

Monteiro Neto, Aristides

Working Paper

Governos estaduais no federalismo brasileiro: Capacidades e limitações no cenário atual

Texto para Discussão, No. 1894

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Monteiro Neto, Aristides (2013) : Governos estaduais no federalismo brasileiro: Capacidades e limitações no cenário atual, Texto para Discussão, No. 1894, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91411>

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.

1894

TEXTO PARA DISCUSSÃO

GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: CAPACIDADES E LIMITAÇÕES NO CENÁRIO ATUAL

Aristides Monteiro Neto

GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: CAPACIDADES E LIMITAÇÕES NO CENÁRIO ATUAL*

Aristides Monteiro Neto**

* Este estudo é produto das discussões e das análises empreendidas no âmbito da pesquisa *O que podem os governos estaduais no Brasil: trajetórias de desenvolvimento comparadas*, desenvolvida sob coordenação do autor na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. O autor agradece, pelo papel importante na reflexão e nos apontamentos de vários assuntos aqui tratados, aos professores, consultores da pesquisa, José Raimundo Vergolino, da Faculdade Boa Viagem (FBV); Ricardo Ismael, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); e Robson Silva, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); bem como a Alexandre Manoel da Silva, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Os erros remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Texto para Discussão

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

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 do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

JEL: H77; H11; R11.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 O CONTEXTO INTERNACIONAL: GLOBALIZAÇÃO E ENFRAQUECIMENTO
DO ESTADO-NAÇÃO 12

3 ENQUADRAMENTO DO PAÍS AO NOVO CONTEXTO EXTERNO 16

4 GOVERNOS ESTADUAIS NA DÉCADA DE 2000: RECONSTRUÇÃO
DE CAPACIDADES GOVERNATIVAS? 25

5 NOTAS PARA UMA AGENDA DE TRABALHO 48

REFERÊNCIAS 52

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 54

SINOPSE

Neste texto é feita uma proposta de agenda de estudos sobre o comportamento e a trajetória recentes das capacidades governativas em governos estaduais no Brasil. Tais capacidades são aqui entendidas como o conjunto de recursos: *i*) econômico-fiscais; e *ii*) político-institucionais disponíveis num dado instante nos governos subnacionais em relevo. Passada a fase mais dura do ajustamento das finanças públicas estaduais, durante os anos 1990 e o início dos 2000, a economia brasileira presenciou um ciclo de expansão econômica muito significativa entre 2005 e 2010. Por meio de importantes impulsos ao crescimento – de um lado, a expansão da política de gastos sociais e, de outro, a ampliação do investimento público federal e do crédito público para a atividade produtiva –, um ciclo ascendente teve impacto nas finanças estaduais, beneficiando-as. Teriam os governos estaduais se preparado para tal cenário de bonança? Que estratégias poderiam tais governos ter adotado para magnificar o efeito multiplicador dos recursos federais?

Palavras-chave: relações intergovernamentais e federalismo; capacidades governativas; e desenvolvimento regional.

ABSTRACTⁱ

The main subject of this study is to propose an agenda to understand capabilities and limitations of state governments in Brazilian federalism. Governance capabilities, named here as economic-fiscal and political-institutional capabilities, are brought to the focus of the analysis. It is well known that our federalism has been recentralized in the past two decades and a small role is due to state governments. Otherwise the federal government in the president Lula administration has, after a decade (in the 1990's) of low levels of economic growth and repression on state budgets, boosted the national economy through expansion in social expenditures, public investment and public credit to the private sector. Very fruitful impacts were noted on state economies and finances but what it is not known is whether state governments had prepared themselves, in terms of strategic orientation and planning, to this new and positive scenario.

Keywords: intergovernmental relations; federalism; governance capabilities; regional and local development.

ⁱ. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é explorar o campo de investigação relacionado com limites e possibilidades com que se defrontam os governos estaduais para construir e implementar trajetórias de desenvolvimento para suas populações e territórios. No centro desta discussão está o debate sobre a natureza e as características do federalismo brasileiro. Este, em meio a movimentos históricos de centralização e descentralização de recursos e de atribuições entre governos, passa, desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), por uma fase de centralização de receitas e de comando no governo federal. Tal fase combina perda de importância relativa dos governos estaduais e maior papel dos governos municipais.

Na teoria do federalismo, a ideia da descentralização – ou de seu oposto, a centralização – alcança um *status* de grande reconhecimento, uma vez que é o campo da investigação da mudança e da transformação por que passam as estruturas dos governos. A descentralização pode ser avaliada pelo seu aspecto *vertical*, isto é, pelas relações entre os governos central e subnacionais, e também pelo seu aspecto *horizontal*, isto é, pelas relações territoriais ou regionais.

No Brasil, as fortes desigualdades regionais de bem-estar e de desenvolvimento econômico são aspecto de extrema relevância para o entendimento do pacto federativo. Sua existência e persistência investem-se de elementos de grande tensão sobre as relações políticas e tendem a gerar constantes pressões para a ocorrência de uma situação pendular (sem estabilidade) no federalismo brasileiro. Neste trabalho, será dada, sempre que possível, ênfase a este aspecto da dimensão horizontal das relações federativas e de suas implicações sobre os avanços e dificuldades permanentemente observados nas relações intergovernamentais na última década.

Adicionalmente, deve ser posto que quando se considera o tema da descentralização no federalismo se está discutindo ora *descentralização fiscal*, ora *descentralização de políticas públicas*, ora *descentralização política*, ou uma mistura dos três tipos (Rodden, 2005). Para as discussões que se seguem, a ênfase se dará na descentralização fiscal e de políticas públicas.¹

1. Para uma análise da dimensão política – natureza, causas e consequências – no atual federalismo brasileiro, ver Arretche (2012), em que se exploram os porquês da centralização das decisões e dos recursos no governo da União, bem como os porquês de os governos subnacionais, principalmente os estaduais, não terem oferecido resistência a esta tendência centralizadora.

Tem sido reconhecida na literatura a situação de maior fragilidade no quadro federativo brasileiro do ente regional do governo, isto é, o governo estadual ou intermediário (Prado, 2012). Este passou a ter um papel minorado, nas últimas duas décadas, quanto à sua participação no gasto e na receita nacionais. A capacidade de uso livre e autônomo de receitas foi fortemente limitada pela expansão das transferências fiscais do governo federal na forma de recursos vinculados. Os orçamentos estaduais passaram a se caracterizar por rigidezes, na medida em que aqueles recursos são aplicados exclusivamente para agendas centralmente predefinidas.

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

De outro lado, o gasto em investimento tem o potencial de revelar as escolhas mais estratégicas feitas pelas administrações públicas estaduais de maneira a tornar a economia local mais competitiva, ou a criar e atrair novos setores produtivos para esta economia, promovendo sua transformação estrutural.

Parte da literatura corrente e dos documentos de política sobre as economias estaduais tende a enfatizar algumas proposições mais visíveis sobre como as administrações estaduais organizam seus esforços para a promoção do crescimento econômico e a melhoria do bem-estar de sua coletividade, conforme exposto a seguir.

- 1) Buscam ampliar e acelerar o investimento em infraestrutura (estradas, aeroportos, saneamento e abastecimento, comunicações etc.), visando a uma elevação da produtividade do setor produtivo existente e à atração de capitais novos para a economia estadual.

- 2) Desenvolvem esforços para investir em educação e em formação de capital humano altamente qualificado como base para a atração de capitais privados dos setores de alta tecnologia, caracterizados pelos altos salários pagos a sua mão de obra e pelos elevados ritmos de inovação.
- 3) Buscam realizar uma combinação das duas proposições anteriores, isto é, envidar esforços para tornar suas economias mais produtivas e atrativas ao capital produtivo por meio de ampliação de oferta atualizada de infraestrutura e de capital humano.

Para alcançar estes intentos, os governos estaduais precisam, tanto quanto o governo da União, possuir ou construir, em cada momento, instrumentos e instituições para promover modificações estruturais nas economias e nos patamares de bem-estar. Assim, os governos subnacionais precisam estar dotados do que será denominado aqui *capacidades governativas*: o amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros (*capacidades econômico-fiscais*) e os recursos políticos e institucionais (*capacidades institucionais*) para promover o desenvolvimento.

É claro que os governos estaduais não atuam sozinhos, e parcela dos recursos necessários ao seu desenvolvimento é obtida junto à União, como parte do sistema de repartições constitucionais de recursos do modelo federativo vigente. As relações federativas constituem, portanto, um poderoso campo de investigação das capacidades governativas, às vezes apontando para modelos federativos mais cooperativos, outras vezes para modelos mais competitivos.

É de interesse do estudo avaliar quais proposições têm se tornado forças explicativas mais presentes em experiências de governos estaduais brasileiros aqui consideradas. Como será demonstrado adiante, os anos 1990 caracterizaram-se por fortes mudanças institucionais, as quais representaram transformações em marcos legais que regiam as relações entre capital e trabalho no Brasil e levaram à extinção de instituições e empresas produtivas estatais federais e subnacionais, bem como a uma forte orientação da economia brasileira para ligar-se às correntes internacionais de comércio e das finanças privadas.

Para os governos estaduais, o processo de ajustamento levado a efeito pela política macroeconômica dos anos 1990 resultou em estreitamento de suas capacidades de orientar e coordenar o desenvolvimento em seus territórios. Para conduzir a renegociação das então elevadas dívidas dos estados, o governo federal impôs um forte ajustamento econômico-financeiro, o qual incluía a venda de ativos produtivos (bancos estaduais e empresas estatais) e a contenção de gastos públicos em custeio – com forte repressão do gasto com pessoal – e em investimento. Em outra perspectiva, o governo federal impôs aos governos estaduais um doloroso processo de limitação de suas atividades, arbitrando, de modo unilateral, o tamanho adequado que caberia doravante aos governos estaduais no federalismo brasileiro. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 tornou-se o coroamento do processo de ajustamento.

O ajustamento realizava, logo de início, uma conjugação difícil de ser articulada e superada mediante mecanismos próprios dos governos subnacionais: elevada restrição fiscal; elevado comprometimento de receitas com os encargos da dívida; e baixo crescimento econômico.

Esse quadro de restrições permaneceria por mais alguns anos ao longo da década de 2000, apenas sendo paulatinamente superado com a retomada do crescimento econômico a partir de 2005 em níveis superiores aos da década anterior.

Pode-se questionar em que medida a mudança nas taxas estaduais médias de crescimento econômico, em comparação ao padrão da década de 1990, teve como base o ajustamento das finanças públicas dos governos estaduais.

