdade se combinam quase que perfeitamente no território: as disparidades regionais são mais graves e pronunciadas justamente naquelas áreas onde o contingente de pobres e miseráveis é mais numeroso. Daí que,

estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos institucionais que operam na direção da redução das desigualdades. Contudo, a possibilidade de divergência dos governos locais, uma característica intrínseca de estados federativos, tende a produzir mecanismos que operam no sentido da divergência de políticas entre jurisdições. Consequentemente, estados federativos que combinam regulação centralizada e autonomia política de governos locais tendem a restringir os patamares da desigualdade territorial (Arretche, 2012, p. 177).

Por que razões então os gestores em governos estaduais resistem em entender o caráter benéfico do ponto de vista da redução das desigualdades sociais inter-regionais de um federalismo mais centralizado na União e reclamam por mais descentralização? A hipótese aqui perseguida e problematizada no questionário é que os gestores estaduais devem ter imaginado que as limitações constitucionais que já vinham desde início da década de 1990, poderiam ser amainadas em seus efeitos centralizadores no governo federal em período de bonança econômica e expansão das receitas tributárias – como ocorreu entre 2005 e 2012. Nesta situação, suas capacidades governativas seriam ampliadas. Não foi, entretanto o que aconteceu. Como foi demonstrado em trabalho anterior (Monteiro Neto, 2014), a capacidade de investimento conjunto dos governos estaduais no período não respondeu adequadamente à euforia do ciclo econômico, mantendo-se limitado e em torno de 1% do PIB nacional entre 2000 e 2011.

4.1 Sobre o desenho constitucional

Gestores estaduais entrevistados apresentaram visões do desenho constitucional brasileiro atual relacionado aos seus aspectos federativos alinhadas com o reconhecimento de forte limitação do papel da esfera estadual de governo. Reconhecem que o grau de autonomia é simultaneamente reduzido em três dimensões essenciais do fenômeno federativo, a saber: autonomia fiscal, autonomia política e autonomia para elaboração e execução de políticas públicas.

No lado da arrecadação tributária, os governos estaduais além, regra geral, de dependerem de autorização federal para a criação ou cobrança de impostos, permanecem já há cerca de duas décadas com participação inalterada no conjunto da arrecadação nacional.

Entendem os gestores que a União desde meados dos anos 1990, quando avançou na criação das contribuições federais, imprimiu aumento considerável de carga tributária não compartilhada com governos subnacionais e desse modo alargou o nível de centralização tributária nacional. Todo o esforço subsequente da União para repassar certa fração de recursos arrecadados se dirigiu mais para os governos municipais e menos para os estaduais.

Na dimensão política de autonomia, reconhece-se que, dadas as especificidades do nosso federalismo centrado nos poderes da União, as constituições estaduais têm pouca relevância como instrumento diretivo e jurídico e são até mesmo desconhecidas, não apenas pelos gestores estaduais, mas também pela ampla maioria da população.

No lado da definição de políticas públicas, o protagonismo federal não somente é elevado como vem aumentando em muitos campos das políticas. Por exemplo, um leque variado de territorializações para efeito de planejamento foi criado por ministérios setoriais na última década sobrepondo-se e tornando-se concorrente de territorializações já consolidadas em âmbito do planejamento estadual.

Quando a discussão passou a se deter em instrumentos do sistema de transferências fiscais do nosso federalismo, posições dadas pelo caráter regional ficaram mais explícitas e contrastantes. O papel desempenhado pelos fundos de participação dos estados e municípios (FPE e FPM), destinados a entes governamentais, e pelos fundos constitucionais de desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO), destinados a financiamento da atividade empresarial, é visto como relevante para a redução das diferenças nas dotações tributárias iniciais dos estados e municípios, contudo, os entrevistados afirmam pela insuficiência destes instrumentos para reverter o quadro estrutural de desigualdade.

Nas regiões Nordeste (Sergipe) e Centro-Oeste (Goiás), onde foram realizadas entrevistas, os gestores apontam claramente que os recursos de transferências fiscais a título de equalização federativa têm sido insuficientes para o objetivo proposto.

Não por outra razão que a avaliação feita sobre o mecanismo generalizado de guerra fiscal entre estados para captura de investimentos privados é de reconhecimento a um só tempo de seus efeitos positivos e negativos. Compreende-se que em estados (e regiões) de mais baixo nível de infraestrutura e capital humano as empresas somente para lá se deslocarão se forem incentivadas por diferenciais de custo dados por níveis

mais favorecidos de carga tributária e outros mecanismos de compensação.

Nos estados da região Sul (RS e SC), os gestores se posicionam sob certos aspectos da redistribuição de recursos diferentemente dos estados das regiões de menor desenvolvimento. Afirmam, por exemplo, que as transferências fiscais para as regiões mais pobres centradas no critério de população tendem a fortalecer o clientelismo e a manutenção do benefício. Do mesmo modo, que se colocam como mais refratários à guerra fiscal, pois são perdedores de empresas para demais regiões do país.

Concordaram todos os gestores, em todas as regiões, que a distribuição dos *royalties* do petróleo – uma discussão muito acalorada e a ser decidida pelo Congresso Nacional ainda em 2013 quando estavam sendo realizadas as entrevistas – deveria contemplar todos os estados da Federação e não apenas os estados produtores de petróleo. Concordaram que o petróleo é da União – “o petróleo constitui patrimônio nacional”, disse um deles – e, portanto, as receitas de *royalties* decorrentes da sua extração deveriam ser distribuídas entre todos. Estas são as considerações mais relevantes dos relatos obtidos, os quais se encontram explicitados a seguir.

4.1.1 Constituição nacional e os poderes dos governos estaduais

Avaliação dos poderes atribuídos ao governo estadual pela Constituição brasileira, especialmente no que se refere a orientar o sentido do desenvolvimento em seu território

Gestores veem os governos estaduais com papéis bastante limitados, na atual configuração constitucional, quanto à possibilidade de desenhar e implementar estratégias de desenvolvimento:

Sergipe: “Poder forte está na União; os municípios cada vez mais se fortalecendo; e os estados ficando comprometidos no meio disso tudo.”

Sergipe: “Maioria dos estados depende ainda de transferências e convênios voluntários ou de convênios dentro de programas já previstos no orçamento federal.”

Santa Catarina: “Na minha visão, o verdadeiro poder é o econômico. E os poderes que o governo estadual têm para fazer desenvolvimento no seu território encontram-se limitados, pois sua capacidade econômica é restrita no cenário atual do federalismo brasileiro.”

Alguns dos gestores reconhecem, entretanto, que a Constituição Federal trouxe avanços relevantes para a ação planejadora e executora dos governos estaduais, especialmente, no que diz respeito à definição de um ritual para a realização de peças orçamentárias e de planejamento plurianual:

Rio Grande do Sul: “O plano plurianual (PPA) é um instrumento para que o governo explicita ou apresente para a sociedade quais os seus objetivos. (...) Então o plano plurianual é um instrumento que o governo tem para amenizar desigualdades e para buscar o desenvolvimento.”

Rio Grande do Sul: “A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi uma coisa muito importante para dar freio em gastos pouco produtivos, pouco responsáveis dos governos estaduais. À medida que se limita o gasto de pessoal e outros tipos de gastos, isso é importante para retomar a capacidade de investimento dos governos estaduais.”

Mas o governo federal também atrapalha a ação dos governos estaduais. Gestores fazem críticas à existência de diversas (e, por vezes, conflitantes) territorializações – criadas para efeito de planejamento – que existem nos ministérios federais e não encontram correspondência com as mesmas dos governos estaduais.

Sergipe

Cada ministério tem o seu desenho territorial para desenvolver suas políticas, o que desconfigura a territorialidade desenhada nos estados. (...) O IBGE tem a sua mesorregião que, por sua vez, não respeita o desenho territorial dos estados. O Ministério do Desenvolvimento Agrário criou os Territórios da Cidadania. O Ministério da Integração que criou outra coisa. E os estados ficam descaracterizados.

Entrevistados também observam as competências dos entes federativos de maneira pouco clara. Decorrem deste quadro, em certas áreas da política pública, atribuições, na prática, concorrentes:

Sergipe

Tem município fazendo [política de] segurança pública. Tem o governo estadual fazendo segurança pública e tem a União, em alguns casos, fazendo segurança pública. Ou seja, essa falta de visão clara e objetiva é o maior impasse para o desenvolvimento de ações no território. Sendo bem direto nessa questão: acho que são as competências concorrentes o maior entrave nos dias atuais [às ações voltadas para o desenvolvimento estadual].

Avaliação da relevância da Constituição Estadual na definição do papel do governo estadual no desenvolvimento de seu território

As constituições estaduais são, praticamente, desconhecidas pelos gestores estaduais. Em parte, a razão para tal desinteresse está no fato de que em nosso quadro constitucional os governos estaduais têm papéis e atribuições definidos pela Constituição federal. Ou seja, a constituição estadual é rigorosamente um espelho da federal:

Sergipe: “Sem hipocrisia, eu queria saber dos secretários quantos abriram a constituição estadual para poder desenvolver suas atividades cotidianas? Zero. Nenhum fez uma consulta.”

Sergipe: “Eu não tenho muita informação sobre isso. Não conheço assim em detalhe a constituição do meu estado.”

Rio Grande do Sul: “A constituição estadual é pouco difundida e divulgada comparativamente à constituição federal.”

Quanto à definição da constituição estadual sobre atuar no desenvolvimento estadual:

Goiás: “Existe uma consonância entre as competências da constituição federal e a constituição estadual. Se assim não fosse ficaria comprometida a legalidade dos atos do governo estadual.”

Sergipe: “A constituição estadual é praticamente a mesma que a federal. Há a questão da regulamentação de alguns instrumentos na constituição estadual, mas a principal mudança é que os estados tiveram que organizar seu processo de planejamento por meio dos planos plurianuais (PPAs), os quais passaram a ser obrigatórios.”

Sergipe: “Na questão do desenvolvimento, a constituição estadual é um tanto quanto limitada. O que define mais esse [estilo ou estratégia de] desenvolvimento são os planos que os governantes fazem quando assumem a gestão estadual. Um plano plurianual é um plano estratégico contingente de órgãos e secretarias, muito mais do que uma prescrição da constituição estadual. Então, na minha avaliação, a relevância da constituição estadual para o desenvolvimento de nosso território fica entre média e baixa.”

Goiás: “Acho que a constituição estadual é deficitária no tratamento do desenvolvimento territorial. Ela traz [no seu texto] muito pouco desse conceito de território.”

4.1.2 Federalismo fiscal e a participação dos estados na receita disponível

Avaliação da repartição dos recursos disponíveis do bolo tributário nacional entre a União, os estados e municípios, no período recente (1990-2010)

A questão proposta teve objetivo de avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a distribuição do bolo tributário nacional entre os três níveis governamentais, tomando como referência o período imediatamente posterior à definição adotada na Constituição Federal de 1988, passando pelo governo Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 2002) e chegando ao governo Luiz Inácio Lula da Silva (de 2003 a 2010). A intenção aqui é a de entender se gestores estaduais encontram e assinalam existir diferenças ou modificações fundamentais no tratamento da partilha federativa de recursos em orientações programáticas diversas adotadas nas duas composições de governo federal.

No contexto da distribuição da carga tributária brasileira pós-constituente, confirmou-se a expansão no nível federal e em menor escala no municipal às expensas do nível estadual de governo. Em 1990, as proporções relativas da União, dos estados e municípios na carga tributária foram, respectivamente, de 67,3%, 29,6% e 3,1%. Em 2000, passaram a 69,2% com crescimento da parcela da União, redução da parte dos estados que ficaram com 26,2% e aumento da fração destinada aos municípios, com 4,6%. Em 2010, a trajetória de ganhos da União e dos municípios se confirmou e estes chegaram a 69,9% e 4,8%, sendo que governos estaduais continuaram tendo sua fração na carga tributária total reduzida e chegando a 25,2% neste último ano.

Como se sabe, a principal razão para essa recentralização de recursos na órbita da União está na expansão da carga tributária, pela União, pelo uso de taxação de contribuições federais – e não de impostos – dados que estas não precisam, por força legal, ser repartidas com governos subnacionais.

A concordância geral e declarada pelos entrevistados vai no sentido esperado de que há uma despropositada concentração de recursos no âmbito da União se traduzindo em baixa autonomia dos governos subnacionais. Somando-se a esta constatação de baixa autonomia de recursos, entrevistados afirmam que critérios de redistribuição de recursos orçamentários da União para estados são muito dependentes de viés político, resultando em relações federativas frequentemente desiguais e injustas, pelo menos no que toca aos recursos não obrigatórios.

Sergipe: “Os recursos estão nas mãos da União e os governadores e prefeitos vivem de ‘pires na mão’ em Brasília buscando recursos.”

Sergipe: “Ademais os recursos voluntários não seguem critérios técnicos de repartição. O viés político tem enorme influência sobre a capacidade dos governos estaduais obter recursos.”

Sergipe: “A União nos últimos anos instituiu muitas contribuições federais que não são repartidas com estados e municípios. Quando tais recursos vêm para estados e município vem apenas na forma de convênios ou transferências voluntárias. E aí, os estados estão sempre negociando com o governo federal.”

Sergipe: “Entendo que esta questão da arrecadação e da divisão do bolo tributário entre os entes da Federação é um dos pontos que precisam ser revistos na constituição e acho que este ponto tem certa urgência. A distribuição é muito desigual. Não há distribuição para que os estados tenham autonomia, não há consulta aos planos de desenvolvimento dos estados. Não há nem mesmo estímulo para que os estados façam o seu plano de desenvolvimento.”

Sergipe: “O tratamento, dado pelo governo federal, a um estado que tem planejamento de longo prazo e o que tem nenhum, é absolutamente o mesmo.”

Sergipe: “É verdade que os municípios receberam um pouco mais do bolo tributário, estavam com 13% e hoje estão com 16% do total. Mas os municípios também receberam muitas competências que não eram deles, no caso da saúde e educação, de modo que os recursos se tornaram insuficientes. E quanto aos estados, estes têm ficado na faixa de 20-23% [das receitas tributárias], que não têm crescido e nem diminuído, mas a demanda por bens e serviços públicos cresceu muito nos governos estaduais.”

Santa Catarina: “Acho inconcebível a União ficar com setenta e poucos por cento, os estados com vinte e poucos e municípios com doze ou treze por cento do bolo tributário arrecadado no país. Isso é, claramente, um centralismo exacerbado da União, onde esta se utiliza disso para fazer troca de favores a estados e municípios e assim realizando a manutenção do poder.”

Rio Grande do Sul: “Há um grande desequilíbrio e forte concentração de recursos na União e um desmerecimento dos estados e dos municípios no federalismo brasileiro. Isto, no meu ver, corresponde a uma das fragilidades democráticas do Brasil.”

Goiás: “A definição da repartição não tem sido igualitária e os governos estaduais mais próximos politicamente do governo federal tendem a ser mais beneficiados com recursos, embora o discurso oficial não seja esse.”

4.1.3 Sobre cooperação e competição federativa

O papel dos mecanismos cooperativos mais relevantes da atual arquitetura do federalismo fiscal brasileiro, tais como Fundos Constitucionais Regionais para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) e os Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM), para reduzir as desigualdades econômicas e sociais entre os estados brasileiros

O debate sobre a aplicação desses fundos como elementos de redistribuição de recursos na federação com vista à melhoria da capacidade contributiva – no caso do FPE e FPM – e com objetivos de redução das desigualdades regionais – caso do FNO, FNE e FCO – tem apontado para a necessidade de reformulação de critérios para a redistribuição. Na verdade, se, de um lado, os recursos redistribuídos promovem aumento do bem-estar em governos subnacionais e regiões de menor nível de desenvolvimento, de outro lado, são ainda insuficientes para promover a equalização final de receitas tributárias *per capita*. Esta questão foi levantada por vários autores na literatura do federalismo brasileiro, ver, por exemplo, Prado (2003; 2012).

Monteiro Neto (2014, p. 314) trouxe evidências recentes, para 2010, de que em termos *per capita*, a região Nordeste tinha R\$ 738,50 (valores constantes de 2008) de receita tributária própria, o que equivalia a 52,8% do total nacional. Somou-se a quantia de R\$ 609,30 *per capita* correspondente à transferência a título do FPE, FPM e demais rubricas para os estados do Nordeste, resultando num total de receitas tributárias mais transferências de R\$ 1.347,80, que, por sua vez, corresponde a 75% do total nacional desta última rubrica. As transferências aumentam a dotação final de recursos para os estados e municípios da região Nordeste – assim como para demais regiões brasileiras – entretanto, não foi capaz de igualar os valores por habitante dos cidadãos nordestinos com o valor médio nacional.

Os gestores governamentais entrevistados estaduais tendem a ver essa questão a partir da posição e dos interesses de sua região de origem. Em particular, os do Centro-Oeste e Nordeste, estados recebedores, reclamam que os recursos são insuficientes para a mudança estrutural. Na região Sul, os entrevistados tendem a ser mais contrários às transferências, pois são estados doadores de recursos:

Sergipe: “A questão das transferências por meio de mecanismos como os fundos constitucionais em geral tende a ser vista, pelos estados mais ricos, como Rio de Janeiro e São Paulo,

como dádiva para os estados mais pobres. Quando, na verdade, os estados das regiões pobres se tornaram mercados cativos para a produção do Sul-Sudeste.”

Sergipe: “Houve uma melhora importante na distribuição de recursos, que vai além dos FPM e FPE, também os programas de transferências de renda, sejam os previdenciários, sejam os benefícios de prestação continuada, significaram uma injeção de renda para o Nordeste, principalmente, mas também para o Norte. Entretanto as diferenças de PIB *per capita* e renda *per capita* permanecem.”

Sergipe: “Entretanto mais importante que as transferências de renda a cidadãos (que são muito positivas), o Estado brasileiro precisa enfrentar a questão de transferir ativos produtivos para a região mais pobre.”

Sergipe: “As experiências de políticas brasileiras voltadas para reduzir desigualdades entre estados não são incentivadoras desse processo de convergência estadual das rendas. Tenho trabalhado e estudado atentamente o tema do desenvolvimento de base local, bem como desenvolvimento regional e urbano e posso afirmar que este processo não está à vista.”

Sergipe: “Entendo que tais mecanismos ajudam, mas não são suficientes. Realmente se constata que a desigualdade nos últimos anos foi amenizada. A distância do Nordeste e o Norte com relação ao restante do país já foi muito maior, e estes instrumentos de repartição ajudaram e contribuíram para esta diminuição. Entretanto, eles mostram que sozinhos não são capazes de resolver esse grande problema brasileiro.”

Sergipe: “As transferências de renda são importantes, geram um mercado consumidor aqui no Nordeste. Faz circular e aumentar as transações econômicas e pode ter certo papel de atrair investimentos atrás dessa demanda criada. Melhor isso que não ter nada. Mas é insuficiente. A gente tem que olhar, além desse lado do consumo e da demanda, os fatores do lado da oferta. E aqui o Nordeste leva desvantagem em tudo. Escolaridade inferior, infraestrutura, estradas, portos, aeroportos, tudo inferior. Rede de ciência e tecnologia inferior, todos os ativos tangíveis como infraestrutura ou intangíveis como educação e ciência e tecnologia; as disparidades regionais são muito grandes.”

Goiás: “São mecanismos interessantes, mas não são suficientes. O Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), por exemplo, em 2012, teve recursos na ordem de R\$ 5 bilhões, mas a demanda não atendida mostrou-se elevada. Estados como Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que são áreas de fronteira agrícola, estão a precisar mais recursos e não estão encontrando. Creio ser necessário disponibilizar mais recursos para o desenvolvimento regional, pois há ainda uma concentração grande de recursos nos estados da região Sudeste do país.”