Alternativamente, pode-se perguntar se teriam sido outras as causas do crescimento observado. Uma possível explicação seria a reorientação da política macroeconômica empreendida pelo governo federal, que teve rebatimentos expressivos sobre os governos estaduais. Voltou-se a ativar o investimento governamental e o privado – este último com aumento do crédito público, especialmente na indústria e na construção civil – e o gasto com políticas sociais foi, destacadamente acrescido.

Várias são as proposições a exigir investigação acurada e revisitação. Entretanto, o cerne das preocupações está no entendimento a ser construído acerca dos caminhos possíveis, bem como dos meios, instrumentos e recursos disponíveis ou passíveis de

serem mobilizados por um federalismo brasileiro mais cooperativo. Algumas delas, as quais serão mais bem desenvolvidas no decorrer da pesquisa, podem ser explicitadas como a seguir descrito.

Década de 1990:

- 1) Um federalismo descentralizador, de caráter municipalista, incentivado pelas determinações da Constituição Cidadã de 1988, reduziu a esfera de atuação dos governos estaduais no concerto das relações federativas brasileiras.
- 2) O ajustamento fiscal e financeiro imposto pelo governo federal aos governos estaduais como forma de retomada da estabilidade macroeconômica levou a sérias dificuldades para a construção de trajetórias estaduais de desenvolvimento.
- 3) O clima institucional de permanentes reformas (privatizações, novos marcos regulatórios, reforma administrativa etc.) criou espaço para a inibição de iniciativas ou estratégias de investimento produtivo dos governos estaduais e daí sua retração.
- 4) Do ponto de vista das relações horizontais – desigualdades regionais – o enfraquecimento e a destruição de instrumentos voltados ao desenvolvimento regional criaram paralisia institucional e política, impedindo que o debate e a busca de novas alternativas tivessem espaço para florescer.

Década de 2000:

- 1) A retomada do crescimento econômico nesta década, resultado em parte do cenário internacional benigno e em parte de uma política nacional de investimentos mais assertiva, possibilitou o ambiente favorável para que governos estaduais retomassem o investimento público. Em que medida este ambiente favorável foi explorado pelos governos estaduais e com que intensidade o foi, se é que foi, são questões que merecem ser devidamente investigadas.

- 2) Sabendo-se que a LRF significou um ponto culminante de um processo duro de ajustamento das dívidas dos estados, cabe perguntar qual a situação atual dos estados no que toca à capacidade de endividamento.
- 3) A despeito das condições macroeconômicas e das políticas de crédito governamental mais propícias ao investimento, a *guerra fiscal* consolidou-se e continuou a ser intensamente utilizada pelos estados da Federação como estratégia de atração de investimentos. Tal comportamento precisa ser mais investigado na situação presente do federalismo brasileiro.
- 4) Processos de construção e aplicação de estratégias de desenvolvimento estão em curso nos governos estaduais? Quando existirem, qual tem sido sua orientação predominante: a infraestrutura econômica, a social, ou ambas? Políticas que visam à antecipação de trajetórias portadoras de futuro, como as de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I), estão em curso nos governos estaduais?

2 O CONTEXTO INTERNACIONAL: GLOBALIZAÇÃO E ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO-NAÇÃO

As sociedades contemporâneas atribuíram ao Estado nacional a importante tarefa de organizar e produzir o sentido e a direção do desenvolvimento em seus territórios. Pode-se afirmar que para operar esta tarefa os Estados nacionais devem ser capazes de elaborar esforços em duas instâncias social e politicamente representativas: *a autonomia e a homogeneidade*. No primeiro caso, o da autonomia, o Estado nacional deve ser autônomo e efetivamente capaz de conduzir a direção e o sentido do desenvolvimento para seus cidadãos frente a obstáculos frequentemente impostos por outras nações no cenário geopolítico.

No segundo caso, a homogeneidade se refere à qualidade que o Estado-nação deve ter para operar atributos universais para o conjunto dos seus cidadãos. Do Estado-nação espera-se que possa conduzir políticas universais em seu território de igualação ou equiparação das condições de cidadania (políticas educacionais, de saúde etc.), políticas de desenho e manutenção das condições para o desenvolvimento econômico (macroeconômicas: preços, juros, câmbio etc.), bem como as de dotação equânime no território das infraestruturas para o moderno desenvolvimento econômico (políticas regionais).

A história de constituição dos modernos Estados-nação tem sido a história de construção e efetivação destes atributos eminentemente nacionais para seus cidadãos. Na esfera econômica, por exemplo, as políticas produtivas de fortalecimento da indústria ou da agropecuária ou ainda das exportações representam a criação de espaços de autonomia produtiva para produtores nacionais frente a concorrentes externos.

A expansão dos interesses capitalistas, entretanto, traz de forma frequente contradições à operação dos Estados-nação, na medida em que aqueles permanentemente têm extrapolado as fronteiras dos Estados nacionais em busca de novos horizontes e territórios para acumulação. Marx e Engels haviam observado o caráter cosmopolita do capital e adiantaram, já em fins do século XIX, os germes da globalização.

A característica mais marcante da globalização é que a percepção dos interesses exclusivamente nacionais se torna mais difusa. Os interesses dos agentes econômicos, políticos ou sociais se dirigem cada vez mais para outros territórios. O raio de atuação das empresas produtivas e financeiras, para além do mercado nacional, é também o mercado internacional. Há, no contexto atual, entrecruzamentos de interesses dos cidadãos em vários territórios simultaneamente, interesses que se expressam não somente nos negócios econômicos mas nas mais variadas esferas das atividades humanas, como a política, a cultura, o meio ambiente etc. Não por outra razão, a capacidade do Estado nacional em operar a determinação do desenvolvimento nacional tem cada vez mais sido minada e enfraquecida.

Se no plano geral das nações a globalização afeta a todos, há, contudo, circunstâncias específicas e determinadas mediadoras da posição das nações na hierarquia de poderes – econômicos, políticos e sociais – prevalecente no capitalismo mundial. Mais fortemente desde os anos 1970 e 1980, movimentos bruscos e frenéticos agitam os países, conduzindo a uma redução de suas capacidades estatais: a internacionalização acelerada das empresas multinacionais e do sistema financeiro.

Esse processo, comandado inicialmente pelas empresas norte-americanas, em sua busca de expansão na Europa, na Ásia e na América Latina, disseminou-se como padrão para as empresas produtivas e financeiras nas demais partes do mundo. Tendo sido fonte de grande expansão econômica no mundo capitalista, sua contínua busca por mercados cada vez mais transnacionais passou a exigir que os governos nacionais

aceitassem alguma redução de autonomia sobre as operações financeiras e produtivas das grandes empresas em seus territórios.

Nesse contexto, os governos nacionais passam a operar políticas de desenvolvimento – macroeconômicas, industriais ou sociais – sob novo registro conceitual e instrumental: tem sido papel primordial dos governos nacionais nesta nova etapa do capitalismo não mais realizar políticas de desenvolvimento mas tão somente zelar para a manutenção do endividamento público em patamares baixos e estáveis, de maneira a garantir ao sistema financeiro que as condições para a rentabilidade de seus negócios não sejam afetadas. Quaisquer alterações na política econômica que mudem os parâmetros de lucratividade e os ganhos dos mercados financeiros privados têm como resposta uma desestabilizadora fuga de capitais.

A experiência de administração da demanda agregada (*demand management*), que teve curso após a Grande Crise de 1929 e atingiu seu auge no pós-Segunda Guerra, entre 1945 e 1975, resultou num dos mais prósperos e estáveis períodos de expansão do capitalismo – a “idade de ouro” do capitalismo. A possibilidade de utilizar de maneira ativa e planejada o déficit público para atingir níveis predeterminados de emprego e renda foi uma característica determinante dos níveis e das taxas de crescimento observadas no mundo desenvolvido e em vários países em desenvolvimento. Com a progressiva desregulamentação financeira prevaemente nas economias globalizadas desde os anos 1990, este raio de manobra foi substancialmente reduzido.

A expansão dos ativos financeiros na riqueza global rompeu com o padrão de canalização dos recursos financeiros para a expansão da riqueza produtiva.

Uma grande diferença com relação ao período anterior, da “idade de ouro” do capitalismo, é que as poupanças, nesta etapa atual da riqueza financeira, não são mais transformadas em créditos bancários para o financiamento de atividades produtivas, pelo contrário, se transformam em valores a serem manipulados pelos mercados de ativos. Ou seja, as poupanças privadas não se transformam, inequivocamente, em acréscimo de demanda agregada. Seu caminho é mais tortuoso, sendo elas canalizadas mais rotineiramente para a alimentação de bolhas de ativos (Monteiro Neto, 2005, p. 26).

As decisões de gastos em investimento e consumo para crescimento da economia passam a depender fortemente das flutuações e das expectativas geradas no mercado financeiro, seara em que os governos não têm mais como interferir. As variáveis de demanda agregada essenciais para o crescimento econômico tornam-se instáveis e reticentes ao controle da política econômica e, neste contexto, a capacidade de intervenção governamental minguava.

As dificuldades impostas por esta macroeconomia da riqueza financeira para que os governos nacionais empreendam trajetórias de crescimento são crescentes. Elas parecem não recuar mesmo em face de crises sistemáticas, como as que se abateram no México, em 1995; na Ásia, em 1997; na Rússia, em 1999; na Argentina, em 2001; e mais recentemente, em 2008, nos mercados financeiros globais, tendo como epicentro os Estados Unidos e se espalhando para a Europa e o Japão.

Nos países desenvolvidos, o que sobrou ao Estado para operar é a criação de condições necessárias ao aumento do poder de concorrência de suas corporações multinacionais. Nos países em desenvolvimento, onde as bases para o financiamento do desenvolvimento são frágeis, os Estados estão relegados à posição passiva de promoção das condições necessárias à atração de capitais dos países desenvolvidos.

Os canais pelos quais se opera a redução das capacidades estatais nacionais em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, podem ser identificados como relacionados com: *i*) os crescentes vazamentos comerciais e financeiros para o exterior; *ii*) as pressões para a existência de uma taxa de câmbio artificialmente valorizada; e *iii*) as restrições à ampliação da base fiscal dos governos.

No primeiro caso, as pressões para que os países em desenvolvimento realizem abertura comercial e financeira resultam em maiores vazamentos de renda para o exterior, ora na forma de maiores importações de bens e serviços, ora na forma de maior endividamento das empresas privadas e dos governos junto ao mercado financeiro. Neste contexto, parte da demanda agregada nacional é transferida para o exterior sem que se tenha algum controle da situação.

No segundo caso, como a liberalização das importações tende a ser financiada por entradas de capitais internacionais (os déficits comerciais), a valorização da taxa de câmbio

associada tende a prejudicar a competitividade sistêmica do setor produtivo nacional, e a entrada de capitais tende a contaminar a dívida pública de forma permanente.

Finalmente, a base fiscal dos governos tende a ser enfraquecida pela acentuada concorrência comercial e financeira. Quanto mais integrados os mercados financeiros se tornam, mais a política econômica nacional se torna refém da fuga de capitais quando o nível de impostos de um dado país se torna mais alto que a média de seus concorrentes.

Estes canais de expressão da lógica financeira sobre a política econômica têm também repercussões sobre as finanças e as estratégias de desenvolvimento dos governos subnacionais.

3 ENQUADRAMENTO DO PAÍS AO NOVO CONTEXTO EXTERNO

3.1 Ajustamento, reformas e baixo crescimento

O Estado brasileiro vem passando por diversas e significativas transformações desde a crise dos anos 1980. Aquilo que inicialmente era apenas crise econômico-financeira em função do colapso provocado pelo endividamento externo levou, ao longo da década, a processos inflacionários crônicos, esgarçamento da capacidade fiscal e, por consequência, a uma acentuada perda e redução dos meios para financiar o desenvolvimento.

Este quadro geral de dificuldades veio a condicionar as proposições descentralizadoras do federalismo proposto na CF/1988. Representativa de um conjunto de anseios democráticos e de tentativas de superação das amarras centralizadoras do sistema político do período ditatorial (1964-1985), a Constituição Cidadã propugnava para o federalismo brasileiro maior descentralização política e de recursos. A própria admissão dos municípios como entes federados como inovação desta Constituição já representava tais mudanças. Passar-se-ia a ter um quadro de relações federativas com maior protagonismo dos governos subnacionais.

Olhando retrospectivamente, entretanto, não foi isso que ocorreu. Do ponto de vista das relações federativas, o pêndulo tendeu para uma reconcentração de poderes políticos, institucionais e financeiros no âmbito do governo da União, como se verá a seguir. As razões para esta centralização estão fortemente relacionadas com as tarefas

de reorganização do Estado brasileiro (finanças, gestão, planejamento etc.) para levar adiante a tarefa do desenvolvimento em contexto de dificuldades macroeconômicas de grande monta (Arretche, 2012; Amaral Filho, 2012; Oliveira, 2007).

Na década de 1990, depois de várias tentativas malogradas de conter o processo inflacionário, o Plano Real, em 1994, enfim obteve êxito na estabilização da economia. Começou-se uma nova era na vida nacional, na qual a estabilidade econômica passou a ser acompanhada de profundas reformas institucionais, sendo as mais representativas as seguintes: abertura produtiva e financeira com mudanças acentuadas nos regimes de comércio e investimento estrangeiro; ousada agenda de privatizações de empresas estatais; e medidas de controle dos gastos públicos com punições mais fortes para os governos estaduais e municipais. Foi objetivo geral da política governamental reorientar o desenvolvimento brasileiro para um modelo mais globalizado, aberto às correntes de comércio e investimento internacionais, mais apoiado pelo setor privado e com um papel menor e mais indireto do Estado, em contraposição ao modelo desenvolvimentista anterior, com mais intervenção governamental e mais fechado para o exterior.

Para os governos estaduais, o processo de ajustamento no período pós-Real não se revelou fácil. A perda de receitas inflacionárias que se seguiu ao controle do processo inflacionário, aliada à expansão do endividamento em cenário de altas taxas de juros, resultou em estrangulamento das contas públicas na grande maioria dos estados da Federação.

A partir de 1997, o governo federal começa a levar adiante um modelo de ajustamento que culminaria na aprovação da LRF (Lei Complementar nº 101) em 2000. A União federalizou as dívidas estaduais e exigiu, em contrapartida, que os governos estaduais e municipais (principalmente das grandes capitais) privatizassem bancos e empresas sob seus domínios, de maneira a abater parte da dívida e, em prazo mais longo, desobrigar os estados a manter gastos correntes que de outro modo seriam necessários. Em adição, a União proibiu concessões de financiamentos por parte de instituições financeiras federais para os estados da Federação que não tivessem contrato para reequacionamento de suas dívidas.

Forte disciplina fiscal passou a ser imposta aos governos estaduais desde então. O peso crescente dos encargos da dívida renegociada, a perda de instrumentos de financiamento do desenvolvimento e a aguerrida concorrência de importados sobre bens

domésticos tiveram impactos nocivos sobre o crescimento econômico e sobre o padrão de implementação de políticas públicas na maioria das Unidades da Federação (UFs).

A tabela 1 evidencia que o período de mais intensas reformas liberais – na forma de ajustes na política macroeconômica e nas contas públicas, entre 1995 e 2002, ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – foi aquele em que as taxas de expansão do produto interno bruto (PIB) do Brasil e de suas macrorregiões foram mais fracas desde pelo menos a década de 1960.

TABELA 1
Brasil e regiões: taxas anuais de crescimento¹ do PIB (fases históricas de crescimento entre 1960 e 2010)

(Em %)

Regiões	Desenvolvimentismo ²			Reformas do Estado			Novo desenvolvimentismo	
	1960-1989	Auge 1960-1979	Declínio 1980-1989	1990-2002	Governo Collor/Itamar 1990-1994	Governo FHC (I e II) 1995-2002	Governo Lula I 2003-2006	Governo Lula (I e II) 2003-2010
Norte	9,5	8,7	8,8	2,4	4,2	2,9	6,0	7,7
Nordeste	5,9	5,9	3,5	2,8	2,1	3,6	5,3	5,2
Sudeste	6,2	8,0	2,4	2,3	1,8	1,4	4,9	4,2
Sul	6,4	7,8	3,4	2,3	3,8	1,7	1,2	4,0
Centro-Oeste	8,5	11,5	5,4	5,1	5,4	5,1	2,8	5,9
Brasil	6,4	7,9	3,1	2,6	2,5	1,9	4,2	4,2

Fonte: IBGE/Contas regionais (dados brutos).

Notas: ¹ Taxas de crescimento obtidas por ajustamento de uma função exponencial.

² O modelo desenvolvimentista de transformação da economia e da sociedade brasileira teve seu início na década de 1930 e, *grasso modo*, perdurou até fins dos anos 1980. Para as reflexões empreendidas neste trabalho, aceita-se uma quebra no rigor conceitual associado a esse termo e utiliza-se correntemente o período que vai de 1960 a 1989 – a fase de “ouro” da intervenção estatal na questão regional – como representativa do desenvolvimentismo no seu aspecto espacial.

O crescimento foi muito elevado em todas as regiões do país durante o período desenvolvimentista (1960-1989), notabilizado pela expansão do gasto público, bem como pela mais intensa montagem e utilização de um aparato empresarial estatal para levar adiante a integração nacional por meio de infraestruturas nacionais de transportes e comunicações. Posteriormente, a crise deste modelo, ainda nos anos 1980, iniciou uma fase de desaceleração e desorganização das finanças públicas, comprometendo seriamente o gasto público em investimento.

Em 1970, o Estado brasileiro, nas três esferas de governo, realizou o expressivo montante de 10,1% do PIB em investimento, estando 5,3% do PIB a cargo das

administrações públicas e 4,7% a cargo de empresas estatais. Em 1985, a crise das finanças públicas estava instalada, levando a uma queda drástica do investimento público. Neste último ano, o Estado realizou 6,8% do PIB em investimento, sendo 2,6% das administrações públicas e 4,2% das empresas estatais (Monteiro Neto, 2005).

No ano de 2000, quando os governos estaduais se ajustavam à LRF, o investimento público nacional chegou a um dos seus patamares mais baixos, de 3,2% do PIB nacional. Com a parcela das empresas estatais sendo dramaticamente encolhida para 1,1% do PIB, o restante, 2,1% do PIB, coube às administrações públicas.

No início dos anos 2000, o sistema empresarial público brasileiro havia sido reduzido por meio de um dos mais agressivos programas de privatização do mundo à época. Deste modo, a capacidade estatal de operar o sentido do desenvolvimento havia retrocedido para próximo à situação de capacidades institucionais prevalecente no país antes da década de 1950.

O balanço das privatizações de empresas públicas brasileiras, realizado por Pinheiro (1999), apontou que entre 1990 e 1999 foram privatizadas 119 empresas estatais brasileiras – dos governos federal e estaduais –, com a arrecadação de US\$ 70 bilhões e a transferência para o setor privado de US\$ 16,6 bilhões em dívidas públicas. O êxito do programa de privatizações do governo brasileiro mereceu o seguinte comentário deste autor:

Esses valores fazem da privatização brasileira uma das maiores em todo o mundo – por exemplo, até 1997, as receitas totais com a privatização em todos os países da [Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico] OCDE somavam US\$ 153,5 bilhões. (...). A maior parte do que permaneceu no setor estatal [referindo-se ao Brasil] deve ser privatizada em 1999-2000. Há apenas 10 anos, nem mesmo o mais otimista dos liberais poderia prever um resultado tão favorável (Pinheiro, 1999, p. 178).

O Estado brasileiro, para além de seu sistema empresarial estatal, conta com o instrumento do crédito bancário público para financiar o desenvolvimento. Na ausência de empresas estatais ou na hipótese de seu encolhimento, instituições financeiras estatais podem, a qualquer tempo, ser utilizadas com maior ou menor intensidade para operar trajetórias de crescimento e modernização do setor produtivo nacional.

Em particular, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cuja atuação tem se notabilizado como o principal instrumento do desenvolvimento do país desde os anos 1950, quando foi criado, fornece elementos para a compreensão das dificuldades e dos avanços por que vêm passando os instrumentos do Estado brasileiro devotados ao desenvolvimento nestas últimas décadas. Em 1980, este banco emprestou ao sistema produtivo recursos da ordem de 1,71% do PIB nacional. Tal patamar não se sustentou nos anos seguintes em face da crise das finanças públicas, chegando em 1990 a financiar apenas 0,66% do PIB deste mesmo ano. Com o controle do processo inflacionário e a maior estabilidade macroeconômica, o banco passou a financiar 1,16% do PIB em 1995, 2,31% do PIB em 1997 e 2,13% do PIB em 2000.

A melhoria da atuação do banco foi bastante expressiva ao longo dos anos 1990, permitindo que a oferta de crédito ao setor produtivo nacional fosse retomada a níveis mais saudáveis. Entretanto, mesmo com a melhoria obtida em 2000, o país somente voltava a atingir o mesmo patamar relativo visto em meados dos anos 1970, quando teria atingido seu auge: entre 1975, 1976 e 1977, a média de recursos do BNDES como proporção do PIB esteve em 2,5%.

Se nas décadas de 1970 e 1980 a oferta de recursos do BNDES visava à ampliação do capital produtivo nacional por meio do financiamento de novas plantas industriais (*greenfield*), nos anos 1990 os recursos do banco voltaram-se para financiamento do processo de privatização, agricultura de exportação, infraestrutura e serviços – principalmente turismo e *shopping centers*.