Noutro lado da questão, os gestores estaduais de estados da região Sul – onde a presença da pobreza e miséria é relativamente menor – tendem a uma posição mais refratária ao papel redistributivo do governo federal. As críticas às políticas sociais federais de apoio à redução da pobreza são mais severas por gestores destas Unidades da Federação (UFs) que são pouco beneficiadas por tal ação redistributiva:

Santa Catarina: “Essa política de desigualdade territorial onde uma região é mais beneficiada percentualmente com a participação do bolo do fundo de participação dos estados, eu acho que isso favorece a política do clientelismo e da manutenção desse benefício. Veja a atuação do programa Bolsa Família, por exemplo, é muito mais clientelismo do que uma política de solução da problemática.”

Rio Grande do Sul: “Não tenho dúvidas que não são suficientes. Por isso trabalhamos aqui no RS um espaço de articulação, entre governos estadual e federal e entre governo estadual e municipais, para regular recursos que são sempre insuficientes. Busca-se aqui no RS a cooperação e articulação política para acréscimo das receitas comuns e buscar a expansão das receitas próprias da arrecadação nos municípios e no estado.”

A experiência da guerra fiscal entre os estados brasileiros na tentativa de atrair investimentos privados

É notório o reconhecimento de a guerra fiscal ser um problema federativo importante e que deve ter uma solução de encaminhamento. Contudo, a avaliação é que, em contexto de ausência de políticas nacionais de desenvolvimento potencializadores de crescimento nas regiões, a atração de empreendimentos por meio de isenções e subsídios fiscais, financeiros e creditícios é um dos poucos meios disponíveis para regiões de baixo nível de desenvolvimento e com frágil tecido de infraestrutura urbana e social. Embora a guerra fiscal não seja problema novo no Brasil, desde os anos 1990 que esta prática concorrencial disruptiva das relações federativas vem se consolidando no país. Affonso e Silva (1995), Prado e Cavalcanti (2000) diagnosticam que o fenômeno da guerra fiscal associado ao novo ambiente dos anos 1990 de predomínio de concepções minimalistas do Estado neoliberal associadas à crise fiscal e financeira do Estado brasileiro que vêm impedindo a retomada de políticas nacionais de desenvolvimento.

Passada mais de uma década desde a realização desses diagnósticos antes apontados, a percepção de continuidade da guerra fiscal continua consolidada como um fenômeno visto agora como estrutural. O desafio atual para o correto equacionamento

desta questão está na compreensão de que a guerra fiscal não se restringe apenas ao seu aspecto tributário, mas antes às dimensões orçamentária e financeira da atuação dos governos estaduais. Ou seja, como bem apontou Vieira (2014), experiências de estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro apontam para um leque sistêmico de razões para o estabelecimento de condições vantajosas para a atração de empreendimentos privados. As quais têm a ver com um conjunto de medidas em que incluem: adiamento de prazo de recolhimento de ICMS, financiamento de obras de infraestrutura, de investimento fixo, de capital de giro, financiamento de despesas associadas ao projeto de investimento subsidiado, ressarcimento de gastos efetuados pela empresa beneficiária com obras de infraestrutura de obrigação do estado; criação de programas de incentivo direcionados a atividades e setores específicos, financiamento a importações e inclusão crescente de atividades, setores, localidades, produtos e regimes tributários especiais etc. (Vieira, 2014, p. 171-175).

Importante ressaltar que os entrevistados registram, de modo quase em unanimidade, em suas respostas o caráter negativo por eles percebidos dos efeitos e da aplicação da guerra fiscal. Perorações que vão desde “a lei do mais forte prevalece” passando por “a guerra fiscal consolida injustiças”, até “a guerra fiscal é maléfica”. Ainda assim alguns reconhecem a contradição e ambiguidade da aplicação deste mecanismo: “a guerra fiscal tem muitas desvantagens, mas também tem várias vantagens”, ou “para o país como um todo a guerra fiscal não produz bons resultados, para um dado estado individualmente sim”.

O que se conclui é que na ausência de políticas e de planejamento nacional as questões de disparidades regionais não terão solução, restando aos governos estaduais incitarem no empresariado a disposição pela atração de empreendimentos via guerra fiscal.

Sergipe: “Esta é uma velha questão e é onde o dilema federativo se expressa mais agressivamente. A lei do mais forte prevalece. Os estados e o ministro com poder de veto e indicação não permitem uma equação que reverta o problema. A velha discussão retorna: onde tributar? Na origem ou no destino. A depender da escolha, há perdas e ganhos. Seria preciso, entretanto, que a União interviesse para harmonizar interesses divergentes.”

Sergipe: “Para o país como um todo a guerra fiscal não produz bons resultados. Para um dado estado individualmente sim, pois a empresa que se deslocou para ele em busca de menos impostos e salários mais baixos, de fato, gera efeitos positivos locais. Entretanto, o outro estado que perdeu a empresa também perdeu uma massa de salários maior.”

Sergipe: “A guerra fiscal tem muitas desvantagens, mas também tem várias vantagens. A atração de investimentos industriais por estes mecanismos leva a um aumento dos empregos e também têm impactos sobre a cadeia produtiva. Novas plantas produtivas quando se instalam numa região trazem novos recursos humanos, novas pessoas, novas gerações, novas posturas empreendedoras. Não se enfrenta disparidades e o processo de causação acumulativa sem criar mecanismos como esse. É preciso romper essa cadeia de desvantagens, através de algum subsídio, mesmo que seja pela guerra fiscal que é um tipo de subsídio.”

Goiás: “Avalio essa questão como prejudicial pelo fato de que força muitos governadores a tomar atitudes irresponsáveis de dar isenções fiscais exacerbadas.”

Rio Grande do Sul: “A guerra fiscal consolida injustiças e desmerece todo o trabalho organizativo e vocacionado realizado pelos governos nas diferentes regiões que compõem o território nacional. É muito injusto ver uma indústria sair do RS e ir para outra região do país em busca de resultados imediatistas e transitórios. Acabam comprometendo até mesmo os resultados do próprio projeto e trazendo prejuízos que podem inviabilizar o investimento inicial. Realmente a guerra fiscal é questão de grande significado político para o país e precisa ser equacionada.”

Goiás: “A guerra fiscal é maléfica, mas hoje ela é vital para que as regiões menos desenvolvidas atraiam investimentos. Para sua superação, seria preciso, contudo, que a política pública nacional viesse a trabalhar de forma cooperativa, combinando as vantagens comparativas das regiões. Por exemplo: Sudeste passaria a produzir bens de capital; Nordeste, produção alimentícia; Centro-Oeste, agronegócio etc.”

Sergipe: “Com o enfraquecimento do planejamento nacional, o mecanismo que os estados encontraram para tocar agendas de desenvolvimento veio por meio da guerra fiscal. Existe uma perspectiva de criação de fundo de desenvolvimento regional, se isso se concretizar pode ser um caminho para um ambiente de maior harmonia entre estados e de redução de desequilíbrios regionais.”

A distribuição dos royalties derivados da exploração de petróleo e gás: critérios para distribuição desses recursos entre os entes federados

Sergipe: “Concordo que os contratos existentes e já firmados não devem ser modificados. Contudo, os recursos advindos dos novos contratos devem seguir um sistema de partilha mais equitativo nacionalmente. Não apenas as regiões produtoras de pré-sal devem ser as mais beneficiadas, pois o petróleo é recurso natural do país não é de uma dada região.”

Sergipe: “Compartilho com a ideia de que os recursos devem ser utilizados para diminuir as desigualdades regionais. Então eu defendo que até estados que não produzem, mas fazem parte da

Federação, poderiam também ser beneficiados da exploração desse recurso natural. Desse modo, sou a favor das mudanças que estão em discussão lá no Congresso no sentido que esses recursos sejam repartidos não somente com os estados produtores.”

Sergipe: “Creio que algumas perguntas poderiam ser feitas aqui: os estados produtores têm que ser tratados diferenciadamente? Acho que sim, pois eles sofrem impactos destas atividades. Há impacto da chegada das empresas, há impacto de demandas crescentes de educação e saúde, de infraestrutura urbana, as cidades crescem rapidamente, tem que tratar de saneamento, tem que tratar de ordenamento urbano. Contudo, como a lei atual prevê a distribuição dos recursos, é algo exagerado. Exageraram os municípios que têm bilhões de *royalties* e outros não têm nada. Então, penso que deve ser revisto mesmo. Outra questão a ser feita: qual a destinação preferencial dos recursos? Os recursos devem ser utilizados para que as regiões receptoras continuem se desenvolvendo quando eles não existirem mais. Portanto, deve ser realmente em infraestrutura, educação e ciência e tecnologia. Há esse debate de mandar só para a educação. Mas tenho dúvida se deve ser somente educação. Ciência e tecnologia e infraestrutura também sevem ser contemplados, uma vez representam a sustentabilidade do desenvolvimento.”

Rio Grande do Sul: “Primeiro lugar, o petróleo constitui patrimônio nacional. A partir de 1930, um dos grandes motes quando se queria falar de soberania nacional, se falava o petróleo é nosso. Hoje a questão mudou, é claro. Mas o petróleo precisa, assim como outros recursos, ser compartilhados por todos. Os critérios e princípios devem beneficiar a todos. É claro que têm diferenças entre territórios que produzem, mas tem que haver compartilhamento justo. Deve ter um conteúdo finalístico e contribuir para uma política pública, como a educação. Se estes recursos puderem dar uma contribuição substantiva para a educação, eles poderão dar uma contribuição efetiva para o desenvolvimento do país.”

Goias: “Defendo que o subsolo é brasileiro. O subsolo não é do Rio de Janeiro, não é de São Paulo. Por isso os recursos devem ser distribuídos para o conjunto dos estados e alocados para agendas de educação e ciência e tecnologia, tal como países como Japão e Coreia do Sul têm se destacado.”

Santa Catarina: “Parto do princípio de que os *royalties* advêm de uma riqueza mineral. Está previsto na constituição que a riqueza mineral no Brasil não é de pessoa, não é do estado, é da União. Então isso é um bem de todos, se é um bem de todos, todos têm que receber igualmente. Agora, temos que fazer algumas considerações, algumas compensações, algum investimento maior num estado que é mais pobre, que precisa mais investimento? Ok. Há essa ponderação, agora que os *royalties* de petróleo e gás, é da União, é de todos, não são dos municípios que estão na costa, que estão operando. Não, é subsolo. E subsolo é da União. Isso é claro. Então o que tem que fazer a União é dividir isso de forma igualitária a todos e algumas compensações para diminuir o desequilíbrio regional.”

Santa Catarina: “Essa é uma questão realmente complexa, que eu não teria uma opinião muito formada para todos os critérios que seriam utilizados. No entanto, a forma de repartição dos *royalties* deve ser revista. Não há necessidade de o Rio de Janeiro já absorver quarenta, sessenta por cento desses *royalties* e inclusive usar isso nem para investimento na região, já absorveram isso como custeio da máquina pública lá. Que até foi o grande berreiro dos estados quando iam perder isso, que não iam ter dinheiro nem mais para pagar a folha existente atual, que já internalizaram tanto esse recurso, que se tornou irretirável e insubstituível. Mas eu acho que deve ser revisto, primeiro critério, claro que os estados que levam a maior repercussão ambiental, de poluição e tudo mais, devem ficar com o bolo maior, mas isso não deve ficar restrito a uma questão geográfica. Pois os estados não são países isolados, e sim vivemos uma união, um federalismo, onde todos devem ter sua participação. Critério pode ser desde população, crescimento de PIB, até um índice de gestão pública, daí por diante.”

As conclusões parciais sobre o material discutido nesta seção podem ser endereçadas à verificação, por parte dos entrevistados, de suas limitações básicas para se moverem neste ambiente federativo definido por regras constitucionais bem marcadas. Ora a constituição estadual é mero apêndice da federal significando que as atribuições e capacidades dos governos estaduais estão solidamente apontadas em regramento federal, ora as iniciativas de mudanças de comportamento relacional no sentido de abrir espaços para cooperação federativa são vistas como devendo partir preferencialmente do poder federal, que é aquele que detém os recursos fiscais e a autoridade política (*politics*) e de políticas (*policy*).

Em um plano geral, está razoavelmente claro que a posição “submissa” apreendida pelos gestores públicos tendem a corroborar a relevância dos aspectos institucionais-legais na definição das relações federativas no país. Reconhecem e reclamam de sua posição relativa inferior na apropriação geral dos recursos fiscais nacionais, contudo, sua reflexão não se dirige para uma alternativa factível a este cenário de limitação. Cabendo ao governo federal tomar esta iniciativa.

4.2 Governos estaduais perseguem algum modelo de desenvolvimento?

Uma hipótese adicional é desenvolvida e tem o propósito de mapear os esforços de governos estaduais na obtenção de ganhos de autonomia sobre políticas públicas. Esta hipótese especula que, reconhecidas as limitações estruturais dadas pela Constituição, os governos estaduais passariam a se mover no sentido de construir para si trajetórias de ganhos de autonomia sob duas formas: *i*) legitimação política na forma de proposição à

sociedade local de uma trajetória de desenvolvimento; e *ii*) a ampliação e/ou criação dos meios (as capacidades governativas) para a execução da trajetória de desenvolvimento.

Os governos estaduais se reconheceriam como instâncias de proposição de estratégias de desenvolvimento? Caso tivessem mais recursos políticos, institucionais e econômicos os governos estaduais estariam desejosos de realizar transformações estruturais em seus territórios de atuação, o que implicaria dizer que poderiam viabilizar parte daquelas estratégias que apenas o governo federal pode realizar no contexto federativo atual?

A temática proposta aos entrevistados para problematização pretende avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a existência e importância dada ao diagnóstico das principais questões de uma agenda de desenvolvimento estadual. A intenção é de avaliar se e como os governos estaduais entendem seu papel na condução de políticas públicas: de apenas investidor/gastador em políticas centralmente definidas (como educação, saúde e assistência social) e naquelas de atribuição constitucional, como segurança pública, ou pelo contrário, têm visão elaborada dos problemas estaduais e definem políticas refinadas e com propostas de transformações para além de um mandato eleitoral.

É certo que os governos estaduais se ressentem de baixa autonomia de recursos fiscais para empreender políticas públicas. Esta tem sido uma de suas mais recorrentes reclamações junto ao governo federal, entretanto, cabe questionar se o federalismo brasileiro passasse a atribuir percentuais mais vantajosos de recursos para estes entes estaduais eles seriam capazes de realizar agendas de promoção do desenvolvimento a partir de estratégias sustentáveis e de médio e longo prazos de maturação? Ou ficariam, como ainda se verifica em muitos casos, devotados a trabalhar agendas de curto prazo e de atendimento de clientelas?

Estudos recentes das finanças estaduais (e municipais) têm mostrado que em matéria de aplicação de recursos para áreas de educação e saúde, em que mínimos constitucionais são exigidos aos estados como percentual do orçamento estadual, os governos estaduais tendem a aplicar justamente os limites mínimos permitidos sem que critérios mais amplos de perseguição de melhoria mais intensa da elevação do IDH ou de quaisquer outros indicadores sejam incorporados às metas estaduais.

O entendimento revelado para a ideia de estratégia de desenvolvimento é bastante fragmentado. Ora a estratégia é um meio, instrumento de perseguir algo, ora ela

é o próprio alvo a ser perseguido. Esta ambiguidade se expressou na mensagem de que o grande elemento da estratégia estava na execução de uma territorialização adequada para as ações de política pública que visava ao reconhecimento de que distintos territórios estaduais requerem diferentes abordagens e necessidades. Ademais foi reconhecido que o insulamento e certa autonomia de poderes levavam à criação de dificuldades para a execução de uma agenda estratégica: de um lado, o Poder Legislativo querendo assumir funções do Executivo, de outro lado, no próprio Executivo estadual, as várias secretarias de estado, ao serem comandadas por secretários fortes politicamente, tendem a trabalhar apenas para si sem visar à coordenação de ações conjuntas entre as várias pastas do governo.

Em outros casos, os gestores estaduais apontaram com clareza que a educação visando à melhoria de indicadores estaduais, bem como a infraestrutura econômica para a atração de investimentos e as políticas de ciência e tecnologia são partes fundamentais de uma agenda estratégica estadual. Dito de outro modo, os entrevistados reconhecem com mais frequência que estes (educação, infraestrutura e ciência e tecnologia) seriam os elementos centrais de uma estratégia estadual a ser perseguida.

A novidade aqui está na citação da agenda de ciência, tecnologia e inovação como essencial para uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Em particular, esta foi mais apontada por gestores em Sergipe (mas não apenas), estado de reduzida dimensão econômica no Nordeste brasileiro, que entretanto, assimilou a necessidade de uma mudança estrutural na base produtiva, a qual somente poderia ser conduzida por meio de esforços para a consolidação de uma nova base de conhecimento instalada em suas universidades, escolas técnicas, entidades governamentais e no sistema empresarial.

O que parece se configurar na percepção dos gestores é, de um lado, que mesmo quando os vetores qualitativos de uma estratégia (seja a educação, a infraestrutura ou ciência e tecnologia, por exemplo) são adequadamente definidos, a condução política (*politics*) das políticas públicas (*policy*), em função da diversidade de interesses no seio da base do governo, tende a ser obstaculizada e comprometida. Ocorre aqui não somente um problema de articulação de macro objetivos, mas também de baixa capacidade de indução à adesão da estratégia. Portanto, a coordenação política não teria atuado adequadamente *ex-ante* para garantir que a estratégia de governo viesse a ser reconhecida por todo o seu corpo político.

A temporalidade predominantemente adotada na visão estratégica é a do quadriênio definido pelos PPAs estaduais. Em alguns estados da Federação existem experiências de elaboração de planos de mais longo prazo (dez ou vinte anos), entretanto, os gestores reconhecem que tais visões de futuro são permanentemente atropeladas pelas ações e demandas conjunturais da administração pública, o que, em outras palavras, quer dizer que encaram tais documentos (e intenções) com forte suspeição operativa.

No quadro 3, foram reunidas informações sobre documentos e plano elaborados nos quatro governos estaduais em discussão. Nestes documentos, as intenções perseguidas como metas mobilizadoras são convergentes com a busca do chamado desenvolvimento sustentável. Este tema apareceu explicitamente no PPA 2008-2011 em Sergipe, no Plano Catarinense de Desenvolvimento, 2006-2015, nos PPAs 2008-2011 do Rio Grande do Sul e de Goiás. Sob a forma de “melhoria da qualidade de vida das pessoas” e/ou “erradicação da miséria ou pobreza extrema” a ideia foi afirmada nos PPAs 2012-2015 em Santa Catarina, Goiás, Rio Grande do Sul e Sergipe.

QUADRO 3

Documentos de planos e planejamento nos estados selecionados

Estado	Documento do plano	Caraterísticas e conceitos dos planos
Sergipe	PPA 2012-2015	Meta mobilizadora: erradicação da miséria extrema. Valores: unidade de governo; transversalidade e integração de políticas públicas; participação popular e controle social; ética e transparência; responsabilidade socioambiental; gestão pública de qualidade; segurança fiscal; fortalecimento da identidade cultural.
	PPA 2008-2011	Meta mobilizadora: desenvolvimento sustentável com combate às desigualdades. Características: definição de nova territorialidade; enfoque participativo; necessidade de integração de políticas; convergência programática entre o governo federal e estadual; sustentabilidade do plano; transparência, ética e prevalência do interesse público; gestão pública.