O BNDES passou, portanto, a estimular a expansão dos setores que mais apelos tinham ao capital internacional: mais ligados a correntes de comércio e a retornos de curto e médio prazos, como são a hotelaria e os *shopping centers*. Os investimentos cujos retornos de longo prazo são menos atrativos para os capitais financeiros internacionais, em função dos riscos, foram preteridos nesta lógica de operação da instituição.

O país assistia à expansão tímida do principal instrumento de financiamento do crédito produtivo nos anos 1990 e ao direcionamento de recursos para atividades de baixo poder multiplicador sobre as demais atividades econômicas. Assim, um importante elemento da política econômica brasileira era capturado apenas para atender aos interesses de curto prazo dos circuitos do capital financeiro que se instalavam avidamente no país.

Todo o esforço de redução do endividamento público federal e de encilhamento fiscal sobre os estados, entretanto, surtiu pouco efeito do ponto de vista do controle geral das contas públicas ao final do governo FHC. As políticas monetária (juros altos) e cambial (sobrevalorização da moeda) permanentemente pressionavam para cima o endividamento público. A política fiscal passou, neste contexto, a seguir de modo passivo os ditames dos desequilíbrios externos.

Na mensagem presidencial de FHC ao Congresso Nacional em 2002, a constatação deste fracasso da política em reduzir a dívida pública fica evidente, embora não seja admitida pelo governo.

A deterioração dos resultados fiscais decorreu de uma piora significativa do resultado primário do setor público consolidado (de um superávit médio de 2,94% entre 1991 e 1994, para um déficit médio de 0,13% do PIB, entre 1995 e 1998) e do aumento das despesas com juros reais, que cresceu de 3,32% para 4,83% em igual período. A dinâmica da dívida pública sofreu ainda os efeitos da incorporação de passivos antes não reconhecidos, os chamados “esqueletos”. Essa dinâmica tornou-se insustentável no contexto das crises externas do biênio 1997-1998, que provocaram elevação dos juros domésticos e queda do PIB (Brasil, 2002, p. 279).

Não era, portanto, o gasto corrente, nomeadamente o de pessoal, o maior gerador de desequilíbrios nas contas públicas durante o período mas as políticas de juros elevados, para a atração de capitais; e de sobrevalorização cambial, para a contenção da inflação. Tais políticas, ao contaminarem de modo permanente a dívida pública, passaram a exigir que a política fiscal se tornasse estruturalmente restritiva.

Com a conta de juros sobre a dívida pública aumentando e se tornando uma fração cada vez mais elevada do PIB, sinais negativos estavam sendo dados para que a classe empresarial se animasse a realizar inversões produtivas na economia brasileira do período. Basicamente se pode afirmar que os recursos governamentais a título de pagamento de juros ao setor privado (empresas e famílias) podem ter três destinações possíveis, as quais reduzem a eficácia do gasto sobre o produto interno: *i*) uma parte tende a se dirigir ao exterior, por meio do sistema financeiro, em busca de aplicações alternativas em outros mercados; *ii*) outra fração retorna ao governo como refinanciamento da dívida pública, aumentando ainda mais seu estoque; e *iii*) uma terceira parte da renda de juros vem a ser utilizada por seus detentores, o estrato mais rico da população, na forma de consumo suntuoso, materializado por importações

de bens e serviços. Num modelo estruturalmente aberto, com maior participação de setores dedicados às finanças rentistas, parte expressiva da demanda efetiva passou a destinar seus estímulos ao exterior. As decisões de investimento do sistema empresarial se tornaram mais voláteis e de curto prazo, inviabilizando projetos de grande envergadura e de longa maturação, principalmente os de infraestrutura.

No Brasil dos anos 1990, a conjugação de todos estes fatores restritivos, em sua maior parte construídos pela política macroeconômica, resultou em baixo nível de atividade econômica, elevação da dívida pública e esgarçamento de relações federativas.

Chegada a década de 2000, a situação federativa passou a se distensionar. Como resultante do próprio crescimento da economia brasileira, foi expandida a base de tributação e de arrecadação. Por seu turno, a União, que continua a desempenhar um papel mais importante na distribuição total de receitas, passou a ter uma relação mais aproximada com os governos municipais do que com os estaduais para a execução de políticas públicas, principalmente aquelas das áreas de saúde, educação e assistência social. Os governos estaduais têm, em certo sentido, mantido o quadro geral de menor capacidade própria de indução do desenvolvimento em seus territórios herdado da década anterior: sem empresas estatais e sem bancos estaduais de desenvolvimento, a implementação de estratégias de desenvolvimento sem a colaboração estreita do governo e dos recursos da União tornou-se uma tarefa mais difícil. Criar um ambiente, nas economias subnacionais, propício à atração de investimentos empresariais privados restou como a opção mais tangível.

3.2 Redemocratização política e novo federalismo: a agenda da CF/1988

O processo constituinte que se estabeleceu a fim de fortalecer o ambiente político-democrático e reorientar o Estado brasileiro para a saída da crise econômico-fiscal e para a refundação das bases do desenvolvimento foi crucial para o desenrolar da institucionalidade federativa que se consagraria nas décadas posteriores. A afirmação da política social tornou-se o elemento de redenção das mazelas históricas da sociedade brasileira por meio do fortalecimento do orçamento social no conjunto do orçamento nacional, devotado para a saúde, a educação e a seguridade social.

Inicialmente, o movimento federativo propugnado pela CF/1988 foi de descentralização de recursos federais em direção a governos subnacionais, mas de maneira mais evidente os governos municipais foram os grandes beneficiados por este movimento. Os governos estaduais, por sua vez, permaneceram, como até hoje, com participação relativa nas receitas públicas no mesmo patamar de 1988.

Nos anos 1990, principalmente depois da implementação do Plano Real (1995), tornou-se muito evidente o fortalecimento da posição da União na estrutura federativa brasileira. A carga tributária (CT) teve uma trajetória de expansão muito acentuada, saltando de 29,76% do PIB, em 1995, para 33,18%, em 2000; 37,37%, em 2005; e somente vindo a reduzir-se no final da década, ao atingir 33,56% do PIB em 2010. Concorreu para esta expansão o avanço da participação da União no total, a qual passou de 20,01% do PIB, em 1995, para 22,97%, em 2000; 26,18%, em 2005; e 23,46%, em 2010 (tabela 2).

TABELA 2

Brasil: descentralização vertical (1990, 1995, 2000, 2005, 2010)

(CT total e por ente federativo, em % do PIB)

Anos escolhidos	CT total (% do PIB) (A)	CT por ente federativo			% da União no total (B/A)	% dos estados no total (C/A)	% dos municípios no total (D/A)
		União (% do PIB) (B)	Estados (% do PIB) (C)	Municípios (% do PIB) (D)			
1990	30,50	20,53	9,02	0,95	67,31	29,57	3,11
1995	29,76	20,01	8,32	1,43	67,23	27,95	4,80
2000	33,18	22,97	8,69	1,52	69,22	26,19	4,58
2005	37,37	26,18	9,62	1,57	70,04	25,75	4,20
2010	33,56	23,46	8,47	1,63	69,90	25,23	4,85

Fonte: Ministério da Fazenda.

O caminho de recentralização de recursos ou de seu comando pela União em detrimento dos governos estaduais foi pavimentado ao longo do período entre 1990 e 2010, quando se fortaleceram as ações do governo federal visando, inicialmente, à estabilização macroeconômica e depois à ampliação da política social.

Fica evidente a partir dos dados elencados na tabela 2 que a expansão da CT total se dá mais pelo avanço da participação da União e menos dos estados e municípios. Os governos estaduais registram redução relativa ao longo das duas últimas décadas: em

1990, logo depois da promulgação da Carta Constitucional, os estados contribuíam com 29,57% da CT nacional e chegam a 2010 a 25,23% daquele total da CT nacional, passando por reduções sucessivas de sua capacidade de gerar CT.

Quanto ao que ocorreu com a participação dos municípios na CT nacional, o movimento aqui não foi tão grave como na esfera estadual, uma vez que, vistos conjuntamente, os municípios ampliaram sua participação relativamente à situação prevalecente no início da década de 1990. Entretanto, há anos em que sua participação relativa no bolo tributário se reduz em relação ao ano anterior, como em 2000 e 2005. O ponto relevante desta discussão, contudo, é ressaltar que foi a esfera federal que ampliou, de modo permanente, entre 1990 e 2010, sua participação no crescente bolo tributário nacional, e que este avanço relativo se fez pelo recuo da participação da esfera estadual, em maior grau, e pelo recuo, apenas em alguns anos do período, da parcela dos municípios naquele montante tributário.

Como será visto mais detalhadamente a seguir, além das perdas relativas no bolo tributário nacional, estados e municípios vieram a defrontar-se com um novo cenário de maior vinculação orçamentária – e, portanto, de redução de sua autonomia – para as áreas de educação e saúde. Nestas duas áreas de prestação de serviços essenciais à população, vinculações de porcentagens mínimas do orçamento, que deveriam ser observadas pelos governos estaduais, foram regulamentadas, passando a criar rigidezes orçamentárias muito evidentes. A CF/1988 previra, como forma de assegurar o financiamento da política de educação, que a União deveria obrigatoriamente reservar o mínimo de 18% de seu orçamento para a educação. Os estados e municípios, por sua vez, deveriam reservar, cada qual, o mínimo de 25% de seus orçamentos para educação. Para o atendimento da saúde, que sofria com problemas de financiamento de suas políticas, a Emenda Constitucional (EC) nº 29, de 2000, estabeleceu as porcentagens de 12% para estados e 15% para municípios, as quais deveriam atingir estes limiares a partir de 2004.

Os governos estaduais passariam desde então a se deparar com novo cenário de restrição de recursos, principalmente, para as áreas de infraestrutura econômica e social. As crescentes vinculações de recursos dos orçamentos, em que pese a importância destas áreas, diminuíam paulatinamente o raio de autonomia de gestão do orçamento por parte do governo estadual. Tendo que destinar porcentagens cada vez maiores para

assegurar o financiamento da política social, as decisões sobre investimento em políticas de infraestrutura econômica e social passaram a se dar num quadro de baixa prioridade e disponibilidade eventual de recursos.

4 GOVERNOS ESTADUAIS NA DÉCADA DE 2000: RECONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES GOVERNATIVAS?

4.1 Contexto econômico de crescimento

Na década de 1990, a preconização de novos instrumentos e soluções para os problemas anteriores acarretaram mudanças. Proposições de um rearranjo político-institucional em moldes liberais foram levadas a efeito porque o fenômeno da globalização da economia e finanças, forte nas economias centrais, tornou-se mais presente no país. Além disso, escolhas nacionais em torno da maior abertura econômica e financeira, privatizações de ativos estatais e mudanças institucionais voltadas para o novo protagonismo do setor privado ganharam vigor e presença mais constante.

No início dos anos 2000, mais particularmente com a gestão do governo Lula, a partir de 2003, foram postas na ordem da agenda político-institucional novas orientações para o Estado brasileiro que, no mais das vezes, se contrapunham às orientações perseguidas nos governos anteriores.

As profundas alterações realizadas no aparato do Estado brasileiro durante os dois governos de FHC (1995-1998 e 1999-2002) como resposta à crise da década anterior, entretanto, resultaram em crescimento econômico reduzido, maior vulnerabilidade da economia brasileira frente às crises financeiras internacionais, fragilização do pacto federativo e capacidades muito reduzidas para produzir governabilidade.

Com o novo governo, em 2003, o esforço político centrou-se em promover alterações visando recompor parte das capacidades governamentais necessárias para produzir novo tipo de orientação e coordenação das políticas necessárias à retomada do desenvolvimento nacional. Os resultados apareceram mais claramente a partir de 2007, no segundo mandato do presidente Lula, com uma política fiscal mais pró-ativa baseada em ampliação do gasto social federal; distanciamento da agenda de privatizações anterior; fortalecimento do investimento público das estatais; e retomada, em bases

mais afirmativas, do crédito bancário público ao investimento, contando para tal com a atuação mais destacada do Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Nordeste (BNB) e BNDES.

A utilização de orientação de políticas de um novo tipo, com mais ativismo governamental, surtiu efeito em duas frentes mais visíveis: *i*) na aceleração do crescimento econômico *vis-à-vis* a década anterior; e *ii*) na redução das desigualdades de renda pessoal pela ampliação do gasto social.

Quanto à primeira frente, conforme visto na tabela 1, as taxas de crescimento do PIB no país e em todas as suas macrorregiões no período 2003-2010 foram superiores às do período 1995-2002. No Brasil como um todo, a taxa mais que duplicou, saindo de 1,9% e alcançando 4,2%.

Instrumentos de política que haviam sido represados nas gestões anteriores foram postos em marcha, visando à ampliação da geração de emprego e produto no país. A política de crédito foi reorientada para a ampliação dos recursos para a atividade produtiva. O volume total de crédito no país praticamente dobrou em oito anos, passando de 24,6% do PIB em junho de 2003 para 43,6% em junho de 2010.

Os bancos públicos remanescentes – BNDES, BB, CAIXA, BNB e Banco da Amazônia (Basa) – foram cruciais para tal. No caso do BNDES, principal instrumento de financiamento do investimento privado (indústria e infraestrutura) no país, sua capacidade de empréstimo foi acentuada desde 2003. Se, durante o período de 1995 a 2002, este banco havia realizado desembolsos no montante acumulado de R\$ 344,5 bilhões, de 2003 a 2011, o montante acumulado atingiu a cifra de R\$ 817,7 bilhões.²

Outras ações do governo federal tiveram curso mais forte nesse último período, com o fortalecimento do crédito habitacional e dos investimentos da infraestrutura – estradas, portos, aeroportos e ferrovias. O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 seria o catalisador destas ações, e seu gerenciamento em caráter prioritário dentro do governo federal daria agilidade e garantia de execução às metas previstas.

2. Valores em reais de 2008.

A ênfase do PAC ao longo de sua primeira etapa de desenvolvimento (2007-2010) era impulsionar o crescimento da economia brasileira por meio de investimentos em infraestrutura. Os setores prioritários para a aplicação dos recursos foram a infraestrutura logística, energética, e social e urbana. Os valores destinados montariam a R\$ 693 bilhões no período. Em fins de 2009, o PAC foi revisto e impulsionado com novos recursos e ações para o período mais longo, até 2014, elevando a previsão de recursos a serem investidos para R\$ 1,4 trilhão.

Em 2008, o governo federal lançou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que se constituiria em nova política industrial, depois de um longo período em que falar em política industrial ativa no Brasil havia sido considerado um contrassenso. Em grande parte, a PDP se preocupava em produzir um salto no nível de competitividade da estrutura produtiva nacional, por meio da expansão do gasto em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de 0,51% para 0,65% do PIB; de elevar as exportações brasileiras no comércio mundial; e expandir a participação das micro e pequenas empresas nas exportações do país.

O Estado brasileiro passava, pois, paulatinamente, por meio destas experiências, a se mover para uma agenda não mais apenas de reformas mas de políticas acionadoras de estruturas governamentais de planejamento, coordenação e financiamento pró-crescimento. Os níveis de investimento federal lograram uma trajetória de elevação contínua entre, pelo menos, 2003 e 2009, saindo de 1,59% para atingir 3,31% do PIB. Em 2010, deu-se uma pequena redução do investimento federal (administração pública e empresas estatais), mas o nível se manteve próximo do ano anterior e em patamar elevado (tabela 3).

As empresas estatais – em particular, a Petrobras, com os investimentos na expansão do refino e nas novas áreas do pré-sal – deram contribuição decisiva à execução da estratégia governamental de operar uma trajetória estável e ascendente do produto e do emprego. Não é por outra razão que as taxas de crescimento econômico aumentaram relativamente ao padrão da década anterior.

TABELA 3
Brasil: investimentos públicos (2000-2010)

(União, empresas estatais e estados, em % do PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Governo central	0,75	0,77	0,83	0,31	0,47	0,48	0,64	0,72	0,87	1,03	0,95
Empresas estatais	0,84	0,98	1,27	1,28	1,24	1,31	1,38	1,50	1,77	2,28	2,26
Subtotal	1,59	1,75	2,10	1,59	1,71	1,79	2,03	2,22	2,64	3,31	3,21
Governos estaduais	0,87	0,97	0,95	0,68	0,72	0,85	0,93	0,70	0,97	0,99	1,19
Total	2,46	2,72	3,05	2,27	2,43	2,64	2,96	2,92	3,61	4,30	4,40

Fonte: Oliva e Zendron (2010) e Silva, Monteiro Neto e Gerardo (2013).

Do mesmo modo, a agenda social federal ganhou dimensão mais assertiva nesta última década, ora com a ampliação dos recursos envolvidos, ora com a maior participação social na sua elaboração e execução. A forma recente de ação federal no gasto social legou uma experiência pouco usual para a história brasileira. Parte expressiva da direção do ativismo fiscal do governo federal foi orientada para o gasto com os mais necessitados.

Se é verdade que vários dos instrumentos da política social foram implementados ainda nos anos 1990, na década subsequente, entretanto, a escala de recursos e da população beneficiada foi alterada acentuadamente. Exemplo significativo é o Programa Bolsa-Família (PBF), que unificou várias ações de transferência de renda do governo anterior e viu o número de famílias atendidas subir de 1,15 milhão em 2003 para 13,1 milhões em 2010.

O elemento mais significativo, todavia, é a orientação perseguida na política social brasileira, que, para além das transferências de renda a famílias, visou à consolidação da universalização de bens e serviços públicos fundamentais, sendo os mais representativos – e nos quais o esforço tem sido mais premente – as áreas da saúde e da educação. Assim, o gasto social total – previdência, trabalho e emprego, desenvolvimento social, saúde e educação – foi alvo de expansão sem precedentes.

Exames do gasto social total do governo federal realizados por Chaves e Ribeiro (2012) apontam para uma trajetória expansiva do gasto no período de 1995 a 2010. O gasto social federal saiu de R\$ 230,9 bilhões, ou 11,2% do PIB, em 1995, para atingir R\$ 300,6 bilhões, ou 12,56% do PIB, em 2000; R\$ 397,8 bilhões, ou 13,82% do PIB, em 2005; e finalmente R\$ 624,8 bilhões, ou 15,54% do PIB, em 2010.³

3. Valores em reais de 2011.

No entanto, os governos estaduais não tiveram a mesma facilidade em acionar a capacidade existente para reativar o nível de investimento local. Na média do período 2000-2004, os estados realizaram 0,83% do PIB em investimento. Entre 2005 e 2010, a média anual sofreu leve expansão para 0,93% do PIB. A melhoria na situação econômica do país, com mais investimentos federais na segunda metade da década, parece não ter tido rebatimentos muito fortes sobre as finanças estaduais. O canal de transmissão das orientações de investimento entre o governo federal e os governos estaduais é ainda fraco e pode estar sendo contido pelas amarras do nível de encargos sobre o endividamento dos estados.

Quando, a partir de 2006, os níveis conjuntos de investimento do governo federal e das estatais ultrapassaram o nível de 2% do PIB, a reação dos governos estaduais somente se processou a partir de 2008, isto é, dois anos depois, quando a participação do investimento estadual iniciou uma leve aceleração: de 0,7% do PIB, em 2007, para 0,97%, em 2008; 0,99%, em 2009; e 1,19%, em 2010.

De todo modo, um aspecto importante para o federalismo brasileiro é o fato de o investimento dos governos estaduais representar uma porcentagem, na maioria dos anos da década, superior ao conjunto do investimento do governo central, excluídas as estatais. Esta característica sinaliza para um papel importante que os estados podem vir a representar para acelerar, numa estratégia nacional de maior descentralização do gasto, o investimento e, portanto, o crescimento econômico nacional.

4.2 Estratégias de desenvolvimento: predomínio de velhas fórmulas

Estando as políticas macroeconômicas voltadas para atender aos requerimentos da entrada de capitais financeiros – política fiscal restritiva para garantir câmbio e juros favoráveis aos ativos financeiros –, a atração de empreendimentos produtivos por meio do expediente das isenções tributárias se torna um mecanismo predominante. Aos governos estaduais cabe, portanto, propiciar o ambiente favorável para a vinda do empreendimento privado, ir à caça do investidor e oferecer o nível de reduções tributárias que este exigir dentro das possibilidades fiscais de cada estado.

No Brasil, esta prática de ofertas quase ilimitadas de incentivos econômicos não é nova. Está arraigada na própria política regional do governo federal, que desde a criação das superintendências regionais de desenvolvimento nos anos 1960 –

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) – vem se utilizando do barateamento do custo do capital por meio de incentivos fiscais e financeiros como elemento de atração do empreendimento privado nacional e internacional para as regiões de baixo nível de desenvolvimento.

Diante da elevada internacionalização do mundo dos negócios atual, lastrear as políticas de desenvolvimento regional em fomento da atividade industrial via incentivos tende a resultar em baixa competitividade do sistema produtivo da região (ou estado) nos mercados nacional e global. O sistema produtivo tende a não apresentar estímulos à inovação e ao empreendedorismo.