(Continua)

(Continuação)

Estado	Documento do plano	Caraterísticas e conceitos dos planos
Santa Catarina	Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD), SC- 2006/2015 (Secretaria de Planejamento, SC)	Visão de futuro: perseguir um modelo de desenvolvimento sustentável do ponto de vista econômico, ambiental e social para o estado. Características: visão de longo prazo por meio da utilização de cenários para o período 2007-2015. Dimensões: economia e meio ambiente: ações estratégicas do governo para garantir o desenvolvimento sustentável e a competitividade sistêmica do estado; social: políticas públicas e mecanismos para garantir o acesso aos direitos básicos e a inclusão social de todos os catarinenses no processo de desenvolvimento; tecnologia: apoio à ciência e à inovação tecnológica como forma de promover o desenvolvimento sustentável; política pública: gestão pública ética comprometida com a qualidade dos serviços.
	PPA 2008-2011	Meta: melhoria da qualidade de vida das pessoas. Documento alinhado com as orientações do PCD para o período 2007-2015.
	PPA 2012-2015	Meta: melhoria da qualidade de vida das pessoas. Documento alinhado com as orientações do PCD para o período 2007-2015.
Rio Grande do Sul	PPA 2008-2011	Eixos estratégicos: desenvolvimento econômico sustentável: mais e melhores empregos para os gaúchos; desenvolvimento social: mais qualidade de vida para todos; finanças e gestão pública: um estado a serviço do cidadão. Características: estudos estratégicos de longo prazo embasam o PPA ; preocupação com a dimensão territorial do desenvolvimento: experiência de regionalização com base em Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).
	PPA 2012-2015	Eixos estratégicos: alcançar o crescimento do investimento, do emprego e da renda; promover o desenvolvimento regional; elevar a qualidade de vida e erradicar a pobreza extrema; aprimorar a cidadania, promover a paz e os valores republicanos. Características: alinhamento das políticas públicas entre os governos federal, estadual e municipais; ampliação da participação popular; ênfase na regionalização das ações: nove regiões funcionais de planejamento (RFP) e 28 Coredes.
Goiás	PPA 2008-2011	Visão estratégica: Goiás, estado da qualidade de vida Eixos estratégicos: desenvolvimento humano e social; desenvolvimento econômico e científico-tecnológico; desenvolvimento regional e local sustentável; desenvolvimento da administração pública; articulação institucional e política. Características: alinhamento com o governo federal, em particular pelo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC); fortalecimento da administração pública baseado na continuidade da modernização da máquina pública, na recuperação do investimento e na redução do endividamento público em termos do PIB; expandir, modernizar e diversificar a economia goiana; territorialização do planejamento: dez regiões de planejamento.
	PPA 2012-2015	Visão estratégica: transformar Goiás em um dos maiores polos de desenvolvimento econômico e social do país. Eixos estratégicos: estratégia radical em educação, saúde, segurança e proteção social; revitalização e ampliação da infraestrutura; estruturação de uma nova administração pública. Características: governo como agente promotor e articulador de forças para o desenvolvimento junto aos demais poderes, entes federativos, setor privado e terceiro setor.

Elaboração dos autores.

4.2.1 Estratégia de desenvolvimento

Os principais temas ou problemas a que se dedica uma agenda de desenvolvimento estadual citados estão relacionados a uma ampla gama de preocupações da política pública. Tema recorrente é o da educação que envolve o reconhecimento da melhoria dos atributos educacionais como dimensão relevante da ideia de desenvolvimento e da melhoria das condições de vida da população; mas, por sua vez, tem a ver com a delegação constitucional para que governos estaduais se responsabilizem primordialmente por funções educacionais nos níveis de segundo grau e formação técnica profissional.

A infraestrutura é também tema de interesse em alta conta na agenda estadual; pensada de modo alargado para o conjunto das infraestruturas de transportes, de comunicações, saneamento e urbanismo ora para melhoria das condições de vida da população (água e esgotos) ora para a garantia de condições mais vantajosas para a atração de empreendimentos produtivos.

A compreensão dos gestores estaduais sobre a prática do planejamento e de referência para uma estratégia de desenvolvimento é, regra geral, clara acerca do desejo de realizá-la, mas reticente quanto às formas de proceder a uma operacionalização e também quanto aos resultados obtidos até o momento. Em primeiro lugar, observa-se que há distintas visões do que seja uma estratégia de desenvolvimento. Para alguns dos entrevistados, a estratégia confunde-se com os meios a serem utilizados para o atingimento de algo. Para outros, a estratégia de desenvolvimento é fim a ser construído.

Em segundo lugar, a concepção de estratégia de desenvolvimento é fragmentada e tópica: a educação e a infraestrutura foram as áreas mais citadas como prioridade para a expansão de oportunidades socioeconômicas. Não se apresentou visão de conjunto da multiplicidade de questões a serem mobilizadas, de maneira orgânica, numa estratégia de desenvolvimento; nem mesmo a ideia de estratégia de desenvolvimento como remoção ou superação de obstáculos fundamentais em cada momento do tempo e que, portanto, uma estratégia é uma sequência de movimentos concatenados em momentos sucessivos com um propósito de ampliação das possibilidades de crescimento econômico, expansão do bem-estar social e sustentabilidade ambiental.

Sergipe: “O principal problema da agenda de desenvolvimento estadual, na minha visão, é a territorialização. O maior problema é territorializar as políticas. Por exemplo, em Sergipe, detectamos oito realidades [territoriais] diferentes. Uma coisa é a economia do semiárido, outra coisa é a

economia do agreste, e uma terceira coisa é a economia de um bairro da capital do estado. Cada realidade precisa de um tipo apropriado de investimento. A territorialização maximiza o efeito do recurso público na medida em que reconhece sua identidade cultural, seu patrimônio institucional ou político e seu potencial produtivo. Do ponto de vista social, entretanto, os desafios estão nos chamados ‘invisíveis’ relacionados ao programa Brasil sem Miséria. Nós temos aqui, em Sergipe, pescadores, comunidades litorâneas e ribeirinhas invisíveis. Temos quilombolas invisíveis, temos [cidadãos] sem-terra invisíveis. Então, do ponto de vista social, o maior desafio agora é a busca ativa dessa gente. Há ainda a questão ambiental. Há *deficit* hídrico no semiárido, é um problema ambiental e econômico também. No litoral, o problema é o da conservação dos rios.”

Sergipe: “Duas questões são muito relevantes para o desenvolvimento. A educação é uma delas. É preciso investir fortemente na qualidade da formação e da educação da população de maneira a melhorar o capital humano em geral, e a qualidade da força de trabalho necessária para o sistema produtivo. A outra é a infraestrutura necessária para a atração de investimentos. Há grande dificuldade de escoamento da produção: portos com potencial precário, aeroporto estrangulado e estradas precisando ser melhoradas.”

Sergipe: O entrevistado comenta as dificuldades de execução dentro do governo de uma agenda de desenvolvimento: “Existe uma exacerbada interferência política para a construção da agenda. Começa com o Legislativo que além de legislar quer ser também Executivo. De outro lado, as próprias secretarias que compõem o governo se tornaram minigovernos. Os secretários, que são atores políticos fortes, tendem a trabalhar apenas em prol de seus objetivos imediatos. Secretaria de educação é um minigoverno; [secretaria de] cultura é um minigoverno; cada secretaria é um minigoverno e luta por interesses do próprio órgão e não do interesse coletivo enquanto poderiam estar executando dezenas de políticas de forma transversal.”

Sergipe: “Pensemos no tema da ciência e tecnologia que é muito relevante para a construção de vetores portadores de futuro para o estado. Nós temos hoje problemas graves de destinação de recursos para esta área. Apesar de termos destinado constitucionalmente 0,5% da arrecadação para o fundo de ciência e tecnologia, nós nunca, pelo menos desde que estou aqui recentemente, chegamos sequer perto disso. Pelas dificuldades fiscais que o governo estadual vem enfrentando, ele acaba descumprindo o dispositivo constitucional. Planos são elaborados, solicitações são feitas, porém o estado tem seus limites de capacidade. Está se fazendo um trabalho de atração de intelectuais. Está procurando modernizar o instituto de tecnologia e pesquisa; temos a perspectiva de implantação do parque tecnológico. Porém, tudo isso sofre de carência de recursos financeiros. Então o maior problema na área de ciência e tecnologia hoje não seria nem tanto a existência ou não de talentos; mas sim a insuficiência de recursos financeiros.”

Rio Grande do Sul: Um dos principais problemas está na capacidade do estado para desenvolver indução. A indução não é pura e simplesmente a articulação política e territorial para que determinado empreendimento se situe dentro do Estado. Mas também a capacidade do estado

para estimular aquela atividade. O investimento induzido não se encerra em si, ele deve ser um conjunto de atividades. Deve trazer uma referência social significativa que agregue valor e promova o conjunto do território estadual.”

Goiás: “Sim, há toda uma preocupação com o meio ambiente. Mas nós perdemos no Brasil a capacidade de fazer no planejamento o zoneamento ecológico. Definir as tendências e trajetórias do que se pode produzir é importante, mas esta é uma agenda que ficou atrasada no país. Noutros países, como Alemanha e Coreia do Sul, esta agenda é mais forte e permanente. Nós, no Brasil, ainda não levamos adiante o suficiente este esforço.

Afirmou outro entrevistado também de Goiás: “Com certeza o meio ambiente é dimensão relevante do desenvolvimento. Tornou-se uma dimensão transversal e altamente relevante.”

4.3 Predominância do curto prazo no horizonte de planejamento

O alcance temporal da estratégia de desenvolvimento tende a consolidar o curto prazo como a perspectiva mais realista. Os relatos dirigem-se preferencialmente para três visões regionais estruturadas. Em Sergipe, a preocupação com o tema da necessidade de redução das desigualdades em face das condições mais gerais da região Nordeste onde se situa. Neste contexto específico, contudo o governo estadual retomou a prática do planejamento com esforço prioritário na promoção da sua industrialização e melhoria da infraestrutura.

Em Santa Catarina, a infraestrutura é tema mais recorrente e sua preocupação deriva da interpretação de que a posição produtiva do estado deve ser fortalecida, em caráter de longo prazo, por meio da atualização e modernização de sua base de infraestrutura. O futuro, portanto, estaria garantido pela oferta de infraestrutura.

No governo de Goiás, os relatos feitos apontaram para a predominância do curto prazo na orientação do planejamento e pela falta de escolhas estratégicas. As frequentes restrições de recursos, a dependência política e tributária com respeito ao governo federal, tudo isso atrapalha a condução de uma ação planejadora e executora com vistas ao longo prazo.

Regra geral, os gestores em todos os relatos apresentados, convergem para a constatação de que a elaboração de uma visão ou de visões estratégicas nos governos estaduais é muito frágil. A existência de documentos (planos) de longo prazo não é

garantidora de ações de planejamento consequentes com o horizonte de longo prazo. Na esfera estadual de governo, o predomínio da ação de curto alcance é a regra geral. As discontinuidades de gestões governamentais são frequentes. Cada nova administração tenta apagar os feitos da gestão anterior. Há uma busca incessante pela construção de uma marca administrativa em cada novo governo com resultados funestos sobre a continuidade das políticas públicas.

Sergipe: “Os governos estaduais durante as décadas de 1990 e parte de 2000 fizeram apenas planejamentos setoriais em Sergipe. Um grande exemplo disso é o Prodetur. Este é um programa que marcou o Nordeste como um todo, não apenas Sergipe. É relevante, mas é necessário ir além do planejamento setorial. Neste período, quase tudo que aconteceu de investimento público se concentrou muito no litoral do estado. A partir de 2007, houve mudanças que levaram o planejamento para o encontro com o território. Existem documentos que mostram estas mudanças: são os planos de desenvolvimento dos oito territórios sergipanos.

Sergipe: “Nós temos aqui o planejamento estratégico da secretaria que tem lógica com o plano plurianual do governo, que cruza com os objetivos macroestratégicos do governo. O macrodesafio que está aqui para a gente é potencializar a competitividade da economia sergipana. E isso a gente faz em articulação com diversas outras secretarias. E desses objetivos, o principal mesmo é geração de emprego e renda para a sociedade. O principal objetivo aqui na parte de desenvolvimento econômico, é que no final a gente gere emprego e renda para o povo.

Sergipe: “O período [temporalidade sobre o qual se estende a pesquisa] 1990-2010 é longo. Vários governos com orientações diferentes marcaram o período. Acho, contudo, que, de maneira boa ou ruim, está introjetada nas cabeças das lideranças nordestinas a questão do desenvolvimentismo. Apesar de toda essa sanha liberal dos anos 1990, o desenvolvimentismo – e a imagem de Celso Furtado – é muito forte no Nordeste. À exceção de certa classe média alta esnobe que quer ser moderna, esse discurso [liberal] não pega no Nordeste. Tudo isso para dizer que, além dos planos de governos, existe uma agenda permanente, na cabeça do corpo técnico e de lideranças empresariais e políticas, marcada pelas desigualdades regionais e pela pobreza da região. Em Sergipe, este projeto de desenvolvimentismo passa pela exploração dos recursos naturais e minerais, pela infraestrutura de portos e pelo esforço de industrialização.

Rio Grande do Sul: É preciso reconhecer que na década de 1990 havia os problemas de instabilidade macroeconômica que impossibilitava a prática do planejamento. Este período caracterizou-se pelo estado mínimo, crise fiscal e inflação alta. Daí não ter sido propícia ao planejamento. Somente no final desta década se vai vendo que o mercado não resolve tudo e que realmente é necessário ter um estado forte que regule. Mesmo que o Estado não esteja mais produzindo, mas que pelo menos esteja orientando o desenvolvimento. Os governos estaduais, entretanto,

só vão tentar retomar o planejamento a partir dos anos 2000. Então, eu vejo uma estratégia de desenvolvimento, que é colada e vai ao encontro da estratégia adotada pelo governo federal, que é a questão da diminuição das desigualdades. Nesta década, a gente já começa a ver que o planejamento volta a ser considerado com uma ferramenta importante e que é possível criar objetivos e estratégias para conseguir atingir os objetivos.

Santa Catarina: Em Santa Catarina, segundo o gestor, há o plano de desenvolvimento estadual – o PDC, Plano Catarinense de Desenvolvimento – que foi criado lá em 2004 e com visão até 2015. Mais recentemente vamos fazer uma revisão deste plano e alongar a visão para contemplar o período até 2030. Neste plano de longo prazo, há um foco predominante da área de infraestrutura.

Ainda sobre Santa Catarina, outro gestor comenta: “Em minha opinião, a cada eleição o plano de desenvolvimento é desconstruído, isto é, a cada quatro anos, pois cada governo que entra transforma sua agenda de promessas, a sua agenda eleitoral em sua agenda política. O PDSC funciona como linhas gerais e subjetivas, como visão de futuro, mas sem estratégia de implementação. A estratégia vai de acordo com as eleições, com a agenda política de quem entrar no governo.

Goiás: “O estado de Goiás começou a efetivar o PPA a partir de 1999. E o PPA representa um planejamento de médio prazo e não de longo prazo. É um instrumento útil, mas ainda não significa um esforço de visão de longo prazo.”

Ainda sobre Goiás, outro entrevistado comentou: “existe uma visão de longo prazo que em todo momento vai sofrendo descontinuidade e curtos-circuitos. Isso ocorre porque há uma dependência grande de recursos do governo federal e as ações programadas nos estados esbarram nas relações políticas e técnicas comandadas pela União, com prejuízos para aqueles.”

Reconhecem os gestores que o horizonte predominante na esfera estadual de governo para o planejamento é o curto prazo, representado pela peça do Plano Plurianual (PPA). É claro que planos de médio e longo prazos são realizados e documentos contendo diagnósticos e proposições são elaborados, contudo o planejamento como prática e processo com horizonte de longo prazo não ocorre nos governos estaduais. O êxito para operacionalização de agendas estratégicas vem sendo obstaculizado pela força gerada pelo insulamento de áreas setoriais de governo: secretarias setoriais comandadas por secretários fortes politicamente tendem a trabalhar apenas para seus próprios propósitos sem visar colaborar com as demais ações do conjunto do governo.

Em suma, nesse ponto, os resultados aqui obtidos são ambíguos. Preocupação e esforço com o longo prazo do planejamento existem; contudo, as percepções são de fragilidade e baixo enraizamento institucional. O curto-prazismo representado pela luta diária para resolução de demandas pontuais é o que predomina.

4.3.1 Instrumentos estaduais para o desenvolvimento: instituições e indicadores

Visando ao mapeamento das instituições mobilizadas pelo governo estadual para a estratégia de desenvolvimento, os gestores comentaram, na maior parte das vezes, que a secretaria estadual de planejamento é a instituição por excelência para esta tarefa. Esta tende a se encarregar das visões e do planejamento global do estado. Contudo, outras secretarias (e suas agências), como as de desenvolvimento econômico ou ainda indústria e comércio, foram lembradas como tendo um papel ativo na definição de trajetórias e na busca por empreendimentos econômicos potencializadores do crescimento econômico e das finanças estaduais.

Os instrumentos produzidos por estas instituições, na forma de documentos institucionais, segundo verificaram os gestores, resumem-se, praticamente, ao plano plurianual (PPA). O que significa que o planejamento elaborado está ainda circunscrito a um ciclo temporal de apenas quatro anos, sendo dessa maneira de curto e médio prazos. Embora planos de desenvolvimento de longo prazo (de dez ou mais anos) também tenham sido citados como referência de ação, os gestores comentam que planos de longo prazo tendem a ser pouco utilizados no dia a dia das ocupações dos gestores. A novidade positiva está nos comentários de que os PPAs nos estados têm buscado cada vez mais intensamente abordagens de planejamento territorial. Em Sergipe, foram realizados oito planos de desenvolvimento para seus respectivos territórios de planejamento. Em Santa Catarina, foram 36 planos regionais de desenvolvimento. No Rio Grande do Sul, o território entra no PPA por meio da já consolidada experiência dos conselhos regionais (Coredes).

No sentido de qualificar o papel das instituições, buscou-se uma avaliação de como os governos estaduais dão (ou não) relevância à qualidade de seus gestores públicos. Os processos de recrutamento, treinamento e qualificação da burocracia estadual estariam sendo considerados e fortalecidos de maneira a permitir o fortalecimento dos ritos e das práticas do ciclo de políticas públicas? Os gestores comentaram quase em uníssono pela insuficiência de corpo técnico qualificado no governo. Os esforços de

recrutamento, seleção e formação são recentes e surgiram para resolver estrangulamentos; nos estados onde estas práticas são mais antigas, o que se viu foi a descontinuação daqueles esforços. Disso resulta um quadro de corpos funcionais estáveis nos governos estaduais, o qual tende a ser mobilizado por meio de gratificações e, portanto, muito comprometidos com alianças políticas imediatas.

A discussão teve o propósito de compreender como os gestores encaram as dificuldades para operacionalização de suas metas de planejamento. Suas metas são quantificáveis de maneira a permitir a avaliação de resultados ao final do processo? A definição de seus objetivos, portanto, está suficientemente clara e definida em termos de indicadores e variáveis de mensuração? De que forma os gestores lidam com as dificuldades de aplicação de indicadores? Eles próprios criam a partir de necessidades reais seus indicadores?

O questionamento feito aos gestores sobre as escolhas e os usos de indicadores tem a propósito de explorar mais profundamente o compromisso com a função planejamento no governo estadual. Escolhas sobre determinados indicadores podem indicar a afirmação por visões estratégicas a serem perseguidas.

As respostas obtidas se concentraram em torno do conhecimento e uso relativamente bem disseminado de indicadores como produto interno bruto (PIB), PIB *per capita*, índice de desenvolvimento humano (IDH) e indicadores sociais como nível de escolaridade da população, números de leitos por habitante, cobertura de saneamento ou abastecimento de água etc. O que ficou muito evidente foi a preocupação com o correto manejo de um *mix* de indicadores que seja capaz de evidenciar tanto a dimensão econômica e da riqueza produtiva quanto a dimensão social do desenvolvimento na região em que se quer operar o planejamento.