Vários autores, entre eles Drabentstott (2006), vêm apontando a necessidade de mudança dos objetivos da política de desenvolvimento em regiões e estados em função das alterações no ambiente global dos negócios. Alertas têm sido dados para que as políticas de desenvolvimento estadual e regional passem de uma *estratégia de desenvolvimento estadual de atração industrial* para uma *estratégia de desenvolvimento de competitividade estadual*. A primeira consiste em mero estímulo à atração de empreendimentos industriais – centrado em dotação da infraestrutura física requerida pelas plantas industriais e em oferta de reduções tributárias. A segunda visa à competitividade estadual por meio do estímulo à endogeneização do esforço de inovação e ao fortalecimento do tecido empreendedor.

No primeiro modelo, predominante no país desde os anos 1960, seus principais instrumentos – incentivos fiscais e creditícios das agências de desenvolvimento, bem como recursos dos fundos constitucionais⁴ – estão majoritariamente devotados para a atração da atividade industrial. A estratégia se funda na ideia de que os custos de produção devem estar permanentemente, tanto quanto possível, mais baixos que os de seus competidores, de maneira a garantir a sustentabilidade temporal da atividade produtiva em relevo. Isto explica a abundância de incentivos fiscais, financeiros e creditícios oferecidos pelos governos estaduais ao sistema empresarial.

No segundo modelo, uma política estadual ou regional baseada na competitividade territorial, os instrumentos deveriam ser readequados para o incentivo à criação de

4. Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

parques tecnológicos, consolidação de tecidos territoriais de produção do conhecimento, formação de mão de obra especializada e ampliação do componente de C,T&I na política produtiva estadual. No mundo econômico globalizado não há mais garantias de custos permanentemente reduzidos: os competidores mundiais podem, a qualquer momento, ofertar bens mais baratos – é o caso da China, por exemplo. Por isso, a competitividade empresarial necessita advir do *produto novo* criado e ofertado a partir do processo inovativo.

A competição deixa de basear-se, exclusivamente, na perseguição de custos produtivos mais baixos e tende a ser construída pelos lucros advindos do monopólio, mesmo que temporário, da inovação. O quadro 1 traz a comparação dos modelos.

QUADRO 1
Tipologias de estratégias de desenvolvimento regional

	Modelo de atração industrial	Modelo de competitividade regional
Contexto histórico	De 1960 a 1990.	De 1990 aos dias atuais.
Motor do crescimento	Economias de escala. Redução de custos.	Inovação e empreendedorismo.
Estratégias	Incentivos financeiros a firmas. Parques industriais.	Empreendedorismo. Arranjos locais. Pesquisa.
Instrumentos	Fundos governamentais para subsídios e isenções. Infraestrutura industrial.	Ativos regionais singulares: • capital humano; • educação superior; e • conveniências.

Fonte: Drabenstott (2006, p. 124).

As estratégias de desenvolvimento estadual ou regional quando visam à competitividade são muito diferentes daquelas utilizadas no modelo anterior. O principal foco desta nova estratégia é promover a inovação e incentivar os empreendedores a explorar os ativos endógenos da região. O capital humano e as instituições de educação superior se tornam ativos essenciais para o êxito desta estratégia.

Na estratégia tradicional, o foco, por sua vez, está largamente baseado em fontes externas do crescimento – enraizadas na crença de que capitais de fora da região (elemento exógeno) seriam os promotores do desenvolvimento.

Por oposição, na estratégia de competitividade sistêmica, o foco está na própria região, reconhecendo que as regiões, em contexto de oportunidades globais mais

intensas, podem se desenvolver pela exploração de elementos endógenos ao estado (ou à região), a saber: os seus ativos próprios, pelo aproveitamento de oportunidades em mercados dinâmicos e pelo apoio a empreendedores.

Outra grande diferença entre as duas estratégias é que o desenvolvimento econômico não é mais visto como uma questão que pode ser aplicada de forma indistinta a todas as regiões, como é o caso da solução do empreendimento industrial. Pelo contrário, na estratégia de competitividade estadual ou regional, cada estado tem seu próprio conjunto de ativos econômicos, uma única capacidade de inovar, seu próprio grupo de empreendedores e suas oportunidades nos mercados globais.

No caso brasileiro, como se verá, coadunam-se políticas de barateamento do custo do capital por parte de bancos e instituições públicas, com uma estratégia acirrada de guerra fiscal entre estados para atração do investimento, sem que os elementos promotores da competitividade regional dinâmica se instalem na localidade ou sejam fortalecidos.

Os estados brasileiros, com raras exceções, não têm sido capazes de perseguir de maneira estrutural uma estratégia de novo tipo. Ora a guerra fiscal continua sendo um padrão de comportamento predominante, ora os esforços de implementação de agendas de inovação na atividade empresarial, por parte do próprio empresariado, têm se mostrado tímidos e desarticulados.

4.3 Condicionantes estruturais à adoção de estratégias

As estratégias possíveis de serem adotadas pelos governos estaduais no horizonte de seus mandatos são condicionadas pelo conjunto de instrumentos e recursos disponíveis para a implementação de políticas públicas. No federalismo brasileiro, caracterizado pela forte concentração de recursos na União, os estados passaram na última década a estabelecer maior convergência de ações com a União por meio dos consórcios públicos, ainda que timidamente e sem que estes representem parcela expressiva dos seus orçamentos.

Por sua vez, a autonomia para a ampliação do investimento, em particular, e do gasto público, em geral, ainda precisa se defrontar com as amarras impostas pelo arcabouço definido na renegociação das dívidas estaduais junto ao governo federal.

Os estados ainda se encontram com fortes limites dados pelos encargos da dívida e também pela limitação para alargamento de capacidade de endividamento.

Conquanto mudanças qualitativas tenham sido construídas em anos recentes, ainda restam dúvidas sobre seus limites e potencialidades, bem como sobre os ritos e padrões de funcionamento. Ademais, é preciso aprofundar o conhecimento mais aproximado da percepção destes processos recentes do federalismo brasileiro por parte dos governos estaduais. Três grandes questões permaneceram não resolvidas na última década, causando danos à possibilidade de ampliação da cooperação federativa: os encargos financeiros crescentes sobre a dívida dos governos estaduais junto ao governo federal, as desigualdades regionais e a guerra fiscal entre estados pela atração de investimentos privados.

4.3.1 Relações federativas: avanços e recuos

Do ponto de vista das institucionalidades potencializadoras de capacidade estatal, o governo passou a imprimir um novo relacionamento com os entes federados, mais colaborativo e mais participativo, deixando para trás o padrão coercitivo de relações federativas montado na década anterior. Contudo, o quadro geral continua em linhas gerais o prevacente na década de 1990, com algumas modificações ainda tênues e pouco estruturadoras.

O governo Lula (2003-2010), é verdade, passou a realizar um diálogo mais próximo com os governos estaduais e municipais, resultando disto maior convergência de elementos de políticas públicas (Ipea, 2012; Monteiro Neto, 2011). Ao mesmo tempo, um quadro fiscal mais positivo dado pelo crescimento econômico – isto é, com maiores recursos para custeio e investimento – permitiu ao governo federal repassar mais recursos para os governos subnacionais, juntamente com mais obrigações.

A aprovação da Lei de Consórcios (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005), sem dúvida, contribuiu para o estreitamento de experiências de cooperação federativas de modo mais intenso. Logo após a sua aprovação, com a definição das regras sob as quais os municípios e os estados passariam a lidar em suas relações entre si e com a União, sucedeu-se uma expansão de relações de consorciamento.

Entre 2005 e 2009, conforme apurou o Ipea (2010, p. 557), com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE), houve um acréscimo significativo de consórcios em todo o país nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento urbano e social, habitação e meio ambiente, fossem os realizados na modalidade de consórcios intermunicipais, fossem os realizados com os estados ou com a União.

As dificuldades expressas pelos prefeitos e governadores de todo o país para a captação de recursos de toda ordem junto ao governo federal são inúmeras, passando desde a enorme burocracia dos ministérios à gestão de convênios ou recursos de editais públicos. Os governos subnacionais não têm recursos financeiros e humanos suficientes e necessários para acompanhar a arquitetura, muitas vezes inefetiva e noutras autoritária, das propostas de coordenação de políticas públicas feitas pelo governo central.

4.3.2 Renegociação das dívidas estaduais

Os termos do refinanciamento das dívidas estaduais junto ao governo federal, estabelecidos em 1998, apresentaram um alto custo sobre as finanças estaduais. É verdade que os governos estaduais, em geral, conseguiram melhorar alguns de seus indicadores fiscais, como o de redução de despesas de pessoal e o de aumento das receitas tributárias próprias. Todavia, o estoque de seu endividamento não foi reduzido. Em julho de 1998, o montante total da dívida refinanciada estava em R\$ 100,4 bilhões; oito anos depois, em 2006, o estoque foi multiplicado por três, para R\$ 336,8 bilhões (Piancastelli e Miranda, 2008).

O esforço fiscal empreendido para reorganizar as contas públicas e gerar pagamentos de encargos sobre a dívida foi levado adiante ferreamente sem que, no entanto, o estoque final desta viesse a ser reduzido.

O ajuste fiscal e patrimonial do Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira de 1997 tinha os seguintes parâmetros a serem adotados pelos estados da Federação: *i*) comprometimento de tetos máximos da receita líquida real (RLR) dos estados e municípios para pagamento do serviço da dívida; *ii*) estabelecimento de um teto para despesas com funcionalismo público; *iii*) obtenção de resultados primários (receitas menos despesas não financeiras) positivos; *iv*) privatização de empresas estatais como mecanismo de redução do estoque da dívida, com o repasse ao governo federal

de um montante equivalente a 20% do total refinanciado para amortização da dívida; e v) realização de pagamentos mensais em 360 prestações, com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), mais juros de 6% ao ano (a.a.), referentes ao reescalonamento do restante da dívida.

Quando, em 1999, o governo federal foi obrigado a realizar uma forte desvalorização cambial, em função das adversidades do cenário externo, a elevação dos preços que se seguiu com a correspondente incorporação destes preços ao índice acordado no ajustamento da dívida, o IGP-DI, contaminou fortemente tanto o estoque quanto o serviço da dívida dos estados. Esta é, pois, a razão para a ampliação do total da dívida refinanciada já comentada.

Em alguns estados da Federação, o esforço fiscal para fazer frente aos encargos mais altos da dívida, gerados pela política cambial, foi muito doloroso, prejudicando compromissos de despesas correntes assumidas anteriormente. O governo federal, neste campo, endureceu a posição quanto aos termos do ajuste, tornando mais difícil uma solução negociada com os entes subnacionais. Ferindo a autonomia dos estados, a União criou mecanismo de retenção de arrecadação tributária ou de receitas de transferências constitucionais dos governos estaduais, de maneira a fazer frente ao serviço da dívida.