Em particular em Sergipe foi citada a preocupação adicional com o uso de indicadores muito sintéticos, como é o caso do IDH, que pouco significado apresenta para certas parcelas da população. Neste estado, houve um cuidado, por parte dos administradores, em incluir no planejamento indicadores universais de fácil compreensão para que a população pudesse assimilar e até mesmo realizar suas próprias avaliações acerca da melhoria ou não das metas envolvidas.

Goiás: “São vários os indicadores necessários, mas se pode destacar aqueles relacionados com a área de educação, com arrecadação (finanças governamentais), com o desenvolvimento industrial e com a riqueza total do estado representada pelos indicadores de PIB e PIB *per capita*.”

Sergipe: “Essa foi uma questão que a equipe inteira da secretaria de planejamento de Sergipe debateu quando estava para construir o plano de desenvolvimento do estado. Era um plano para dez anos, até 2017. E chegamos a duas conclusões: a primeira, não adiantava usar indicador que fosse uma construção, um *mix*, como a gente constrói em trabalhos acadêmicos e que é bom para a gente (os técnicos), mas a população não entenderia se aquilo era evolução ou não. Então usamos indicadores universais que todo mundo entende. No final, há os universais como IDH, PIB *per capita* etc. e há indicadores físicos correspondentes a entregas feitas para o período considerado.”

Santa Catarina: “Em Santa Catarina, há muita consideração pelo IDH e renda *per capita* como aferidor do desenvolvimento estadual. O IDH porque é um indicador complexo que envolve três áreas importantes do desenvolvimento de uma região: a educação, o desenvolvimento econômico e a longevidade.”

Rio Grande do Sul: “Os indicadores são os da atividade produtiva local, o crescimento do PIB, o acompanhamento das oportunidades através dos índices de emprego/desemprego. A medição das safras, que no estado do RS contam muito. E os índices para avaliação das pessoas: o processo educacional, a saúde pública, a segurança pública; enfim os índices que medem o bem-estar das pessoas.”

Sergipe: “Acho que se há de combinar indicadores do ponto de vista econômico e do social. Pode-se dizer que indicadores devem cobrir rendimento, PIB *per capita*, de pobreza, de relação médico/número de pacientes. Em geral se diz que o Nordeste é muito defasado em infraestrutura, mas não há dados concretos para mostrar isso. Faltam indicadores de infraestrutura e de ciências e tecnologia bem como, por exemplo, os de aferição de água armazenada por habitante. Creio que faltam indicadores para revelar melhor as deficiências do desenvolvimento regional. Será preciso desenvolver esforços para superar tais lacunas nos próximos anos.

4.4 Capacidades governativas: político-institucionais e econômico-fiscais

Um esforço de avaliação e aplicação dos conceitos de capacidades governativas – político-institucionais e econômico-fiscais – como elementos de orientação para o entendimento das relações intergovernamentais no federalismo brasileiro, em especial das relações entre governos estaduais e governo federal, é realizado nesta seção.

4.4.1 Relações intergovernamentais

Iniciou-se a avaliação por meio das capacidades institucionais com questionamento sobre a percepção de padrões de relacionamento intergovernamental em diferentes governos federais das últimas duas décadas. A ideia a ser problematizada tem a ver com a identificação de visões federativas específicas em administrações do governo federal tão programaticamente marcantes como as que ocorreram nos anos FHC (I e II) e Lula (I e II). Seria possível imaginar que diferentes orientações partidárias no governo central teriam produzido também distintos formatos de relações federativas, ou alternativamente o enquadramento constitucional de 1988 seria suficientemente mais forte para condicionar as relações federativas em governos federais de distintas orientações programáticas?

Ou ainda, em que medida uma combinação das duas alternativas antes citadas – a de forte condicionamento do quadro federativo determinado constitucionalmente com a de existência de certa margem de manobra por parte de governos federais para redefinição de orientações de relações intergovernamentais – poderia vingar?

Para que a hipótese de robustez do enquadramento constitucional de 1988 viesse a imperar, seria preciso, entretanto, assumir que processos de reformas institucionais não viessem a acontecer. Desse modo, orientações partidárias distintas não teriam (ou teriam um mínimo) capacidades de produzir alterações ou mudanças nas relações intergovernamentais e se veriam, no aspecto das relações federativas, condicionados pelo quadro constitucional vigente.

Durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mudanças legais foram realizadas, alterando fortemente as relações intergovernamentais entre União e governos subnacionais. Consolidou-se uma trajetória de recentralização federativa com mais poderes para o governo central. Sob o imperativo da estabilização macroeconômica o governo federal promoveu forte centralização das receitas por meio da instituição do mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Posteriormente, passou a aumentar a carga tributária total com a criação de contribuições sociais federais não repartíveis com governos subnacionais. Entre 1999 e 2000 ocorreu o coroamento do ajustamento das dívidas públicas dos governos subnacionais (principalmente os estaduais) junto à União, o qual, para ser realizado, exigiu uma forte restrição de gastos junto com as vendas de ativos públicos (empresas e bancos públicos) para o setor privado de maneira a abater o endividamento.

O principal feito do período foi a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 que teve papel definitivo na regulação do nível e da trajetória futura de gastos e de endividamento dos governos estaduais. Alguns dos gestores entrevistados fizeram menção clara a esse esforço de reorganização das finanças públicas estaduais à época e de como isso se tornou uma marca distintiva do governo FHC. A estabilidade macroeconômica e o estabelecimento de novas regras fiscais para os governos estaduais teriam, segundo comentado, criado um ambiente de maturidade e estabilidade para as relações intergovernamentais nos anos subsequentes.

Ao lado dessas marcas citadas, a instauração do PPA como etapa do ciclo de planejamento, orçamento e avaliação das ações governamentais também foi citada como símbolo de reorganização da função planejamento em ambiente de estabilidade econômica promovido pela gestão do presidente FHC.

Para o governo Luis Inácio Lula da Silva, as marcas citadas por maioria dos entrevistados estão mais relacionadas a padrões facilitadores de relacionamento entre entes federativos e menos ao reconhecimento da realização de mudanças institucionais. Ora as relações intergovernamentais se intensificaram por conta da expansão dos recursos fiscais na época, ora porque o governo Lula teria sido promotor de novos tipos de relacionamento entre instituições e entes federativos. Alguém teria dito: “me marca, no governo Lula, a abertura para a sociedade” representada pela existência de um semi-número de conferências e conselhos nacionais, setoriais, estaduais e municipais para o debate de políticas públicas. Mas o padrão de relacionamento instaurado no governo Lula também teria sido visto como diferenciado daquele predominante no governo FHC no relacionamento com os setores que lhe faziam oposição: “na minha percepção, o Lula tinha uma relação melhor com os opositores do que o FHC.”

As avaliações críticas ao governo Lula, predominantes na memória dos entrevistados no período mais recente de 2003 a 2010, são notadas no aspecto regional do federalismo com comentários de que não houve política regional durante seus dois mandatos. Na verdade, teria havido, segundo o entrevistado, apenas a aplicação de recursos federais nas regiões: “O que há hoje são impactos no território de investimentos federais, não há política regional.” Ademais foi registrado que o governo Lula teria deixado de lado apostas em marcos regulatórios – prática muito utilizada no governo anterior de FHC – como referencial da política pública, o que teria provocado insegurança para que o capital privado viesse a realizar investimentos em parceria público-privadas.

A interpretação dos gestores estaduais é que a tendência geral adquirida pelas regras federativas brasileiras de recentralização da autoridade sobre recursos e sobre políticas públicas se manteve firme em meio a alterações das composições partidárias do Executivo federal e a mudanças na política macroeconômica ocorridas entre os dois mandatos do presidente Fernando Henrique e os do presidente Lula da Silva.

4.4.2 Federalismo e relações intergovernamentais

Administrações federais do Executivo tendem a imprimir marcas fortes em seus programas de governo, daí que propósitos diferentes para atuação de políticas públicas tendem a requerer relações federativas apropriadas. A pesquisa procurou captar a percepção dos gestores públicos sobre o tratamento recebido pelos governos estaduais nos governos Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (de 2003 a 2010), propiciando dessa forma uma comparação qualitativa entre os dois períodos governamentais. A intenção aqui é entender se diferentes administrações governamentais em nível federal imprimem padrões ou modelos de relações federativas muito característicos. Dito de outro modo, as inclinações programáticas prevalentes em cada momento por coalizões partidárias no Brasil contemporâneo, pós-constituição de 1988, são acompanhadas por relações federativas – e, portanto, por compreensões de relações intergovernamentais – também muito próprias, ou pelo contrário, o padrão mais geral estabelecido no país para as relações entre governos tem sido imutável ou pouco permeável a variações nas inclinações programáticas.

A compreensão dos gestores estaduais é, de certo modo, ambígua sobre as relações prevalentes no período. Alguns afirmaram pelo entendimento de que houve distinções bastante perceptíveis no padrão de relações federativas nos governos do PSDB (FCH I e II de 1995 a 2002) e do PT (Lula I e II de 2003 a 2010). Nos governos FHC, a grande marca foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, o ambiente de maior restrição fiscal e menor presença do estado na economia e nas políticas públicas. Nos governos Lula, com a economia em expansão e folga de recursos fiscais, houve mais transferências de recursos para investimento e maiores benefícios para governos subnacionais.

Outros gestores (em Goiás, Sergipe e Rio Grande do Sul), contudo, afirmaram que não viam diferenças fundamentais entre os dois governos no que tange às relações dos governos federais e estaduais. Para estes, em ambas as administrações governamentais, o atendimento aos pleitos dos governos estaduais ocorreu de maneira regulamentar com recursos sendo transferidos à medida do possível.

Diferenças fundamentais percebidas na relação entre o governo federal e os governos estaduais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva

Sergipe: “As agendas dos dois governos eram bem distintas. No governo FHC, era a de debelar inflação, estabilidade econômica e de menos presença do Estado, maior abertura para o capital internacional, mais desregulamentação e maior expectativa com relação a investimentos privados. Do ponto de vista do federalismo foi muito importante a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Quem lida com questões fiscais sabe do potencial desagregador das relações governamentais quando não há regras muito claras. No governo Lula, houve mudanças: mais investimentos e mais recursos públicos para a região Nordeste. Porque houve mais crescimento no governo Lula as transferências de recursos também aumentaram. As obras federais também tiveram expansão tanto no conjunto da região quanto no estado individualmente.”

O entrevistado anterior diz ainda sobre a marca do governo Lula:

“o governo Lula foi mais assertivo para o Nordeste, por exemplo, com relação ao tratamento da Sudene. Mas acho que ainda falta o país avançar na agenda regional. O que há hoje [no momento da entrevista] são impactos no território de investimentos federais, não há política regional.”

Sergipe: O que me marca, como gestor público, na gestão do presidente Lula? Me marca a abertura para a sociedade: as conferências nacionais, estaduais estimuladas e os conselhos reativados. Houve abertura para a sociedade civil, o próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) é exemplo disso. Mas não encontro marcas do governo Lula na mudança da relação com governos estaduais e municipais.”

Goiás: A relação do governo federal com os governos estaduais levada a cabo pelos dois partidos (PSDB e PT) não foi muito diferente. Mesmo eles sendo distintos, eles foram atendendo [os governos estaduais] de acordo com as necessidades e dificuldades que eram apresentadas. Sendo que, na minha percepção, o Lula tinha uma relação melhor com os opositores do que o FHC.”

Goiás: “O governo FHC ao realizar a conquista da estabilidade permitiu a viabilização do planejamento. A implementação dos PPAs como exercício do planejamento foi muito interessante. Ao lado disso houve a criação de agências reguladoras o que estimulou um perfil mais regulador e menos produtor do Estado brasileiro. Na gestão de Lula e Dilma, isso de certa forma tem uma continuidade com a introdução de um viés que é o da inclusão social. Mas a diferença mais clara no governo Lula é que os marcos regulatórios foram deixados de lado. Isto trouxe insegurança para o capital privado investir em parcerias público-privadas (PPPs). Recentemente no governo da presidenta Dilma Rouseff houve uma retomada do uso das PPPs.”

Rio Grande do Sul: “Não sei avaliar, não sei fazer esta distinção com precisão. Mas diria que os governos mais recentes contribuíram com novas referências com a questão pública voltada para o social com políticas inclusivas ao lado de uma boa gestão macroeconômica. A diferença está, entretanto no social: tínhamos 30 milhões de excluídos, hoje temos a metade de excluídos.”

Santa Catarina: “No governo FHC, nós viemos marchando numa crescente democratização das ações governamentais. Houve avaliação e mudança na estrutura do governo com fortalecimento da burocracia da máquina pública; houve a resolução do problema da inflação. No governo Lula, houve predominância dos temas sociais, seu governo olhou mais para o social. Desse modo, todos os governos estão melhorando o Brasil.”

Cooperação federativa: “Há o reconhecimento quase por unanimidade de que não há um modo de operar cooperativo no federalismo brasileiro atual. Nos estados pesquisados, gestores apontaram dificuldades e obstáculos para o estabelecimento de cooperação entre entes federativos, em especial na relação governos federal e estaduais.”

Verificaram-se avaliações que afirmaram desde “a situação atual é mais de um estado unitário que de uma Federação”, passando por “Federação em que um ente determina e os demais têm que seguir a determinação dada é claramente uma Federação desequilibrada” e por “somente ocorrerá cooperação com justa distribuição de recursos entre os entes federados”.

A relação dos governos estaduais com o federal é, portanto, vista pelos entrevistados com elevada desconfiança. É a União que define e condiciona no mais das vezes os governos estaduais a se comportarem como seguidores e executores de políticas públicas, sem que quaisquer discussões e avaliações das equipes estaduais sejam levadas em conta.

Sobre a relação do governo federal com os municípios e as relações governos estaduais-municipais, são sempre vistas como positivas e devendo ser fortalecidas, entretanto, elas não ocorrem satisfatoriamente. Ora porque é a União que concentra maior parcela da arrecadação tributária nacional e tomou para si a realização de muitas políticas, ora porque os governos municipais não têm sido capazes de capturar recursos das políticas federais (não sabem utilizar o sistema de convênios (Siconv) do governo federal. Muitos dos entrevistados são favoráveis a maior descentralização de políticas para os municípios, pois é lá, segundo alguns, onde os cidadãos estão e onde se sabe mais de perto das reais necessidades dos cidadãos.

A possibilidade de cooperação federativa é sempre comentada, contudo, em tom de desconfiança. Se, de um lado, os entrevistados creem na real importância de relações mais estreitas e profícuas, de outro lado, reconhecem as dificuldades para estabelecê-las em face da desproporcionalidade de poderes entre os entes federativos: a União concentra poderes e recursos demais.

Perguntados sobre a prática de consorciamento municipal para a execução de políticas públicas, a maioria concordou com a ideia de que os consórcios são uma parte muito relevante da solução dos problemas dos municípios. Sua realização deveria ser mais estimulada pelo governo federal e também pelos estaduais. Em todos os quatro estados onde entrevistas foram realizadas as respostas convergiram para a visão comum do caráter positivo e benéfico dos consórcios municipais. O entendimento mais frequente é que as soluções individuais para problemas de políticas públicas tendem a ter custo elevado. Os mecanismos para estimular o consorciamento municipal estão ainda em fase de exploração e consolidação. Há experiências em estágios muito diferentes de desenvolvimento (Sergipe, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) e em alguns estados a prática ainda é pouco estimulada (citado para o caso de Goiás).

Quando provocados para a possibilidade de cooperação direta entre governos estaduais sem a intermediação do governo federal, os argumentos são diversos para uma desconfiança de que esta prática venha a ocorrer. De um lado, houve manifestação do descrédito da proposta, pois “sem o envolvimento do governo federal a cooperação se tornará muito difícil”. A explicação para esta posição está no fato de que os recursos financeiros e de gestão estão muito concentrados na União, seria esta, portanto o ente apto a viabilizar as demandas dos governos estaduais.

De outro lado, alguns dos gestores citaram que a via de cooperação entre governos estaduais deveria ser mais perseguida e que uma cultura de aproximação precisa ser construída e mobilizada no país. Haveria benefícios de parte a parte neste modo de relação federativa, afirmaram.

Cooperação entre União, estados e municípios na produção de políticas públicas nas áreas de competências comuns como saúde, educação, saneamento básico, habitação, entre outras

As respostas dadas a essa questão permitem trazer mais elementos para o entendimento do ponto anterior. Quando perguntados como viam as relações de cooperações entre

governo federais e os subnacionais, foram claros em responder que o padrão vigente de relações cooperativas é rígido e carece de alterações. A União é não somente detentora de maior parcela de recursos na Federação como tem a prerrogativa de definição e implementação de políticas públicas essenciais. Cabendo aos governos subnacionais apenas se conformarem ao papel de meros executores tutelados de políticas públicas.

Os entrevistados tendem a manifestar que o federalismo brasileiro tem caráter excessivamente centralizador. Consideram que as relações de cooperação entre União e governos estaduais deveriam ser mais frequentes e mais estreitas, contudo, suas posições refletem insatisfações com o papel limitado da esfera estadual para a condução de políticas públicas.

Sergipe: “Eu avalio como positiva. Na verdade, a União define as políticas e condiciona os estados a seguirem aquela política formulada na medida em que ela detém os recursos. Daí ela transfere recursos, para viabilizar políticas públicas determinadas, para estados e municípios. Então quem realmente formula é a União restando aos estados e municípios apenas atuarem como seguidores das orientações federais.”

O entrevistado anterior, na medida em que se estende na sua fala, começa a fazer críticas a este *modus operandi* do federalismo:

Eu entendo que estas atribuições, já que a gente vive numa Federação, precisam ser revisadas. Porque numa Federação onde um ente determina e outros entes têm que seguir aquela determinação, mesmo que a ação executada tenha sido a melhor alternativa, está havendo um flagrante desequilíbrio entre os entes. Acho que com o avanço da democracia teria que haver maior equilíbrio entre estas forças, onde estados e município também consigam contribuir mais com o desenvolvimento de políticas e que a cooperação possa ser mais igualitária.

Santa Catarina vê pouca cooperação entre entes federativos:

Acho que o ganho seria muito maior se a União e os estados trabalhassem mais juntos. Haveria mais eficiência e economizaríamos mais recursos. Normalmente, o que se vê não é isso, não é cooperação. Vêm coisas de Brasília prontas para serem executadas em nível municipal, sem conversa com o governo estadual. O governo estadual, por sua vez, planeja e implementa ações e não conversa com a União. São três orçamentos públicos que ficam dispersos nesse processo. É, na verdade, dinheiro público utilizado com baixa eficiência alocativa.

Santa Catarina: “Acho que a experiência de cooperação atual deixa muito a desejar. Ela é muito voltada para a visão financeira do que para resultados. O governo federal está assumindo a atitude de um banco, apenas repassa dinheiro, descompromissado com o que está realmente sendo oferecido à população.”

Rio Grande do Sul: “Acho que a cooperação é imprescindível, mas ela só virá se a questão da justa distribuição de recursos for resolvida. Os municípios e estados demandam mais recursos que os atualmente disponíveis para enfrentar as ações de educação, saúde e saneamento, se os recursos não chegam à população, com suas demandas democráticas, não entenderá as impossibilidades que se apresentam para os gestores públicos subnacionais.”

Sergipe: “A situação atual é mais de um estado unitário que de uma federação, pois num governo unitário o padrão de relacionamento é o de execução de políticas federais nos estados a partir de representações federais nos governos locais. É o que está ocorrendo agora no país com o ajustamento das políticas estaduais às federais de maneira a se obter recursos federais.”

Goiás: “Independentemente de qual governo está no comando federal, ações de educação, saúde, habitação estão definidas pelo planejamento governamental da União. As ações estão definidas em nível federal e sobra pouco raio de manobra para os governos estaduais. Há muita centralização na União e os governos estaduais apenas fazem aquilo que foi pensado e estruturado pelo governo federal.”

Cooperação governos federal-municipais

Ainda no esforço de apanhar visões sobre a cooperação federativa, foi perguntado acerca de relações intergovernamentais entre União e governos municipais, em áreas sociais definidas pela Constituição Federal como competências concorrentes (Artigos 23 e 24). Grande parte da literatura sobre federalismo e descentralização a partir dos anos 1990 tratou de afirmar que processos de descentralização de políticas públicas deveriam ser intensificados no Brasil com vistas ao fortalecimento do município, afinal, o lugar onde mora o cidadão. A montagem de sistemas universais para políticas de educação, saúde e assistência social deve ter como motivação esta prerrogativa de transferência da ação da política pública para o cidadão no município.

Os gestores entrevistados apoiam essas teses de descentralização e reforçam a ideia de que os municípios precisam ter mais capacidade para a realização de políticas públicas. Contudo, em seus depoimentos deixaram transparecer a frustração sobre as dificuldades reais para a efetivação desta relação. A cooperação federativa é vista,

em certo sentido, como um simulacro. É processo definido e conduzido pela União. Os municípios entram nesta relação “cooperativa” apenas como executores da política. Também, relataram que a baixa capacidade financeira e gerencial em grande parte dos municípios brasileiros tornou-se um impeditivo para a cooperação.

Sergipe: “Vejo que no momento da formulação das políticas, a cooperação é muito fraca. Não é o que ocorre na etapa execução, pois esta está muito mais a cargo dos estados e municípios. Desse modo, a cooperação entre União e municípios é preestabelecida pela primeira e os últimos apenas executam.”

Sergipe: “Na formulação de políticas públicas, ficamos muito mais democráticos. Na execução, entretanto, não mudamos muito. A maioria dos municípios brasileiros não tem estrutura e/ou competência burocrática até mesmo para entrar no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) que é o sistema federal para acessar convênios, para elaborar e licenciar projetos.”

Santa Catarina: “Eu sou muito municipalista. Acho que tudo que é possível fazer no município deve fazer no município. O estado tem que descentralizar, a União tem que descentralizar e é lá no município que tem de estar o recurso.”

Santa Catarina: “Os repasses para o financiamento de projetos favorecem muito os grandes municípios. As pequenas cidades que não possuem gestores de alto nível para elaborar projetos, para angariar recursos do governo federal, sempre saem perdendo. Um levantamento de dados sobre os convênios realizados entre governo federal e os municipais deverá mostrar que próximo a 80% deles são realizados por capitais ou grandes cidades (acima de 200 ou 300 mil habitantes).”

Rio Grande do Sul: “A relação com município é mais complicada que com estados. Com os estados existe mais capacidade técnica para efetivar a relação. Não é o que ocorre com os municípios, estes têm um grande problema de capacidade operacional. Como fazer os municípios melhorar sua gestão municipal para fazer a política funcionar é grave desafio a ser enfrentado.”

Rio Grande do Sul: “Um grande avanço nesta questão da cooperação é fundamental. Tem havido sinais de estar em curso maior a cooperação, mas será preciso avançar. Creio que é, neste momento, por meio dos grandes programas federais – com seus recursos correspondentes – que se pode contornar a enorme precariedade de recursos nos entes subnacionais.”

Cooperação governos estaduais-municipais: “Quando instados a avaliar a cooperação entre o governo estadual e os governos municipais no seu estado de referência, os gestores se revelaram “municipalistas” pois entendem a necessidade de apoiar as agendas municipais. Em Santa Catarina, este espírito foi mais forte por meio de afirmações do tipo “Tudo que o governo do estado puder transferir para os municípios, ele deve fazê-lo.”

Em outros estados do país, a experiência de atendimento aos municípios apresentam sinais mais nuançados: em Sergipe, a colaboração entre os governos estadual e municipais deu passos adiante apenas mais recentemente por meio da realização do PPA com participação dos municípios e com viés territorial. Em Goiás, a percepção relatada é de baixa participação do governo estadual no fortalecimento de ações dos municípios: “o governo estadual está muito afastado dos municípios.”

Santa Catarina: “O governo estadual, respeitando-se suas limitações financeiras, deve apoiar em todas as instâncias os municípios. Deve transferir tudo para o município. Tudo que é possível repassar para o município, deve ser feito. Deve ajudar o prefeito a fazer coisas, fazer saúde, educação e assim por diante. É preciso municipalizar o desenvolvimento. É no município que mora o cidadão, é lá que ele tem as suas necessidades básicas para ser atendidas. E hoje no Brasil é ao contrário. Quem menos tem condições de atender o cidadão é o município. E o dinheiro está todo concentrado em Brasília que está distante do cidadão.”

Santa Catarina: “O Brasil é uma república federativa e na verdade o governo federal entra em muito mais frentes da política pública do que seria normal se envolver. O ideal seria os governos estaduais pudessem ser mais fortalecidos para executar políticas públicas seguindo algumas diretrizes nacionais. O governo federal entraria apenas em algumas áreas mais estratégicas e os governos estaduais, articulados com municípios, fariam a execução e até o desenho de política pública.”

Rio Grande do Sul: “O papel de perceber as demandas da população, dando respostas, estimulando os municípios, convidando-os a participar de nossa visão de desenvolvimento sustentável. Mesmo que não seja definitiva, pois todo o processo de desenvolvimento endógeno tem que ser produzido de dentro para fora, entretanto, o papel do governo estadual de estimular pode ser decisivo.”

Sergipe: “Em nosso estado temos uma boa experiência recente com a elaboração do governo estadual, junto com municípios, de um PPA participativo e territorial. Houve um exercício de construção do perfil do território a partir de suas necessidades e capacidades próprias e essa prática ajudou que os municípios pensassem a partir dos seus chamados atores principais.”

Goiás: “Acho que o governo estadual está muito afastado dos municípios. A realidade municipal, por exemplo, do nordeste goiano ou de qualquer outra área é que eles não têm noção do que podem fazer para a captação de recursos junto ao governo estadual. É preciso realizar uma articulação mais próxima do governo estadual com os municípios: a capacitação dos técnicos municipais, por exemplo, é frágil e não permite o conhecimento adequado das estruturas estaduais de governo.”

Sergipe: “Se os governos estaduais tivessem capacidades institucionais adequadas, teriam por obrigação fazer o desenvolvimento institucional dos municípios de maneira que estes pudessem

acessar, nesta fase de vacas gordas, o grande volume que o setor público brasileiro está tendo de dinheiro para fazer investimento. Infelizmente muitas dessas oportunidades são perdidas por falta de capacidade institucional. O estado não tem tais capacidades e não consegue ajudar os municípios.”

Sergipe: “Entendo que o governo estadual tem que trabalhar em parceria com os municípios, mas a questão da divisão do bolo tributário precisa ser analisada para que seja compatível com as atribuições. Atualmente, os municípios têm muitas atribuições e poucos recursos. Os estados também têm dificuldades financeiras.”

Consórcios intermunicipais: “O reconhecimento é geral entre os entrevistados de que o mecanismo do consórcio pode dar contribuição para vários dos problemas enfrentados pelos municípios. Em primeiro lugar, reconhece-se a necessidade de evitar as soluções individuais para vários dos problemas a serem enfrentados, reduzindo-se custos de maneira dramática quando ações são compartilhadas. Em segundo lugar, a consolidação da prática do consorciamento terá que enfrentar o déficit de capacidade institucional e gerencial em grande parte dos municípios.”

Os relatos sugerem ademais, ainda que de maneira não tão explícita, que os municípios estão trabalhando em parte muito inicial da curva de aprendizado dos consórcios. Os incentivos institucionais para a adesão à ação compartilhada não estão claros e nem sempre são vistos como num jogo ganha-ganha.

Sergipe: “A resposta é sim para as duas indagações. Há problemas a serem ditos, contudo. Aqui em Sergipe, por exemplo, a secretaria estadual do meio ambiente e recursos hídricos está conseguindo fazer com que disputas políticas fiquem um pouco de lado e os prefeitos ratifiquem os consórcio regionais (dos territórios) para resolver o problema de resíduos sólidos, das lixeiras e aterros sanitários. Entretanto, chega-se na assinatura do consórcio tudo bem. Quando é hora de operá-lo, começa tudo a parar. Por quê? Vem o nó institucional. Não há capacidade institucional, não tem equacionamento de custos e de gestão para tocar este empreendimento.”

Sergipe: “Com certeza o governo estadual deve apoiar este processo. É solução interessantíssima para os municípios. A maioria dos municípios brasileiros é de pequeno tamanho de população e as soluções individuais para problemas terminam por ser caras. Se se faz um consórcio fica mais barato, ganha-se em eficiência e economia de recursos.”

Rio Grande do Sul: “Sim, sim. Acontece que as demandas organizadas de forma coletiva são a melhor maneira de se fazer política pública chegar ao conjunto dos municípios. Só no RS são mais de 490 municípios, a dinâmica de controle dos municípios, as particularidades de tamanho (grandes, médios e pequenos) dificulta este processo. É necessário aprofundar o esforço de consorciamento.”

Sergipe: “A questão do consórcio intermunicipal é uma necessidade. Questões como lixo e transportes urbanos precisam ser tratadas com um formato intermunicipal. São soluções institucionais criativas que a gente deve tentar estimular. O governo do estado tem atuado como catalisador destas coisas. Sou favorável a expansão destes consórcios municipais. Os prefeitos, pelo que vejo, são favoráveis a estas questões. Eles têm encontrado soluções para seus problemas.”

Goiás: “Embora concorde com a necessidade de estimular o consorciamento, aqui em Goiás, entretanto, esta é uma prática pouco estimulada. Seria uma grande saída para a melhoria dos resultados da política pública.”

Goiás:m “Acho que sim, deve ser estimulado. Existe uma lei dos resíduos sólidos que é nacional e tem o município que não tem condições de realizar aquilo que está previsto. Então, eventualmente, outro município ou até mesmo o governo estadual que tiver o equipamento, a infraestrutura, ou os recursos para realizar a necessidade enfrentada pelo município específico, por meio da ação consorciada, o problema teria solução.”

Outra perspectiva possível para a prática de consórcios é que poderia ocorrer entre governos estaduais e voltados para a cooperação em ações que visam impactar territórios com características próprias para além de uma mesma jurisdição estadual. Alguns casos possíveis estariam, mas não somente, no âmbito das questões ambientais – gestão de recursos hídricos em rios ou cursos de água que perpassam simultaneamente mais de um território estadual. A pergunta realizada aos gestores foi a seguinte.

Arenas políticas cooperativas entre governos estaduais

A ideia de cooperação entre governos estaduais, regra geral, foi bem recebida. Os comentários apontaram para a oportunidade e os benefícios potenciais de tal experiência de cooperação interestadual. Contudo, um sem-número de objeções é apresentado para explicar por que não tem ocorrido a contento e por que razões ainda não será mais amplamente perseguida. Volta-se ao diagnóstico inicial de que como os recursos estão concentrados no governo federal, os governos estaduais permanecem limitados em sua autonomia para investir em parcerias de cooperação entre si.

Goiás: “Sem o envolvimento do governo federal, a cooperação se tornará muito difícil. Existe uma dependência muito grande com relação à União por conta de recursos financeiros, mas também técnicos e de gestão. Logo a cooperação dará mais certo se o parceiro for aquele que detiver mais recursos para serem captados.”

Sergipe: “Tem que se apostar nisso. Os estados têm que se capacitar para fazer isso. Falta autonomia financeira e operacional para que isso ocorra, mas é função dos governos estaduais perseguirem este modo de cooperação.”

Sergipe: “Gostaria que fosse uma alternativa viável, mas falta ainda a cultura de aproximação. No Nordeste, existe, por exemplo, um fórum dos governadores efetivo; o que aí está infelizmente funcionando muito mais como um espaço de pressão política da região sobre o governo federal do que como busca de solução autônoma.”

Rio Grande do Sul: “Devemos pensar nas articulações não somente de governos estaduais e municipais, mas também entre governos estaduais e o federal. Caso contrário os resultados ficarão abaixo do esperado. Devemos sim enfrentar e produzir arenas de cooperação entre os entes federados.”

Participação da sociedade na estratégia de desenvolvimento

Perguntou-se aos gestores estaduais pela forma e intensidade com que a sociedade, vista a partir de seus cidadãos comuns, e o empresariado local apoiam e participam da elaboração e execução das estratégias governamentais.

Os entrevistados reconhecem as mudanças operadas em governos recentes no sentido de incorporar a participação da sociedade civil na elaboração e deliberação de políticas públicas. Em Sergipe, as conferências municipais e regionais foram decisivas na elaboração dos planos estaduais. Nos demais estados, também os processos conferenciais estão sendo ampliados e aprimorados como instrumento da efetiva participação popular. Sendo processos recentes, os erros de condução e falhas metodológicas para gerar uma participação social efetiva têm sido reconhecidos. Em Santa Catarina, por exemplo, foram feitas críticas à experiência local neste quesito em função “do baixo nível de cidadania” da população que agiria como empecilho à participação democrática, pois contribuiria para a participação de segmentos políticos ou sociais representantes de interesses particulares e não expressivos do conjunto dos anseios da população.

Quanto à relação governo-empresariado, as respostas apontam para a verificação de uma relação muito próxima e frequente entre estes dois entes. Várias agendas dos empresários são atendidas pelos governos diretamente por meio das secretarias de desenvolvimento econômico, ou de agricultura, ou de indústria. Os fóruns empresariais para vocalização das suas demandas foram citados como elementos da facilitação da relação governo-empresariado em alguns estados.

Gestores comentam que o padrão de relação governo-empresariado deveria sofrer algumas alterações deixando de ser um mero atendimento de demandas pontuais por mais justas que estas sejam (por exemplo, isenção fiscal e creditícia, apoio às exportações etc.) para utilização de medidas de estímulo horizontais para o setor privado. Ademais foi comentado que os governos estaduais deveriam apoiar menos as empresas consolidadas e dar maior preferência para aquelas que se debatem para crescer (micro e pequenas empresas) assim como dar maior atenção às empresas de base tecnológica e de inovação que representam a formação de um tecido empresarial novo no estado.

4.4.3 Capacidades político-institucionais: intencionalidades e instituições estaduais para o desenvolvimento

Esta parte das entrevistas se dedicou a mapear a compreensão de gestores estaduais acerca da dimensão político-institucional das capacidades estatais necessárias para o desenvolvimento de políticas públicas. O debate sobre a intervenção governamental no atendimento de políticas públicas esteve durante grande parte da história brasileira sendo dirigido essencialmente por questões econômicas (disponibilidade e aplicação de recursos econômicos e financeiros) e/ou jurídico-legais (legalidade dos atos do governo).

Parte da literatura contemporânea vem alertando para evidências de que elementos políticos e institucionais relacionados com compromissos assumidos por coalizões de atores, bem como pactuações acerca de escolhas de prioridades de políticas públicas refletem de maneira decisiva para o sucesso de ações de governo. Decorre deste ideário que a consolidação de regras políticas devidamente instituídas ou institucionalizadas produz direção e sentido para a aplicação de políticas públicas.

Nesse contexto, as instituições que visam produzir orientações, estratégias e definição de escolhas a serem aceitas por maiorias da população assumem caráter de suma relevância para os governos.

As questões apresentadas a seguir procuram avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a institucionalização do desenvolvimento. Em outras palavras, procura entender se existe um esforço institucional claro, objetivo e compartilhado para refletir, orientar e planejar o desenvolvimento estadual, bem como uma preocupação com a formação e qualificação dos servidores públicos do estado em foco.

Em primeiro lugar veio a preocupação em perceber se há clareza por parte do entrevistado sobre que tipo de institucionalidade está responsável por produzir o sentido estratégico e a orientação das políticas públicas no território estadual.

Instituições estaduais que procuram refletir, orientar e planejar o sentido do desenvolvimento em seu território

As respostas convergiram para a secretaria de planejamento como órgão responsável por realizar esta tarefa. Em Sergipe, Santa Catarina e Goiás, o caráter estratégico da pasta de planejamento foi explicitado e, de maneira subsidiária, foi ressaltado o caráter relevante da área (secretaria, agência etc.) de desenvolvimento econômico como instrumento de realização de estratégias de desenvolvimento. No Rio Grande do Sul, ademais do planejamento, novas institucionalidades foram apontadas com destaque para a existência de um conselho de desenvolvimento social, que opera nos moldes existentes no governo federal.

Deve-se ser mencionado sobre as institucionalidades necessárias ao desenvolvimento, que em vários momentos da entrevista, gestores registraram a recomposição gradual – eventualmente limitada – da função planejamento nos governos estaduais. Numa linha do tempo, ressaltou-se a instauração do PPA, ainda nos anos 1990, no governo FHC, como requisito para a elaboração da peça de planejamento. Na sequência, nos anos seguintes, a consolidação desta prática passou a gerar rotina e previsibilidade para esta função governamental. Quando sobreveio o período de fartura de recursos, na década de 2000, o planejamento passou a ter sentido muito mais estratégico que no passado ao formular e protagonizar, em várias experiências estaduais, inovações de políticas requeridas pelas administrações.

Goiás: “A secretaria de gestão e planejamento tem o papel de articular as políticas pensadas e executadas pelas demais secretarias e órgãos públicos. Ela normatiza o conjunto do planejamento estadual.”

Sergipe: “A secretaria de planejamento faz o global, isto é, confecciona o plano plurianual.”

Sergipe: “Outras secretarias estaduais realizam estratégias mais setoriais como a de desenvolvimento econômico que se utiliza da companhia de desenvolvimento industrial e de recursos minerais do estado para atração de investimentos empresariais. Na área agrícola, a companhia

de recursos hídricos que gerencia os perímetros irrigados e constrói represas, reservatórios de água para os produtores. A secretaria de agricultura em trabalhando a política de assentamentos agrícolas. Pode-se citar também a importante ação da secretaria de ciência e tecnologia para o desenvolvimento da pesquisa e formação de profissionais pesquisadores no estado.”

Santa Catarina: “A secretaria de planejamento tem papel estratégico de formulação de todas as ações setoriais. A secretaria de desenvolvimento regional que tem ramificações em todo o território e contribui para a operacionalização da transversalidade das ações setoriais nas várias regiões do estado.”

Rio Grande do Sul: “A Agência de Desenvolvimento Estadual patrocina e congrega a indução do investimento e os incentivos fiscais. O Conselho de Desenvolvimento Social, aos moldes do governo federal, tem papel relevante na orientação de trajetórias desejadas.”

Para levar a efeito a função planejamento, um corpo dirigente precisa estar recrutado e preparado para realizá-la. A crise mais geral do setor público brasileiro que se prolongou, de maneira mais crítica, entre os anos 1980 e 1990, desmobilizou fortemente a burocracia preparada para esta tarefa. Seria preciso reconhecer, pois, a necessidade de novos recrutamentos de pessoal qualificado para que as estratégias vislumbradas pudessem sair do papel. Foi, em função desta percepção, questionado aos gestores como encaravam esta questão e o que estava sendo (se é que algo estava) sendo feito para sua superação.

Processos de recrutamento, treinamento e qualificação da burocracia das instituições estaduais refletem, orientam e planejam o sentido do desenvolvimento em seu território?