Esta é, certamente, uma questão ainda não resolvida. O custo de um processo de negociação baseado num índice de inflação tão amplo quanto a cobertura de preços tem sido tornar muito sensível a variações do referido índice o fardo a ser pago pelos governos estaduais.

Iniciado este processo de ajustamento das contas públicas estaduais, a capacidade de investimento dos governos estaduais se expande muito lentamente. Oferecem resistência à expansão do investimento, de um lado, o custo crescente do endividamento; e de outro, a redução da margem de uso de recursos de transferências, os quais estão cada vez mais direcionados a rubricas constitucionalmente determinadas (Piancastelli e Miranda, 2008; Monteiro Neto, 2005).

4.3.3 Desigualdades regionais no federalismo brasileiro

Uma das facetas do federalismo brasileiro que mais têm requerido esforço de compreensão são as relações verticais de poder. Já é de longa data, ainda no século XIX, que a questão regional se colocou fortemente no país, consubstanciada no atraso econômico relativo de vastas áreas do território anteriormente fontes de elevado dinamismo, como as regiões Norte e Nordeste.

A intervenção governamental em caráter coordenado e explícito veio se dar, entretanto, em meados do século XX, quando a aceleração do processo de industrialização no então Centro-Sul, a atual região Sudeste, levaria a uma acirrada disparidade tanto no nível de renda quanto no ritmo de desenvolvimento socioeconômico desta região *vis-à-vis* as demais do país.

As preocupações governamentais se tornaram mais visíveis em fins da década de 1950, quando o presidente Juscelino Kubitschek (JK) solicitou ao seu então ministro Celso Furtado que elaborasse uma política para o desenvolvimento do Nordeste, região que passava por sério atraso socioeconômico, o qual era sistematicamente agravado pela recorrência do fenômeno natural das secas. Desde esta época, e posteriormente, com os esforços dos governos militares, políticas de ocupação do território e de apoio a atividades produtivas, seja por meio de incentivos fiscais e financeiros ao setor privado, seja por meio de investimentos diretos estatais, se intensificaram e caracterizaram um padrão bem definido de política regional.

A política regional brasileira, pois, tem sua ênfase e seus instrumentos: *i*) no barateamento do custo do capital, de maneira a atrair o investimento privado para as regiões relativamente mais pobres; e *ii*) no investimento público federal em dotação de infraestrutura nestas regiões.

Os resultados deste longo esforço de política são controversos. A vasta literatura sobre o tema tem apontado que as mudanças observadas são consideráveis, uma vez que as regiões, principalmente Nordeste e Norte, foram capazes de acompanhar o elevado crescimento econômico que o conjunto do país passou desde então (tabela 1). Suas estruturas produtivas foram modificadas pelo fortalecimento e pela expansão de atividades industriais e de serviços, reduzindo a participação relativa das atividades agropecuárias no conjunto do PIB regional.

Entretanto, as participações relativas das regiões no conjunto do PIB nacional se modificaram muito lentamente, evidenciando a dificuldade para se transporem as barreiras consolidadas pela estrutura produtiva mais avançada que se instalou no Sudeste brasileiro. A tabela 4 traz indicativos deste difícil processo de convergência de níveis relativos de PIB entre as regiões.

TABELA 4
Brasil e regiões: composição regional do PIB (períodos escolhidos entre 1960 e 2010)
(Em %)

Regiões	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Norte	2,2	2,2	3,0	4,9	4,5	5,5
Nordeste	14,8	11,7	12,1	12,9	12,7	13,8
Sudeste	62,8	65,6	63,2	58,8	57,2	54,4
Sul	17,8	16,7	17,2	18,2	16,8	16,6
Centro-Oeste	2,5	3,9	4,5	5,2	8,7	9,6
Norte/Nordeste/Centro-Oeste	19,5	17,7	19,6	23,0	25,9	28,9
Sul/Sudeste	80,5	82,3	80,5	77,0	74,0	71,0

Fonte: IBGE (dados brutos).

Entre 1960 e 2010, portanto, em cinco décadas de políticas regionais, as regiões Sul e Sudeste, as mais desenvolvidas, tiveram sua participação relativa no PIB nacional reduzidas de 80,5% para 71,0%, com uma diminuição de 9 pontos percentuais (p.p.). As demais regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, avançaram de 19,5% para 28,9%. Destaque-se que a região que teve maior avanço relativo foi a Centro-Oeste, que, em grande parte, teve a expansão de seu PIB determinada pela consolidação de Brasília como capital federal.

Moveram-se mais aceleradamente as regiões de fronteira agrícola e mineral nas regiões Norte e Centro-Oeste do país. É nestas regiões que ora a população, ora as atividades produtivas se intensificaram mais expressivamente. A produção de soja, milho e outras culturas para exportação tiveram papel central nesta expansão econômica. O processamento destes produtos agrícolas impulsionou, por sua vez, a produção industrial, com efeitos multiplicadores sobre os setores terciários e sobre a urbanização regional.

Na região Nordeste, a reconversão produtiva de uma economia agrário-exportadora e de uma sociedade politicamente conservadora e latifundiária para uma economia industrial e urbana tem se dado de modo intenso nas grandes capitais dos estados da região, mas não no restante do seu território. A industrialização, incentivada pelos mecanismos fiscais-financeiros coordenados por órgãos de planejamento regional (Sudene e BNB), concentrou-se em sua grande parte nas três principais regiões metropolitanas (RMs) nordestinas – Salvador, Recife e Fortaleza –, com uma parcela menos expressiva dos recursos destinada às demais capitais. Ficaram à margem do desenvolvimento econômico as populosas regiões do agreste e do sertão nordestinos. A distribuição espacial da atividade produtiva incentivada no Nordeste revelou-se altamente concentradora em poucos pontos do território, com desdobramento importante para a manutenção de grandes contingentes de sua população em níveis de pobreza e miséria.

Grande parte do êxito inicial da política de desenvolvimento regional para as regiões Norte e Nordeste se deveu às estratégias de investimento implementadas nas décadas de 1960 e 1970. Os grandes projetos de investimento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) foram decisivos para alterações nas estruturas produtivas destas regiões. Projetos de infraestrutura em rodovias, portos, aeroportos, redes de energia elétrica e hidrelétricas, ao lado de investimentos diretos das estatais na região, como os da Petrobras e da Eletrobras, deram a tônica à mudança.

A partir de 1985, certa inflexão no processo de concentração produtiva no país começaria a ser evidenciada pelas estatísticas de contas nacionais, com ganhos para o conjunto da “periferia” nacional.

O que viria a se suceder a partir de fins dos anos 1980, em meio à crise fiscal-financeira e ao processo hiperinflacionário dela decorrente, foi o colapso deste modelo de desenvolvimento nacional baseado em forte gasto em investimento governamental. Ocorreu a sua substituição, a partir dos anos 1990, por um modelo de minimização da atuação direta do Estado no desenvolvimento econômico.

O esgarçamento das fontes de financiamento públicas impulsionadoras da reversão do processo de concentração produtiva no país no momento em que este apenas se iniciava levou a várias preocupações com o desenrolar da questão regional.

O debate no início dos anos 1990 passou a girar em torno da possibilidade de o país experimentar uma reconcentração produtiva. Esta resultaria em *fragmentação da nação* (Pacheco, 1998) ou em concentração do desenvolvimento em um *polígono* territorial circunscrito ao Sul e ao Sudeste, o qual abrangeria da RM de Belo Horizonte até a RM de Porto Alegre (Diniz, 1993).

Olhada a questão regional retrospectivamente, estas grandes teses não se confirmaram inteiramente. Não houve, de fato, reconcentração produtiva no território brasileiro, sobretudo porque o modelo de Estado mínimo, privatizações e abertura comercial e financeira dos anos 1990 não foi capaz de gerar dentro do país um ciclo expansivo de monta. Todas as regiões brasileiras apresentaram taxas de crescimento inferiores às da década anterior.

Caso o modelo mais liberal de crescimento tivesse mostrado sua potência, seria razoável imaginar que as desigualdades tivessem recrudescido. O capital externo na forma de investimento direto externo (IDE) tende a ser atraído para territórios com elevada densidade de infraestrutura de comunicações e transportes, com mercados de renda elevada e mão de obra mais bem qualificada, por isso, preferencialmente, se localizam nas regiões já mais desenvolvidas do país, no Sudeste e no Sul.

4.3.4 Do Estado produtor ao Estado transferidor: evidências recentes

A ação transferidora que o Estado brasileiro vem assumindo nos períodos pós-CF/1988 tem tido impactos relevantes, embora insuficientes, sobre a questão regional. Análises sobre o caráter redistributivo dos recursos na Federação têm apontado para, de forma geral, dois aspectos cruciais.

O primeiro aspecto é que a ação redistributiva não tem resultado na equiparação das receitas totais por habitante entre UFs, de modo que estados da região Nordeste, reconhecidamente de baixa renda *per capita*, continuam com as receitas líquidas *per capita* pós-transferências mais baixas do país, conforme Prado (2003). Este autor analisou a evolução da receita das UFs tomando os dados de receita própria e considerando em seguida as devoluções tributárias, as transferências redistributivas e as transferências discricionárias, de maneira a chegar ao conceito de renda disponível efetiva.

Suas conclusões mais visíveis apontam para ganhos importantes para as regiões e as UFs menos desenvolvidas, realizados pelo sistema de transferências fiscais. A região Nordeste parte, em 2000, de uma arrecadação própria *per capita* de R\$ 247,60 e, após o sistema de transferências fiscais, chega a uma receita disponível *per capita* de R\$ 672,00. A região Norte, por sua vez, começando com um nível de arrecadação própria por habitante de R\$ 292,20, tem seus recursos ampliados, depois da ação transferidora, para R\$ 828,00. Entretanto, foi apontado no estudo que, a despeito dos ganhos obtidos pelas regiões de menor desenvolvimento, como o sistema de transferências não objetiva equiparar as receitas disponíveis *per capita*, as disparidades continuam elevadas. Ainda em 2000, os recursos finais *per capita* na região Nordeste equivaleram a 71,7% do valor *per capita* nacional. Para a região Norte a relação foi um pouco melhor, mas não muito diferente: de 88,3% da receita final *per capita* nacional (tabela 5).⁵

TABELA 5

Evolução da receita *per capita* relativa dos estados – 2000Receita *per capita* nacional = 100

	Arrecadação própria <i>per capita</i> (A)	Receita final <i>per capita</i> (pós-transferências) (B)	Ganho/perda (%) = (B-A)/A
Brasil	100	100	---
Norte	53,8	88,3	34,5
Nordeste	45,5	71,7	26,2
Sudeste	144,2	119,7	(22,8)
Sul	102,1	100,2	(1,2)
Centro-Oeste	95,5	91,9	(2,7)

Fonte: Prado (2003, p. 84-85). Elaboração do autor.