As respostas foram conservadoras e acentuaram aspectos negativos da questão. Afirmou-se, em vários estados, que a situação de vulnerabilidade permanecia no horizonte da gestão em governos estaduais, a despeito de avanços recentes. Reconhece-se que vários governos estaduais criaram e/ou fortaleceram a carreira de gestor de planejamento apontando inicialmente para mudanças do padrão de comportamento no setor público que, no entanto, posteriormente se frustrou. A verdade é que a situação fiscal apresentou melhoras na década de 2000, mas não em escala suficiente para o recrutamento e a seleção continuados no tempo. Ademais pouco se avançou na qualificação e no treinamento constante da burocracia estadual.

Reconhece-se, que a importância assumida pelas políticas sociais em educação, saúde e assistência social no conjunto das políticas pactuadas federativamente, implicou

gastos crescentes em custeio e em pessoal. Concursos e seleções foram realizados nestas áreas específicas – que são muito demandantes de mão de obra – e findaram por concorrer com demais áreas estratégicas na absorção de pessoal qualificado. Os orçamentos em vários governos estaduais passaram a apresentar rigidezes pronunciadas de tetos mínimos cada vez mais elevados para o gasto com pessoal o que prejudicou a política de absorção de burocracia com função mais estratégica, melhor remunerada e de maior qualificação.

As respostas geradas nas entrevistas, enfim, apontam para um quadro que ainda merece preocupações. Os avanços foram pontuais e irregulares. Quando o recrutamento e a seleção foram realizados, seguiu-se de pouca ênfase no treinamento; ou vice-versa. Concursos em áreas setoriais de políticas públicas foram realizados, mas as áreas de caráter estratégico de formulação e execução de políticas tiveram menor atenção quanto à incorporação de servidores de elevada qualificação.

Sergipe: “A gestão e o planejamento no estado estão comprometidos pela absoluta falta de recrutamento, seleção e treinamento de pessoal qualificado. A carreira de gestor governamental existe no estado, mas houve um único concurso há mais de uma década sem renovação posterior. Nos anos recentes, houve concursos para professores temporários na educação e a fundação estadual de saúde realizou contratações para o SUS no estado.”

Rio Grande do Sul: “Estamos muito vulneráveis neste aspecto da burocracia. Os processos de qualificação e treinamento são frágeis e raros. As secretarias estão muito centradas nos cargos de confiança e por isso há muito rotatividade. Não há corpos funcionais estáveis.”

Rio Grande do Sul: “Vejo uma situação generalizada de penúria na gestão de pessoas e do RH no estado do RS. Para superar esta questão, seria preciso profissionalizar a relação com o cidadão; tem que ser uma honra dar uma prestação de serviço para o cidadão, seja no Executivo, no Judiciário ou Legislativo.”

Santa Catarina: “Essa questão do recrutamento e treinamento dentro do serviço público é um problema desde a realização do concurso público até a entrada no serviço. As pessoas são treinadas e capacitadas e ficam ociosas ou alocadas em áreas para as quais elas não estão melhor adaptadas.”

Goiás: “Houve avanço no recrutamento e treinamento da burocracia. A realidade agora é de realização de concursos públicos. A escola de governo tem feito diferença no treinamento dos servidores. O momento atual é bom e reflete no atendimento ao cidadão.”

Goiás: “Tem que ser uma busca permanente pela capacitação dos gerentes e dos colaboradores. A meritocracia é dimensão fundamental e deve ser mais reforçada no recrutamento de quadros públicos.

A apresentação e materialização das ações de formulação do planejamento ganham formas concretas em documentos de governos quer sejam feitos para consumo interno da burocracia estatal, quer sejam para destinação pública mais geral de prestação de contas das ações do governo. Há, pois, preocupação do gestor com a elaboração de registros de suas próprias ações? Que representações tomam as ideias produzidas por práticas disseminadas entre corpos gerenciais de governos estaduais neste período recente da vida política e institucional brasileira?

Principais documentos produzidos nos anos recentes por instituições estaduais de planejamento

Ficou claro aqui que os gestores estaduais reconhecem a importância e a ritualística de elaboração dos PPAs para o processo de planejamento dos governos. Adicionalmente aos PPAs, planos de desenvolvimento de longo prazo (dez ou mais anos) são também realizados pelos governos estaduais como referência de ação. Mas nota-se certa descrença, registrada em alguns depoimentos, com relação a tais referências de planejamento de longo prazo. Explicações dadas é que o exercício do longo prazo, regra geral, acaba por ser vítima de descrédito pelo desenrolar das ações e práticas governamentais do dia a dia; as quais retiram, em função de urgências não planejadas, o caráter prioritário e orientador do instrumento de longo prazo.

Há duas outras considerações a serem feitas. Uma é que diz respeito a inovações do planejamento com a retomada de experiências em alguns estados de planos de desenvolvimento territorial. Prática de planejamento que havia sido posta de lado desde os anos 1980.

A outra consideração é do entendimento, por alguns dos entrevistados, da diferença entre o plano e o planejamento. Na verdade, foi comentado que diversos documentos de planos têm sido elaborados por governos, os quais têm, contrariamente às expectativas, tido pouca utilidade concreta. Isto é, são planos que não se transformam em prática de planejamento.

Sergipe: “Em Sergipe, os planos plurianuais de 2008-2011 e de 2012-2015. Também o plano de desenvolvimento de Sergipe (2007-2017) e oito planos de desenvolvimento dos territórios. É preciso considerar que o plano de desenvolvimento ao cobrir um período de dez anos pretendeu ir além do curto prazo dos PPAs. Ele pensou as ações privadas e das grandes instituições públicas federais no estado. Não é somente o setor público, pensou o estado como um todo.”

Santa Catarina: “Todas as 36 secretarias regionais do estado criaram seus planos de desenvolvimento regional em 2004 e novamente em 2013. Nesses documentos, estão contidas as principais metas, ações e indicadores de cada região.

Rio Grande do Sul: “Existe um conjunto de iniciativas no Estado de documentos de planejamento, mas não são levados adiante. Não é uma questão de produzir conteúdo, é uma questão de fazer as coisas acontecerem. Não é fácil e tem sido uma atividade pouco exitosa no governo.”

Goiás: “Aqui têm sido importantes os planos plurianuais (PPAs) e o documento do planejamento de longo prazo (Goiás 2020), os quais apresentam referências para pensar a política pública no estado.”

Governo estadual, sociedade e empresariado

No âmbito da reflexão sobre as relações federativas no país, além das interpelações sobre as relações que se estabelecem entre esferas de governos, surge como relevante a dimensão própria das relações entre governo estadual e setores da sociedade e do empresariado. É reconhecido que parte do êxito na etapa de execução de políticas públicas está na importância da pactuação e da cooperação realizadas com a sociedade em sentido amplo.

Modelos de implementação de políticas públicas realizados de cima para baixo sem a consulta e pactuação prévias com os cidadãos tendem a ser pouco efetivas e apresentar fracos resultados. Cada vez mais se reconhece na gestão pública contemporânea que negociações e pactuações em arenas políticas abertas e democráticas devem preceder as etapas de execução. Garante-se, desse modo, o comprometimento da sociedade com a execução e com os resultados da ação realizada.

O questionamento realizado buscou a percepção dos gestores públicos sobre a interação governo estadual e sociedade, procurando identificar a existência de mecanismos de participação social e de vitalidade na vida social.

O papel da sociedade na formulação, implementação e avaliação da estratégia estadual de desenvolvimento

Os esforços de planejamento em governos estaduais vêm incorporando de maneira crescente os processos conferenciais temáticos para a colheita de demandas e contribuições dos cidadãos. Tem havido uma mudança de comportamento bem perceptível nas administrações estaduais e mesmo nas municipais na última década. Os resultados, como se deveria esperar, não se apresentam em mesma direção, nem em similar intensidade nos vários estados pesquisados.

Em Goiás, afirmou-se que a população teve maior espaço para cooperação na formulação de propostas ao governo e menos no monitoramento das ações e do uso de recursos orçamentários. Contudo, a sociedade tem se tornado mais vigilante das ações governamentais e passou a cobrar resultados.

Em Sergipe, a presença da sociedade foi vista na crescente participação nas conferências municipais e sub-regionais realizadas. Neste estado, foi em número de 75 as conferências municipais para discussão de demandas de políticas públicas, o que contribuiu para a consolidação da prática do planejamento territorializado. Foi reconhecido que, também neste estado, os instrumentos para avaliação social sobre a ação governamental tiveram fraca utilização.

Em estados da Federação onde as práticas de debate aberto das ações do governo com a sociedade são mais consolidadas, como em Santa Catarina e Rio Grande do Sul, o relato expresso pelos gestores é, ao lado do reconhecimento da importância de maior participação social, de desconfiança e certo descrédito com o processo de pactuação social.

Goiás: “A sociedade está mais consciente e cobrando mais resultados e mais transparência dos assuntos públicos, por isso o governo vem mudando seu comportamento. Nota-se aqui no estado que há maior participação da população na formulação de propostas, mas ainda não adequadamente no monitoramento de resultados. Os conselhos municipais e sociais têm grande importância, começaram no governo FHC e tiveram avanços no governo Lula. E têm feito diferença.”

Goiás: “É fundamental quando a sociedade avalia o governo. Ela precisa discutir os rumos propostos e também deve realizar mais cobranças quanto ao papel do estado. As mídias sociais têm papel relevante para facilitar as cobranças sobre políticas públicas e isto deve ser estimulado.”

Sergipe: “A experiência em Sergipe nos anos mais recentes tem sido muito qualificada. Foi elaborado e executado um método de planejamento territorializado e participativo com conferências municipais (em número de 75), em seguida foram feitas oito conferências territoriais e finalmente a estadual. Nas conferências municipais, base de todo o movimento conferencial, foram eleitos e institucionalizados delegados municipais (o prefeito, o presidente da câmara de vereadores e dois representantes escolhidos pela comunidade). Desse modo foi construído um PPA voltado para o desenvolvimento de cada território e se aprofundou uma cultura de cooperação e de iniciativas coletivas para o território sub-regional.”

Ainda sobre Sergipe outro entrevistado comentou:

“houve papel importante da sociedade na formulação dos planos de desenvolvimento territoriais. Note-se que a participação da sociedade foi muito evidente em várias conferências setoriais ocorridas, como de saúde, da mulher, desenvolvimento regional e outras. Entretanto, é preciso admitir, o estado não conseguiu montar um arcabouço organizacional que pudesse dar conta do acompanhamento das etapas de implementação e avaliação.

Santa Catarina: [O entrevistado tem postura descrente com relação ao tema. Ele acha que a sociedade poderia e deveria participar mais, entretanto, não é o que tem sido visto.] “O papel dela [da sociedade] é crucial e deveria ser muito mais executado. Mas não acontece porque há um baixo nível de cidadania da nossa população. Há processos conferenciais em nosso estado, a própria Assembleia Legislativa realiza um processo de audiências públicas, contudo, são instituições, organizações não governamentais (ONGs) e grupos de classe que comandam o processo e tendem a defender seus interesses. Ou até mesmo os servidores públicos que agem também em defesa de interesses próprios. A população, a sociedade civil, em si não participa.”

Rio Grande do Sul: [O entrevistado destaca a questão da construção da credibilidade para que a sociedade venha a participar e contribuir para as ações do governo.] “Para tudo, e em especial para o desenvolvimento, se a população, a sociedade não acreditar será muito difícil. É preciso fazer a sociedade acreditar que as ações do governo vão efetivamente melhorar suas vidas.”

O papel do governo estadual para a formação e o fortalecimento do empresariado com atuação em seu território

As avaliações feitas pelos entrevistados, regra geral, sinalizam para a existência de parcerias muito próximas entre governos estaduais e empresariado. Entretanto, esta relação está voltada para o atendimento de demandas pontuais dos empresários, resolução de suas dificuldades, mas sem sentido estratégico mais delineado. Não há ou há pouco esforço, por exemplo, de formação de um novo tecido empresarial desde o berço voltado

para a percepção de novos setores produtivos no estado ou para a identificação de uma nova territorialidade.

Em todos os governos estaduais onde se realizou entrevista reconhece-se que o empresariado tem ligações fortes com a respectiva administração governamental. Em Sergipe, as secretarias de governo ligadas diretamente aos setores produtivos são em grande número, entre elas, a de agricultura e a de indústria e comércio. Neste estado, o governo tem atuado em duas frentes: a dos incentivos fiscais para fortalecimento da pequena e média empresa e das compras governamentais para incentivar a produção local.

Em Santa Catarina, o gestor refletiu que ênfase da política ao setor produtivo deve ser canalizada mais para empresas de inovação tecnológica e incubadoras e menos para as grandes empresas já consolidadas. O que o entrevistado tem em mente, portanto, é a renovação do tecido empresarial no seu estado em bases tecnologicamente mais avançadas.

No Rio Grande do Sul, o entrevistado afirmou que o governo tem um poderoso instrumento de estímulo ao parque produtivo local por meio das compras governamentais (isto é, do seu orçamento próprio). Este mecanismo deveria ser utilizado da maneira mais justa possível para atender o maior número de produtores estaduais.

Por fim, em Goiás, foi citado que o governo teria criado um fórum empresarial para discussão permanente de assuntos de interesse do setor privado.

Sergipe: “O leque de secretarias e órgãos da esfera estadual de governo diretamente ligados ao setor produtivo é grande. A secretaria de agricultura que trabalha diretamente com o produtor rural (grande, médio e pequeno) e com o assentado. A secretaria de indústria e comércio que trabalha com arranjos produtivos. Mas se o governo organiza suas instituições para o fortalecimento do empresariado, ele não está devidamente atento à questão da formação do empresariado para que este participe de um arranjo produtivo e desenvolva relações de cooperação intersetorial, por exemplo.”

Sergipe: “Vejo o governo estadual atuando em várias frentes. Cito duas mais visíveis: o trabalho de fortalecimento das micro e pequenas empresas por meio do incentivo fiscal, da diminuição de impostos e a utilização do poder de compra governamental para incentivar a produção local.”

Santa Catarina: “Em princípio, creio que é preciso balizar, no país como um todo, a questão tributária para evitar a guerra fiscal. Quanto ao papel mais do governo estadual algumas mudanças

importantes deveriam ser realizadas. O apoio a grandes empresas já consolidadas deveria ser evitado e os recursos e esforços canalizados para a inovação tecnológica, apoio a incubadoras e empresas de nível universitário.”

Rio Grande do Sul: “O papel importante para o governo estadual é de criar abertura para diálogo e de construção de uma política de estímulos, justa e indutiva do desenvolvimento. Ademais, nas relações de entrega entre governo e setor privado, ter rigor na fixação de preços nos processos licitatórios e estabelecer uma relação ganha-ganha: o empresariado vai realmente receber pelo serviço prestado e como contrapartida o empresariado devolve o serviço e o produto que se espera da contratação do serviço.

Goias: “O governo estadual foi muito inteligente quando criou o fórum empresarial. Aqui no estado, o fórum empresarial tem seis instâncias de discussão bastante ativas, que têm resultado num excelente diálogo com o governo. Quando a classe empresarial quer, por exemplo, propor algo, como redução de alíquotas do ICMS, ela recorre ao fórum para consulta e debate.”

4.4.4 Capacidades governativas econômico-fiscais: a restrição das finanças públicas

As questões a seguir problematizam a percepção dos gestores públicos sobre as finanças públicas estaduais, procurando identificar problemas antigos e crônicos no plano fiscal, bem como as ações governamentais para ampliar a arrecadação tributária estadual. Não somente a visão dos gestores sobre as limitações e os obstáculos enfrentados pelos governos estaduais na condução de sua política orçamentária é inquirida, mas também as estratégias de ampliação dos recursos existentes em cada momento para o governo.

O pano de fundo para as finanças estaduais no país é sabidamente restritivo: desde a renegociação das dívidas estaduais junto ao governo federal no período 1997-2000 e adoção de uma solução definitiva para a questão até a absorção por este último das dívidas estaduais com a contrapartida de que os estados aceitassem um conjunto de regras de controle de suas finanças, o qual envolveu desde impossibilidades de realizar dívida nova por um período predeterminado até controle de despesas com salários, passando por imposição de tetos máximos para gastos salariais e para a relação receita corrente líquida/dívida líquida.

Fatores que historicamente dificultam o equilíbrio das finanças públicas estaduais

A leitura do quadro de restrições das finanças estaduais apresenta várias convergências das falas dos gestores públicos nos estados pesquisados. Em primeiro lugar, o motivo mais forte e mais preocupante para o gestor é do peso do gasto previdenciário no conjunto do orçamento estadual. No Rio Grande do Sul, o gestor entrevistado comenta que “a previdência custa R\$ 6 bilhões por ano” e o “serviço da dívida custa outros R\$ 5 bilhões” daí ser impossível retomar a capacidade de investimento com tão grande fardo sobre o orçamento.

Em Sergipe, o diagnóstico também apontou a previdência como seu maior problema. O *deficit* gerado por esta rubrica não apenas compromete o equilíbrio fiscal do governo como retira recursos que alternativamente iriam para as áreas sociais em atendimento às camadas mais pobres da população.

Um dos entrevistados, ainda em Sergipe, ponderou, contudo, que o baixo crescimento econômico, em 2011 e 2012, ao impactar sobre a arrecadação tributária tornou o quadro das finanças mais precário pelo lado da queda das receitas. No plano federal, a queda de arrecadação levou a diminuição de transferências constitucionais para estados e municípios (FPE e FPM). O desequilíbrio das finanças públicas passou a se apresentar não apenas do lado da despesa (rígida e em ascensão), mas também pelo lado da receita (em queda).

Outros elementos citados como responsáveis pelos atuais desequilíbrios nas finanças estaduais foram o excesso de vinculações orçamentárias e as pressões por aumentos reais de salários para categorias de servidores públicos. Em Santa Catarina, reclamou-se das vinculações que se apresentam na forma de recursos carimbados para o legislativo estadual, mais os 25% constitucionais do orçamento para educação, mais 12% do orçamento para a saúde. Segue-se a estas a vinculação de recursos para a área de ciência e tecnologia (C&T). Desse modo sobraria pouco para investimento e atendimento a demandas mais prementes da população.

Rio Grande do Sul: “No nosso estado, a questão premente é a previdência. No Rio Grande do Sul, a previdência custa R\$ 6 bilhões por ano. Pense nos investimentos que seriam realizados com este montante de recursos. Em segundo lugar, o custo da dívida junto ao governo federal, que precisa ser equacionado. O serviço da dívida custa outros R\$ 5 bilhões por ano.”

Santa Catarina: “Temos no estado um excesso de vinculações orçamentárias e, portanto, um raio de manobra bastante reduzido para atender às demandas da população. Recursos carimbados para a Assembleia Legislativa, 25% do orçamento para educação, 12% para saúde. A perspectiva de usar o orçamento é muito reduzida. Somam-se a este quadro de obrigações constitucionais, as vinculações legais. Aqui em Santa Catarina há a vinculação de recursos para a área de ciência e tecnologia. No final, sobra muito pouco para atender às demandas da população.”

Santa Catarina: “Os repasses intergovernamentais de recursos são empecilho para o equilíbrio das finanças do estado. Se os recursos arrecadados ficassem no próprio município ou no estado, os benefícios seriam maiores. Com autonomia os municípios ou estado colheriam externalidades positivas da possibilidade de uso dos recursos tributários gerados. As transferências intergovernamentais são o fator mais prejudicial atualmente.”

Sergipe: “Atualmente, creio que o vem desequilibrando as finanças estaduais é a previdência. A previdência está gerando um *deficit* muito grande e comprometendo o equilíbrio fiscal do estado. Recursos que teriam usos alternativos em investimento ou no custeio da máquina, no custeio de hospitais, de espaços esportivos e lazer, têm que ser transferidos para a previdência.”

Sergipe: “A previdência é o grande nó das finanças estaduais hoje. O cofre tem que sustentar os inativos a partir das arrecadações dos ativos, que não são suficientes. Ademais, os recursos transferidos para demais poderes também têm peso grande nas finanças.”

Sergipe: “Para responder a esta questão, os aspectos do lado da receita e da despesa devem ser considerados. Do lado da receita, há o baixo crescimento econômico e da arrecadação tributária federal em 2011 e 2012. Ainda mais quando o governo federal faz cortesia com o chapéu alheio com a concessão de desonerações e outros instrumentos e vem retirando parte de recursos dos estados. Sergipe no último governo perdeu cerca de R\$ 300 milhões, o que não é pouco. Do lado da despesa, as carreiras do servidor público mais importante têm feito pressões salariais (saúde e educação como os casos mais fortes). E também a questão previdenciária vem se tornando cada vez mais grave.

Para recompor a perda de receitas ou atenuar a queda em curso, os governos estaduais se encontram com pouca margem de atuação. As medidas mais comentadas estão ligadas a busca de aumento da arrecadação por melhoria dos instrumentos de análise e cobrança de sonegação ou por renegociação de dívidas inscritas. Grande número de entrevistados citou a utilização e/ou implantação da nota eletrônica como meio efetivo de aumento da arrecadação.

A possibilidade de realização de empréstimos junto a bancos públicos foi mais remota, sendo citada em Sergipe. Contudo o gestor ponderou que o empréstimo resolve o problema do investimento, mas não o estrangulamento do custeio.

Rio grande do Sul: “O governo tem buscado: em primeiro lugar, induzir e estimular a atividade produtiva. Em segundo lugar, ampliar a fiscalização de impostos.”

Santa Catarina: “O estado tem atacado o problema pela via da fiscalização da arrecadação de tributos. Implantou a nota fiscal eletrônica e fortaleceu a carreira dos auditores fiscais.”

Goiás: “O governo estadual precisa trabalhar com inteligência, identificar quais são os segmentos que produzem mais riqueza para fazer monitoramentos constantes. Os grupos geradores do ICMS são de grande porte e pouco numerosos, portanto, precisam ser monitorados”

Sergipe: “As principais são no sentido de acelerar o crescimento econômico e atrair empresas. Com a vinda de empresas há impacto favorável nas finanças estaduais: aumenta-se o investimento privado, novos salários são gerados e a arrecadação se expande. De outro lado, tem esforço governamental para melhoria da capacidade de cobrança de impostos com renegociação das dívidas, o estado vem trabalhando com a nota fiscal eletrônica. O governo federal tem aberto linhas de financiamento, como BNDES e Caixa Econômica, mas isto resolve o problema do investimento não o custeio que continua estrangulado.”

Sergipe: “O governo estadual vem lutando contra a sonegação e tentando arrecadar o que está na dívida ativa. Tem chamado os contribuintes inscritos na dívida ativa para refinarciar as dívidas e obter novas receitas.”

Financiamento do desenvolvimento: instrumentos disponíveis

Aqui se buscou o entendimento dos gestores públicos sobre diversificação das fontes de financiamento do desenvolvimento estadual. As falas apontaram para o predomínio dos recursos próprios do tesouro estadual como fontes de financiamento das atividades governamentais. Quando os governos, premidos por restrições, se esforçam para acionar outras fontes de financiamento, eles recorrem, preferencialmente, a crédito de bancos públicos federais como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), a Caixa Econômica e o Banco do Brasil. Adicionalmente, recorre-se a bancos ou agências externas de desenvolvimento, como a japonesa Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica) e também o Banco Mundial.

Santa Catarina: “A principal fonte de financiamento são os recursos do tesouro estadual. Secundariamente vêm os financiamentos internos e externos.”

Santa Catarina: “É o seu orçamento próprio a principal fonte. Mas o governo sempre busca fontes alternativas. Por exemplo, o BNDES, a Caixa Econômica e o Banco do Brasil são agentes financiadores. A Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina (Badesc) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) são instituições de fomento muito relevantes e os financiamentos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e agência Japonesa (Jica) são fontes de recursos para projetos e investimentos governamentais.”

Goiás: “Os recursos de transferências governamentais são muito importantes (FPE e FPM). O BNDES também é fonte adicional relevante. Mas o estado de Goiás tem que ser mais ofensivo na captação de recursos. Para isso é preciso ter projetos factíveis, pois quando se vai a Brasília, se se tem bons projetos, pode-se sim captar recursos.”

Rio Grande do Sul: “Operação de crédito junto a bancos federais, investimento público com recursos próprios e dinamismo do setor privado.”

Sergipe: “Houve uma compreensão de que o FPE cobriria a folha de salários, o ICMS cobriria o custeio e a repartição para outros poderes, o investimento seria financiado por algumas destas últimas fontes e mais os recursos dos *royalties* do petróleo. São cerca de R\$ 150 milhões de *royalties* que se somaram a outras fontes como operações de crédito, recursos de convênios com governo federal e isto financiou o investimento, é claro que isto foi assim até o início da crise. Depois da crise, os *royalties* precisaram ser destinados mais e mais para cumprir com o custeio. O governo estadual passou a depender cada vez mais do governo federal para tocar o investimento.

A reflexão sobre formas de financiamento do desenvolvimento em governos estaduais e sobre o quadro de restrições emoldurado na década de 1990 e ainda prevalecente por meio da LRF e outras regras constitucionais, tem o sentido de tornar evidente o conjunto das limitações a que estão submetidos os governos estaduais. Todo o esforço presente e durante ainda um longo período à frente de equilíbrio das finanças está condicionado a simultaneamente gerar excedente para pagamento do serviço e do estoque da dívida, para atender às necessidades das políticas sociais e se sobrar realizar algum tipo de investimento.

São poucos os instrumentos à disposição dos governos para além de suas próprias receitas. A venda e privatização de empresas estatais e bancos públicos estaduais, que no

passado se apresentavam como braço de financiamento do desenvolvimento estadual, não existem mais. Que avaliação pode ser feita sobre os impactos da privatização de empresas e bancos para as finanças estaduais?

Do ponto de vista da disponibilidade de instrumentos para a execução de estratégias de desenvolvimento, os gestores relatam que a situação atual é muito mais difícil e limitada. O financiamento de infraestrutura e de obras de maior escala está muito mais difícil. A dependência com relação ao governo federal se ampliou, pois os bancos públicos estão apenas na esfera da União. Os trâmites para a permissão do financiamento são também mais demorados e sujeitos a retaliações políticas.

É possível afirmar que a capacidade de realização de estratégias de desenvolvimento de governos estaduais no Brasil contemporâneo está condicionada fortemente às negociações e à abertura para cooperação por parte do governo federal. Sem empresas e bancos estatais, os governos estaduais podem apenas recorrer à tomada de empréstimos para realizar investimentos e/ou estimular a atração de empreendimentos privados para seu território.

Sergipe: “Sim, ficou cada vez mais difícil. Quando ocorre sintonia política entre governo estadual e federal, então a solução de problemas e a obtenção de recursos ficam um pouco mais fáceis. Mas do ponto de vista estrutural, o estado tem problemas em várias áreas. O banco estadual, por exemplo, apresenta uma restrição de escala de volume de negócios. Ele não consegue ser um operador de transferências governamentais. A lei federal proíbe que ministérios transfiram recursos para saúde e educação pra uma conta do banco do estado. O governo estadual é obrigado a operar com o Banco do Brasil ou com a Caixa Econômica.”

Santa Catarina: “Com certeza ficou mais difícil. Os estados não têm mais recursos para financiar infraestrutura ou as grandes obras necessárias para o desenvolvimento. Os recursos estão concentrados em Brasília e os governos subnacionais precisam ir até à capital federal para pedir dinheiro para as principais obras. A capacidade de endividamento estadual é pequena e os trâmites para a permissão do financiamento são difíceis. Dependem da secretaria do tesouro nacional e da aprovação do Senado. Então os grandes investimentos em aeroportos, portos, estradas, infraestrutura tudo isso está em situação crítica em nosso estado.”

Santa Catarina: “Acho que sim. Atualmente o orçamento do investimento federal está cada dia mais centrado nas estatais federais portanto fora do âmbito estadual/regional. Como os governos estaduais perderam suas empresas estatais então se gerou uma relação de dependência do governo federal para a realização do investimento.”

Rio Grande do Sul: “É possível dizer que foi uma política equivocada que se estabeleceu no Brasil com a desestatização. Setores de atividade de relação direta com o cidadão ficaram comprometidos. O estado não deve abrir mão de ser o titular da relação com o suprimento de água, de energia. São atividades que podem representar grande risco para o atendimento universalizado. Será preciso um novo debate sobre o papel do Estado no atendimento de serviços básicos à população, bem como avaliar a possibilidade de reconstruir a capacidade do Estado.

Goiás: “Sim, houve toda uma reformulação da estrutura administrativa do governo estadual. Perdeu-se o banco de desenvolvimento e várias outras empresas. As agências atuais, aparentemente, dão mais agilidade para as ações do governo. Sem a colaboração estreita do governo federal não se consegue recursos. Nem mesmo o estado de São Paulo, que é grande e poderoso, sem a aproximação com as políticas federais, encontra dificuldades para captar recursos.”

Goiás: “Diria que não. Os bancos estaduais e as agências de desenvolvimento não davam conta de controlar o seu próprio grau de endividamento. O Banco do Brasil, por exemplo, tinha uma conta movimento e o governo federal tirou isso, o que impediu que o BB criasse moeda. Mas houve a criação de fundos estaduais que garantem recursos. Mas creio que é preciso fortalecer a Superintendência para o Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) para aumentar os investimentos federais na região; o mesmo raciocínio se aplica para Norte e Nordeste.”

Capacidade de endividamento estadual

É verdade que os governos estaduais aumentaram seu nível de empréstimos nos últimos anos – pelo menos até 2014 – em face da ampliação da capacidade de endividamento. A melhoria na situação econômica com ampliação das receitas tributárias entre 2004 e 2010 permitiu que os governos estaduais viessem a retomar estratégias de desenvolvimento reprimidas nas duas décadas anteriores. Contudo, os limites para endividamento permanecem estreitos.

A demanda por revisão do processo de renegociação está presente nas falas dos gestores. Suas leituras é que os governos estaduais são penalizados demasiadamente pelo fardo do serviço da dívida. Os pagamentos ao governo federal são realizados pelas regras ajustadas em fins dos anos 1990 sem que os estoques da dívida sejam diminuídos. Um novo reequacionamento do endividamento, segundo os relatos, precisa ser conduzido, caso contrário, os governos estaduais tendem a se tornar entes federados completamente irrelevantes.

Santa Catarina: “A capacidade de endividamento cresceu, houve captação de novos financiamentos, o que resultou em aumento do endividamento estadual. O que a União cobra dos estados

sobre o endividamento é um absurdo. Nós já pagamos várias vezes as nossas dívidas e estamos crescendo cada vez mais. É um juro que é insuportável. Hoje o governo estadual gasta mais com endividamento, pagamento da dívida, do que com a saúde dos catarinenses. A União poderia re-financiar esse fardo de dívida. Porque esses recursos foram utilizados para investimentos ao longo dos anos. A União deveria rever [as regras da renegociação das dívidas estaduais] para que os estados ganhem fôlego; para que esse dinheiro, ao invés de ir para a dívida, vá para o investimento.”

Santa Catarina: “A capacidade de endividamento cresceu nos últimos anos. A expansão da receita corrente líquida permitiu o aumento do endividamento. Recentemente o estado obteve cerca de R\$ 5,5 bilhões junto a bancos como: Comunidade Andina de Fomento (CAF), Banco do Brasil e BNDES. Mas já atingimos o limite de nossa capacidade de endividamento.”

Sergipe: “O governo federal, conhecedor da situação dos estados, vem estimulando a ampliação do seu espaço fiscal. Não existe alternativa no momento atual, mas creio que se está empurrando o problema com a barriga. Não se está organizando uma solução definitiva para o reequilíbrio fiscal-financeiro dos entes federados estaduais.”

Sergipe: “Os dados que conheço sobre o estado mostram uma capacidade de endividamento equilibrada. Tomaram-se nos últimos dois anos empréstimos nacionais e internacionais para realizar investimento, mas o serviço da dívida não se transformou em grade item de despesa. Sua situação ainda é bastante confortável. Os recursos têm se destinado a hospitais, escolas técnicas e estradas e não têm comprometido suas finanças.”

Sergipe: “A capacidade de endividamento cresceu sim nos últimos anos. Houve melhoria dos aspectos fiscais, do ponto de vista do cumprimento da lei. Houve amortização contínua dos empréstimos preexistentes, inclusive com troca de operações caras por operações mais baratas.”

Goiás: “O endividamento tem crescido, mas junto com ele tem crescido também a capacidade de geração de recursos. A dívida de Goiás em termos absolutos, em torno de R\$ 16 bilhões, vem aumentando, mas a capacidade de geração de recursos acompanhou e isto não se constitui em problema. O endividamento precisa ser qualificado, se é endividamento para ampliar o nível de desenvolvimento é bom. A natureza da despesa de investimento precisa ser qualificada e melhor orientada. Não pode ser endividamento para realizar despesa ruim. “

Lei de Responsabilidade Fiscal: regras e limitações fiscais

As falas dos entrevistados em todos os quatro estados da Federação pesquisados sobre vantagens e limitações impostas aos governos estaduais, pela Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2010, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal convergiram para a conclusão de que a referida LRF teve e tem papel crucial na melhoria

das contas públicas no país. Os comentários vão desde a lei “é fundamental”, passando por “é importantíssima”, por “uma das coisas mais importantes que o Brasil já fez” e finalmente por “constitui grande avanço para a sociedade brasileira”.

Os relatos atestam para mudança de comportamento da gestão pública e do uso de recursos a partir da implementação da LRF e para a necessidade de maior rigor no gasto governamental. Contudo, não passou despercebido que modificações precisam ser feitas, entre elas, por que a ação da lei tem resultados pró-cíclicos e deveriam, pelo contrário, ser anticíclicos: “quando as finanças vão mal, o estrangulamento fica mais forte. Quando existe uma recessão, o governo fica obrigado a aprofundar a crise com mais ajustes nas despesas”, disse um gestor em Sergipe.

Também os limites mínimos estipulados para aplicação em educação e saúde, segundo um entrevistado, deveriam ser rediscutidos e modificados. Há necessidade, passados mais de dez anos de sua regulamentação, de reduzir tais limites. Do mesmo modo, os limites máximos para o gasto com pessoal precisam ser urgentemente aperfeiçoados. Todas as despesas com capital humano – inclusive, médico, hospital, professor etc. – são consideradas despesas correntes e não investimento. Desse modo, uma categoria de gasto essencial para o desenvolvimento sustentado na sociedade é penalizada pela regra imposta pela LRF.

Rio Grande do Sul: “A LRF é fundamental. A sociedade, os prefeitos, os governantes não podem passar sem ela. Há um controle por vez excessivo, que atrapalha a realização das políticas públicas. Mas é preciso ter muito rigor com as contas públicas, pois elas gerarão as políticas adequadas para a população. Tem uma burocracia às vezes excessiva, mas é necessário mais conduta e mais rigor para recuperar a credibilidade da política pública brasileira.”

Sergipe: “Considero a LRF importantíssima. Acho que os governos têm que ser responsáveis, tem que ter finanças equilibradas.”

Sergipe: “Foi uma das coisas mais importantes que o Brasil já fez. Por que a LRF estabeleceu limites globais e também por tipo de despesa promovendo uma mudança de comportamento da gestão pública. É importante para que o governo reserve parte dos recursos para investimento e não gaste tudo em custeio. Pode-se, entretanto, fazer alguns ajustes na lei. Ela é pró-cíclica (e não anticíclica), quando as finanças vão mal o estrangulamento fica mais forte. Quanto existe uma recessão, o governo fica obrigado a aprofundar a crise com mais ajustes nas despesas. Creio que é preciso revisar este comportamento.”

Sergipe: “Creio que ela precisa ser aperfeiçoada. Passados mais de dez anos de sua regulamentação muito do cenário econômico e social foi alterado. Por exemplo, os limites mínimos para aplicação em saúde e educação talvez já precisem ser alterados em função da evolução que ocorreu nos últimos anos. Os limites máximos para gasto com pessoal, por exemplo, também precisam ser aperfeiçoados.

Santa Catarina: “A LRF foi muito importante para a boa gestão das finanças públicas, mas precisa de algumas modificações. Ela é muito contábil e cheia de limitações ao gasto. Entretanto, não faz avaliação qualitativa do gasto. Por exemplo, as restrições ao gasto de pessoal, ou seja, uma limitação ao governo estadual como prestador de serviços. O que entra na folha de pagamentos? Entra médico, entra hospital, entra professor, entra tudo que é capital humano, que é justamente o maior ativo que o estado tem. Assim o professor é considerado custo e não investimento, o que impõe controle muito restritivo à utilização de recursos humanos como esses.

Santa Catarina: “A LRF foi um grande passo para o Brasil e deve permanecer. Com ela se conseguiu dar um pouco de responsabilidade para o gestor público. Porque antes era uma bagunça geral. Deixava-se dívida após dívida, não tinha regulação. A administração pública melhorou muito depois da LRF.

Goiás: “A LRF foi um dos maiores avanços que tivemos para garantir a estabilidade econômica. É preciso, entretanto, fazer algumas alterações, pois o ambiente mais geral da economia mudou desde quando ela foi criada. Ela (a LRF) se tornou muito dura com relação a alguns tipos de rigidez de gastos. Mas ela não pode sofrer retrocessos.”

Goiás: “A LRF constituiu grande avanço para a sociedade brasileira. As atribuições e os usos dos recursos ficaram muito mais regulados e partir de sua criação. Melhorou muito o uso de recursos e as práticas de gestão dos governos estaduais e municipais.”

5 PERCEPÇÕES DA REALIDADE: MOTIVAÇÕES, CONCLUSÕES

O esforço de apreensão e entendimento de falas de gestores públicos em governos estaduais foi reconhecidamente limitado ora pelo número de entrevistas realizadas (vinte), ora pelo número de Unidades da Federação consultadas (quatro). Comentada esta restrição quantitativa da amostra entrevistada, deve-se, portanto, apontar para a necessidade futura de ampliação destas entrevistas para um conjunto mais amplo de estados e pessoas entrevistadas de maneira a aumentar o poder de alcance dos registros. Contudo, ainda assim, devem ser valorizados os expressivos resultados qualitativos obtidos neste exaustivo esforço de consultas e entrevistas a atores relevantes da administração pública estadual no Brasil.

Mais de um terço dos entrevistados era de secretários de estado – com predominância no planejamento e orçamento, adicionalmente outros em ciência e tecnologia ou ainda desenvolvimento urbano. Os demais gestores assumiam, no momento da entrevista, cargos também relevantes – superintendentes, diretores, assessores em secretarias, agências de desenvolvimento e até mesmo na assessoria direta do governador – na administração pública estadual constituindo-se todos, portanto, em personagens qualificados para o entendimento do padrão de relações intergovernamentais prevalecente.

Duas importantes e interligadas hipóteses de trabalho foram lançadas para verificação nas entrevistas realizadas. A primeira sobre a capacidade dos entrevistados em reconhecerem as limitações que recaem sobre os governos estaduais serem ou não estruturais e definidas pelo conjunto de regras constitucionais prevalecentes. Dito de outro modo, as limitações de capacidades estaduais decorreriam do arcabouço institucional vigente, não sendo determinado pelo vai e vem das forças da conjuntura, nem por comportamentos específicos de administrações do Executivo federal ligados a opções partidárias particulares. Embora, é claro, aspectos da conjuntura possam ter eventualmente papel relevante para os encaminhamentos tomados pelas relações federativas.

Sobre essa hipótese, os entrevistados observaram que as regras do federalismo brasileiro atual são impeditivas de maior autonomia dos governos estaduais. Os papéis delimitados a este ente federativo estão reduzidos quanto à capacidade de desenho e implementação de estratégias próprias de desenvolvimento local. A Constituição Federal é a peça central do federalismo brasileiro, condicionando de maneira estrita as constituições estaduais. Na verdade, como citado por alguns entrevistados, a constituição estadual – pouco conhecida e raramente consultada – é mero espelho do arcabouço constitucional federal, sendo por esta última inteiramente determinada.

BOX 1**Marcos referenciais percebidos****Hipótese 1**

- governo federal concentra recursos e o desenho das políticas, descentraliza apenas a execução, com condicionantes rígidos para tal;
- baixo nível de articulação entre governo federal e governos subnacionais;
- mesmo em situação de bonança econômica, no período 2005-2011, as tensões federativas voltaram a ocorrer intensamente, apontando para fragilidades nas relações entre os entes federados;
- a cooperação não é prática consolidada no federalismo brasileiro. A guerra fiscal vai perdurar em ambiente de ausência de políticas nacionais de desenvolvimento, embora seus efeitos negativos sejam reconhecidos pelos governos estaduais; e
- cooperação federativa é sempre bem vista, mas pouco realizada.

Elaboração dos autores.

A segunda hipótese, referente a possíveis papéis a ser desempenhados pelos governos estaduais, interroga se os governos estaduais teriam o propósito de desenhar e executar estratégias de desenvolvimento e se construiriam capacidades para realizar seus objetivos. O entendimento obtido das entrevistas é de que estratégias de desenvolvimento são comumente percebidas como os esforços de superação de gargalos em duas áreas fundamentais (mais mencionadas): a de educação e a de infraestrutura. No primeiro caso, a educação sendo vista como elemento central de um quadro social de deficiência absoluta e/ou relativa a ser superado. No outro caso, da infraestrutura, concepção similar reaparece, deficiências de infraestrutura de transportes, de energia, comunicações etc. que se apresentam como óbices ao desenvolvimento econômico (atração de empresas) e que precisam ser adequadamente superados. Portanto, estratégia de desenvolvimento, *grosso modo*, é entendida como enfrentamento de problemas da educação (o social) e da infraestrutura (o econômico).

Algumas marcas para o padrão vigente de relações intergovernamentais foram identificadas a partir das menções feitas nas entrevistas. As principais reivindicações dos governos estaduais referem-se à recuperação de sua autonomia quanto a maior participação na arrecadação tributária nacional e na execução de políticas. Reivindicam (os governos estaduais) que podem, cada qual, fazer mais se tiverem mais recursos, contudo, pouco interesse têm em realizar esforços de cooperação intergovernamental. O problema da limitação da capacidade governativa estadual está, em maior parte das respostas dadas, portanto, na sempre presente insuficiência de recursos e não na capacidade para partilhar soluções, compromissos e estratégias com outros entes federados.

A função planejamento tem sido compreendida como um esforço com horizonte limitado ao curto prazo do mandato do governo. As ações de governo em todas as áreas de políticas públicas tornam-se, desse modo, circunscritas a este prazo do mandato (ou do esforço de uma reeleição). O longo prazo é constantemente atropelado pelas injunções do dia a dia da gestão e das forças políticas particularistas.

BOX 2

Marcos referenciais percebidos

Hipótese 2

Estratégia de desenvolvimento:

- ênfase na alteração do quadro de infraestruturas físicas;
- incorporação recente do território na equação do desenvolvimento (planos territoriais de desenvolvimento).

Planejamento é, reconhecidamente, uma capacidade institucional limitada:

- planejamento é de curto/médio prazos. Os planos plurianuais (PPAs) são a peça mais importante do planejamento estadual;
- planejamento de longo prazo é desejável. Vários governos estaduais realizam planos de longo prazo, mas o planejamento tem sido atropelado pelo imediatismo da resolução dos problemas cotidianos.

Elaboração dos autores.

Algumas contradições, de relevância para a compreensão das disputas federativas, sobressaíram dos relatos dos gestores estaduais. Na esfera da função planejamento, as visões céticas com relação ao esforço empreendido *versus* os resultados obtidos para a realização de planejamento de longo prazo parecem fazer pouco caso que a efetivação, desde meados dos anos 1990, de peças do PPA vem consolidando rotinas e práticas de planejamento nos governos. Em várias experiências subnacionais, os governos criaram carreiras de gestão e planejamento dedicadas a esta função com *status* especial dentro da burocracia estadual. Concorrem, no sentido do enfraquecimento do processo de planejamento e de coordenação das ações governamentais, as disputas no interior de cada bloco político estadual quando secretários fortes e influentes tendem a operar para fortalecer as ações de sua própria pasta e sem contribuir para a execução coordenada das ações do conjunto do governo.

Na relação com os governos municipais, observa-se uma visão de concordância com as pautas e reivindicações destes últimos, contudo, endereçam ao governo federal as responsabilidades para o enfrentamento das questões. Argumentam que a penúria de recursos fiscais na esfera estadual não permite que relações cooperativas entre governos estaduais-municipais sejam adequadamente fortalecidas.

Na seção 2.4, sobre *A aprendizagem como insumo para as relações federativas*, destacou-se que as visões reveladas de gestores públicos estaduais são insumos importantes para a melhoria dos processos de aprendizagem institucional e política. A ideia é que o esforço de obtenção de visões compartilhadas contribua para o debate público acerca de possíveis redefinições do arcabouço institucional que rege o federalismo brasileiro.

Há que se ressaltar do conjunto de relatos sistematizados neste estudo a marcada desconfiança nas relações entre governos estaduais e governo federal. A razão principal explicitada para tal padrão de comportamento está na desigual capacidade de recursos entre estas duas esferas de governo que resulta em baixa autonomia para os governos estaduais na elaboração e execução própria de políticas. Adicionalmente, foi registrado que o ambiente federativo de alegado baixo incentivo, registrado em nível federal, à ação cooperada pouco induz a mudanças neste padrão de desconfiança institucional. Por exemplo, a mencionada proliferação de regionalizações criadas em ministérios setoriais/temáticos para efeitos de atuação vem atrapalhando ações de planejamento estadual ao gerar sobreposições de áreas de planejamento (federal e estadual) distintas num mesmo território.

As disparidades regionais de desenvolvimento apresentam papel relevante para o entendimento dos êxitos e fracassos das relações federativas. Os esforços de redistribuição de recursos por meio de fundos constitucionais para estados e municípios (FPE e FPM) com suas cláusulas de atendimento preferencial para localidades de baixo nível de atividade econômica (PIB *per capita*), juntamente com os fundos constitucionais regionais (FCO, FNO e FNE) têm sido instrumentos de redução da desigualdade de recursos insuficientes para a igualação das regiões menos desenvolvidas aos patamares *per capita* médios de recursos vigentes nas regiões mais desenvolvidas. Os discursos sobre a questão foram claros – a despeito da pequena amostra pesquisada – em revelar que gestores públicos em regiões alvo de política regional, aqueles recebedores líquidos de recursos governamentais, como Goiás e Sergipe, tendem a reclamar por maior papel federal na redistribuição de recursos a seu favor. Noutro sentido, gestores em Santa Catarina e Rio Grande do Sul, estados doadores líquidos, por sua vez, confrontados com seus próprios problemas, argumentam que a ação redistributiva federal retirando-lhes parte de arrecadação tributária, tende a reduzir sua capacidade própria de atendimento das demandas de seus cidadãos.

Numa tentativa de síntese das implicações das evidências obtidas no estudo deve-se pontuar o grau de maturidade institucional vigente no federalismo brasileiro. A hipótese de que as instituições e regras estabelecidas importam para as relações intergovernamentais e são percebidas pelos entes federativos – no caso, o governo estadual – tem sido confirmada. A configuração constitucional estabelecida para arrecadação tributária, redistribuição de recursos, desenho e execução de políticas em que predomina o papel da União sobre

os demais entes federativos é devidamente reconhecida. A consolidação do processo de renegociação das dívidas públicas estaduais junto ao governo federal e a aceitação dos parâmetros estabelecidos para atuação dos governos subnacionais pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mencionados nas entrevistas dos gestores, consolidam a interpretação de maturidade institucional e respeito às regras do jogo, ainda que se reconheça a cada momento a existência de discordâncias e disputas políticas para alterações institucionais.

Obrigados a tomar como referência a moldura institucional que limita suas capacidades de atuação, os governos estaduais têm realizado esforços para construir novas capacidades governativas e/ou reconstruir capacidades perdidas. Os governos estaduais efetivamente dirigiram esforços para: *i*) consolidação da função planejamento mais de curto prazo que de médio e longo prazos; *ii*) melhoria na capacidade arrecadatória; e *iii*) maior eficiência do gasto público. Estes esforços, entretanto, são vistos como em andamento, parciais e, às vezes, provisórios, ensejando demandas e cobranças de suporte institucional e/ou financeiro do governo federal, o ente mais forte, para sua consolidação.

Por fim, o conjunto de percepções coletadas nas entrevistas permite afirmar que as tensões, pressões e impasses nas relações intergovernamentais, manifestações próprias de regimes políticos federativos, precisam encontrar no Brasil um ambiente institucional favorável ao debate das relações intergovernamentais até agora ausente ou, no máximo, pouco presente na nossa tradição federativa.

Esse ambiente – em face das revelações aqui registradas, maiormente dirigidas para o sério *deficit* de cooperação federativa e desconfiança relacional – poderia ser remodelado em novas bases, desta vez, procurando se pautar por: *i*) se constituir em espaço (lôcus institucional) de diálogo permanente entre esferas de governos e governo-sociedade; *ii*) ser indutor de trocas e discussões de pontos de vista sobre temas estruturais dos pactos federativos relacionados à autonomia de recursos, de política e de execução de políticas; e *iii*) contar com capacidade de informar o debate público e propor para a classe política alternativas de resolução para impasses existentes.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. **A federação em perspectiva**. Ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

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

_____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. *In*: ARRETCHE, M. **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOVENS, M. *et al.* The politics of policy evaluation. *In*: MORAN, R. GOODIN, E. R. (Eds.). **The oxford handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2008.

BRANDÃO, C. A. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

DIAZ-CAYEROS, A. Do federal institutions matter? Rules and political practices in regional resource allocation in Mexico. *In*: GIBSON, E. (Ed.). **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press, 2004.

FREEMAN, R. Learning in public policy. *In*: MORAN, R. GOODIN, E. R. (Eds.). **The oxford handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2008.

GIBSON, E. **Federalism and democracy in Latin America**. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press, 2004.

HARDIN, R. Constitutionalism. *In*: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. A. (Eds.). **The Oxford handbook of political economy**. New York: Oxford University Press, 2006.

HUEGLIN, T.; FENNA, A. **Comparative Federalism**: a systematic inquiry. Toronto: University of Toronto Press, 2010.

ISMAEL, R. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

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

MONTEIRO NETO, A.; ROMANATTO, E. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional**: Goiás (2000-2012). Brasília: Ipea, 2015.

MONTEIRO NETO, A.; VERGOLINO, J. R.; DOS SANTOS, V. M. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional**: Pernambuco (2000-2012). Brasília: Ipea, 2015.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. *In*: Rezende, F; Oliveira, F. (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

_____. **Relações intergovernamentais, conflitos federativos e o papel dos governos estaduais na Federação brasileira**. Brasília: Senado Federal, 2012. Mimeografado.

PRADO, S.; CAVALCANTE, C. E. **A Guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap/Fapesp; Brasília: Ipea, 2000.

RODDEN, J. K. Federalism. *In*: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. A. (Eds.). **The Oxford handbook of political economy**. New York: Oxford University Press, 2006.

SAMUELS, D.; MAINWARING, S. Strong Federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil. *In*: GIBSON, E. (Ed.). **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

VIEIRA, D. J. A Guerra fiscal no Brasil: caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

VON HAGEN, J. Political Economy of Fiscal Institutions. *In*: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. A. (Eds.). **The Oxford handbook of political economy**. New York: Oxford University Press, 2006.

ANEXO

Questionário de perguntas/entrevistas com gestores estaduais

I - DESENHO CONSTITUCIONAL

Constituição Nacional e os poderes dos governos estaduais

- 1) Como avalia os poderes atribuídos ao governo estadual pela Constituição brasileira, especialmente no que se refere a orientar o sentido do desenvolvimento em seu território?
- 2) Como avalia a relevância da Constituição estadual na definição do papel do governo estadual no desenvolvimento de seu território?

Objetivos: As questões anteriores procuram avaliar a percepção dos gestores públicos selecionados sobre as competências do governo estadual definidas na Constituição federal e na Constituição estadual, especialmente com relação ao papel que se deve desempenhar no sentido de orientar o desenvolvimento em seu território.

Federalismo fiscal e a participação dos estados na receita disponível

- 3) Como avalia a repartição dos recursos disponíveis do bolo tributário nacional entre a União, os estados e municípios, no período recente (1990-2010)?

Objetivos: A questão procura avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a distribuição do bolo tributário nacional entre os três níveis governamentais, tomando como referência o período imediatamente posterior à definição adotada na Constituição Federal de 1988, passando pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e chegando ao governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010).

- 4) Os mecanismos cooperativos do federalismo fiscal brasileiro (Fundos Constitucionais Regionais, FPE e FPM) são suficientes para reduzir as desigualdades econômicas e sociais entre os estados brasileiros?

FNE/FNO/FCO – Fundos Constitucionais Regionais (Nordeste, Norte e Centro-Oeste)

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

5. A partir de sua experiência como avalia a guerra fiscal entre os estados brasileiros na tentativa de atrair investimentos privados?

6. A questão da distribuição dos royalties derivados da exploração de petróleo e gás tem alcançado uma posição de destaque na agenda política federativa. Quais deveriam ser os critérios para distribuição desses recursos entre os entes federados?

Objetivos: As questões anteriores procuram avaliar a percepção dos gestores públicos sobre os mecanismos cooperativos estabelecidos na Constituição Federal (questão 4) e sobre a competição horizontal envolvendo os estados brasileiros nos anos de 1990 (questão 5) e na década passada (questão 6).

II – QUAL DESENVOLVIMENTO?

7. Faça uma síntese dos principais problemas da agenda de desenvolvimento estadual (social, ambiental, infraestrutura, ciência e tecnologia etc.).

Objetivos: A questão procura avaliar a percepção dos gestores públicos sobre um diagnóstico dos principais problemas da agenda de desenvolvimento estadual.

8. Qual é a estratégia de desenvolvimento adotada no planejamento estratégico estadual, tomando como referência o período de 1990 a 2010? Existe uma visão de longo prazo?

9. Quais os principais indicadores que devem aferir o desenvolvimento estadual?

Objetivos: As questões anteriores procuram avaliar a percepção dos gestores públicos sobre o tipo de desenvolvimento estadual que se procurou perseguir nas duas décadas passadas, procurando identificar eventuais mudanças de paradigma e prioridades no longo prazo.

III – CAPACIDADES GOVERNATIVAS INSTITUCIONAIS

Federalismo e relações intergovernamentais

10. Quais as diferenças na relação entre o governo federal e os governos estaduais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva?

Objetivos: A questão procura avaliar a percepção dos gestores públicos sobre o tratamento recebido pelo governo estadual nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), propiciando dessa forma uma comparação qualitativa entre os dois períodos governamentais.

11. Como avalia a cooperação entre União, estados e municípios na produção de políticas públicas nas áreas de competências comuns como saúde, educação, saneamento básico, habitação, entre outras?

Objetivos: A questão procura avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a cooperação intergovernamental, em áreas sociais definidas pela Constituição Federal como competências concorrentes (Artigos 23 e 24).

12. Como avalia a relação direta entre o governo federal e os municípios brasileiros que tem se estabelecido nos anos recentes, para execução de políticas públicas principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social?

Objetivos: A questão procura avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a cooperação entre o governo federal e os governos municipais localizados no âmbito estadual, sem o envolvimento do governo estadual.

13. Qual deveria ser o papel do governo estadual na promoção do desenvolvimento dos municípios que formam seu território?

14. A formação de consórcios intermunicipais pode ajudar no processo de desenvolvimento dos municípios? O governo estadual deve apoiar esse processo?

15. A formação de arenas políticas cooperativas entre governos estaduais, para solução de problemas comuns sem envolvimento do governo federal, apresenta-se como uma alternativa viável para os próximos anos?

Objetivos: As questões anteriores procuram avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a cooperação horizontal entre o governo estadual e governos municipais (questão 13), sobre a formação de consórcios municipais (questão 14) e sobre cooperação interestadual sem envolvimento do governo federal (questão 15).

Instituições estaduais de desenvolvimento

16. Quais são as principais instituições estaduais que procuram refletir, orientar e planejar o sentido do desenvolvimento em seu território?

17. Como avalia o processo de recrutamento, treinamento e qualificação da burocracia das instituições estaduais que refletem, orientam e planejam o sentido do desenvolvimento em seu território?

18. Quais os principais documentos produzidos nos anos recentes por essas instituições estaduais?

Objetivos: As questões anteriores procuram avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a institucionalização do desenvolvimento. Em outras palavras, procura entender se existe um esforço institucional para refletir, orientar e planejar o desenvolvimento estadual, bem como uma preocupação com a formação e qualificação dos servidores públicos do estado em foco.

Governo estadual, sociedade e empresariado

19. Qual o papel da sociedade na formulação, implementação e avaliação da estratégia estadual de desenvolvimento?

Objetivos: A questão procura avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a interação governo estadual e sociedade, procurando identificar a existência de mecanismos de participação social e de vitalidade na vida social.

20. Qual o papel do governo estadual para a formação e o fortalecimento do empresariado com atuação em seu território?

Objetivos: A questão procura avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a interação governo estadual e empresariado, procurando identificar ações governamentais no sentido de fortalecimento do segmento empresarial.

IV – SITUAÇÃO FISCAL

Equilíbrios das finanças públicas estaduais

21. Quais são os principais fatores que historicamente dificultam o equilíbrio das finanças públicas estaduais?

22. Quais as ações que o estado vem adotando ou pretende adotar no sentido de ampliar a receita estadual?

Objetivos: As questões anteriores procuram avaliar a percepção dos gestores públicos sobre as finanças públicas estaduais, procurando identificar problemas antigos e crônicos no plano fiscal, bem como as ações governamentais para ampliar a arrecadação tributária estadual.

23. Como avalia a Lei de Responsabilidade Fiscal?

Objetivos: A questão procura avaliar percepção dos gestores públicos sobre vantagens e limitações impostas aos governos estaduais, pela Lei Complementar Número 101, de 04 de maio de 2010, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Financiamento do desenvolvimento/capacidade de investimento com recursos próprios

24. Quais são as principais fontes de financiamento do desenvolvimento estadual?

Objetivos: A questão procura avaliar a percepção dos gestores públicos sobre diversificação das fontes de financiamento do desenvolvimento estadual.

25. A partir da década de 1990 os estados perderam empresas estatais e bancos estaduais. É possível dizer que a implementação de estratégia estadual de desenvolvimento sem a colaboração estreita do governo federal (e dos recursos) ficou uma tarefa cada vez mais difícil?

Objetivos: A questão procura avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a hipótese defendida por alguns, de crescente dependência do governo estadual em relação ao governo federal nas duas últimas décadas.

26. Como avalia a capacidade de endividamento estadual? Ela cresceu nos últimos anos?

Objetivos: A questão procura avaliar percepção dos gestores públicos sobre a evolução da capacidade de endividamento do governo estadual.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