O segundo aspecto é que as transferências líquidas de recursos fiscais do governo federal nas regiões de menor desenvolvimento – Norte e Nordeste – pouco têm se dedicado a promover mudanças estruturais de suas economias (Monteiro Neto, 2005). Em 1980, 11,7% do PIB do Nordeste e 10,0% do PIB do Norte saíram destas regiões por meio do comércio inter-regional e internacional. Neste mesmo ano, as transferências fiscais líquidas (excesso de gastos realizados na região sobre receitas auferidas na mesma região) realizadas totalizaram 8,0% do PIB do Nordeste e 8,0% do PIB do Norte. Desse modo, parte da renda regional vazou – no caso do Nordeste foram 3,7% do

5. A título de comparação, a região Sudeste, claramente uma região “doadora” de recursos fiscais, nesse ano de 2000, apresentou um nível de receitas finais pós-transferências *per capita* 20% superior ao valor médio nacional (Prado, 2003).

PIB e no Norte 2,0% – sob a forma de comércio de bens e serviços para fora. A ação transferidora de rendas fiscais do governo, no início dos anos 1980, não teria sido capaz de contrabalançar o excesso de compras que estas regiões faziam ao exterior.

Vinte anos depois, em 2000, ano para o qual foi possível obter dados de comércio por vias internas de maneira a compará-los com os saldos líquidos das transferências de recursos fiscais do governo – excesso de gastos do governo federal na região sobre as receitas obtidas nesta mesma –, o quadro resultante mostrou-se um pouco melhor, mas não muito. O conjunto dos estados da região Nordeste apresentou saldo negativo na balança de comércio com o exterior (resto do Brasil e do mundo) de 19,3% de seu PIB em 2000 e teve, no mesmo ano, saldo positivo no montante de 20,5% do PIB para as transferências de recursos fiscais provenientes da União. Assim, o saldo líquido entre o que saiu da região pelo comércio *vis-à-vis* o que entrou pela ação transferidora do governo federal foi positivo em 1,2% do seu PIB.

Para a região Norte, esta ação governamental revelou-se mais expressiva. Os estados da região receberam um saldo líquido de transferências da ordem de 16% do seu PIB conjunto e apresentaram um pequeno vazamento para o seu exterior, da ordem de 0,2% do PIB, via operações de comércio (compra de bens e serviços).⁶ Desse modo, o saldo líquido geral entre os vazamentos de renda operados pelo setor privado e as entradas de renda operadas pelo governo federal foi positivo e chegou a 15,8% de seu PIB (tabela 6).

Está claro, pois, que a ação transferidora do Estado brasileiro melhorou de forma considerável entre 1980 e 2000. Ora as receitas disponíveis das UFs mais pobres melhoram com o sistema de transferências de recursos, ora as entradas de recursos fiscais líquidos (excesso de gastos federais numa região sobre as receitas federais obtidas nesta) têm sido capazes de contrapesar as saídas de recursos que se verificam por meio do comércio de bens e serviços.

6. A balança comercial da região Norte mostra, em 2000, um saldo praticamente equilibrado entre entradas e saídas, muito por causa do peso das exportações do estado do Amazonas – vendas para o restante do país de bens produzidos na Zona Franca de Manaus (ZFM) –, pois os demais estados da região apresentaram saldos negativos em suas balanças comerciais totais.

TABELA 6

Brasil – Grandes Regiões: saldos das balanças comerciais (interestaduais e inter-regionais) *vis-à-vis* saldos de transferências fiscais da União a estados

(Em % do PIB)

	Fluxos das balanças comerciais (1999) (A)	Fluxos de renda do setor público (2000) (B)	Saldo geral dos fluxos (B-A)	Status da região
Norte	-0,2	16,0	15,8	Recebedora
Nordeste	-19,3	20,5	1,2	Recebedora
Sudeste	5,2	-8,8	-3,6	Transferidora
Sul	3,7	-1,8	1,9	Recebedora
Centro-Oeste	-23,9	19,9	-4,0	Transferidora

Fonte: Monteiro Neto (2005).

Contudo, a melhoria na ação transferidora do governo federal obscurece um importante elemento da sustentação de trajetórias de crescimento regional: é que os saldos líquidos negativos nas transações comerciais podem estar se referindo a duas coisas distintas. A primeira é quando se destinam à compra de bens de consumo duráveis e semiduráveis; e a segunda, quando se dirigem à compra de bens de investimento ou de capital.

No primeiro caso, o saldo negativo no comércio significa que uma região realiza vazamentos de renda unicamente por causa de sua incapacidade em produzir todos os bens de consumo (ou a maior parte) de que precisa. No segundo caso, o saldo negativo significa que uma dada região está comprando bens de capital para expandir a sua capacidade produtiva instalada. Quando esta última trajetória prevalece, uma mudança estrutural numa dada região pode estar em curso.

Sabendo-se, para o caso brasileiro, que, ao longo da década de 1990, em particular em sua segunda metade, a taxa de crescimento média do PIB sofreu uma redução considerável – passou de 2,5% a.a. entre 1990 e 1994 para 1,9% a.a. entre 1995 e 2002 –, pode-se inferir uma taxa de investimento mais baixa também nas regiões, condizente com este ritmo de expansão do produto. Sendo assim, o esforço da ação transferidora do governo federal – logo, do federalismo brasileiro – para os estados e as regiões, em particular as que constituem objeto crítico da política regional, Norte e Nordeste, voltou-se em mais para o financiamento do consumo e menos para o do investimento.

No decorrer da década de 2000, a trajetória da ação transferidora do Estado, segundo os elementos disponíveis, aponta para a manutenção, com alguma melhoria pontual, do quadro observado no ano inicial da década. Uma razão para isto é que a estrutura de repartição fiscal não sofreu alterações substantivas desde então, não havendo ganhos expressivos para os governos subnacionais para além dos constitucionalmente prefigurados. Outra razão é que os impulsos do crescimento originados por uma política de expansão do investimento público e do crédito público, mais fortemente a partir de 2006-2007, não tiveram uma atenção particular para a questão regional.

A situação apresentada pelas operações de crédito (desembolsos) do principal banco de fomento à atividade produtiva no país, o BNDES, tende a confirmar que os recursos governamentais no Brasil, quando direcionados para as regiões de menor desenvolvimento, não têm preocupação prioritária para a mudança estrutural de suas economias – embora tenham se destinado para a melhoria do bem-estar por meio da política social. Do total dos recursos desembolsados pelo BNDES ao longo de toda a década de 1990 (R\$ 311,9 bilhões, em valores de 2008), 25,4% se destinaram às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Na década seguinte, conquanto os valores reais tenham mudado de magnitude, passando para o total nacional de R\$ 671,1 bilhões (em valores de 2008), a parcela destinada a estas três regiões caiu para 24,4%. Tanto quanto os valores são destinados majoritariamente para as regiões mais demandadoras e mais desenvolvidas, eles também o são por razões similares para estados da Federação mais desenvolvidos. No Brasil, o sistema de financiamento da atividade produtiva, quer ele seja público, quer seja privado, opera como fornecedor de *funding* para a estrutura territorial vigente do sistema empresarial, tendendo a concentrar recursos no espaço.

Na fase recente de expansão dos recursos de crédito do BNDES ao setor produtivo, caracterizado pelo ciclo ascendente dos investimentos públicos, entre 2003 e 2011, o montante acumulado chegou a R\$ 817 bilhões (tabela 7), com as três regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) ainda sendo destinatárias de um quarto do total dos montantes disponíveis.

TABELA 7

Brasil e regiões: desembolsos do BNDES para investimento produtivo (períodos escolhidos entre 1980 e 2011)

(Valores acumulados em R\$ de 2008)

Regiões	1980-1989	1990-1999	2000-2009	1995-2002	2003-2011
Norte	25.370	8.569	34.036	11.544	49.804
Nordeste	75.190	42.218	72.069	40.599	89.390
Sudeste	175.706	160.912	383.625	200.183	455.199
Sul	60.348	71.923	123.835	66.850	155.050
Centro-Oeste	13.822	28.362	57.546	25.306	68.241
Brasil	350.436	311.984	671.111	344.482	817.684
Norte/Nordeste/Centro-Oeste	114.382	79.149	163.651	77.449	207.435
Sul/Sudeste	236.054	232.835	507.460	267.033	610.249
	(Em %)				
Norte	7,2	2,7	5,1	3,4	6,1
Nordeste	21,5	13,5	10,7	11,8	10,9
Sudeste	50,1	51,6	57,2	58,1	55,7
Sul	17,2	23,1	18,5	19,4	19,0
Centro-Oeste	3,9	9,1	8,6	7,3	8,3
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte/Nordeste/Centro-Oeste	32,6	25,4	24,4	22,5	25,4
Sul/Sudeste	67,4	74,6	75,6	77,5	74,6

Fonte: BNDES/Relatório de atividades (vários números).

4.3.5 Guerra fiscal no Brasil em contexto de fortes disparidades regionais

A literatura econômica sobre o tema da decisão de localização produtiva aponta, em geral, como fatores mais importantes na determinação desta, os seguintes: a existência de infraestrutura de transportes e comunicações adequada; a disponibilidade de força de trabalho educada e especializada; e o nível de impostos suficientemente atrativos (Bell *et al.*, 2005).

Para criar tais oportunidades de atração para o sistema empresarial, a ação dos governos estaduais pode se dar em duas orientações estratégicas, alternativa ou combinadamente: *i)* realizar *gastos* de investimento para criar a infraestrutura moderna necessária ao setor privado e para melhorar a qualidade da força de trabalho local; e *ii)* *reduzir impostos* estaduais de maneira a reduzir o custo de implantação e funcionamento do empreendimento.

No Brasil, o comportamento dos governos estaduais mais evidenciado pela literatura aponta para uma combinação dessas opções citadas. Há pendores muito fortes, entretanto, para a criação de condições que visam reduzir o custo do capital, por meio de diminuições controversas do patamar de impostos planejados para incidir sobre o empreendimento.

Consolidou-se no Brasil, nas últimas duas décadas, um quadro de restrições para a ampliação da capacidade de investimento público e de perda de instrumentos (bancos e empresas estatais) para o financiamento do investimento. Assim, aos governos estaduais não têm restado alternativas para promover determinadas estratégias de crescimento que não acirrar a guerra fiscal com as demais UFs em torno de investimentos privados. Os empreendimentos, pertencentes em grande parte a empresas transnacionais, são considerados estratégicos para a matriz produtiva estadual, tanto pela dimensão de sua escala de capital, quanto pelo nível superior de modernização tecnológica.

A guerra fiscal não é fenômeno recente no país, já aparecendo após a reforma tributária da década de 1960. Entretanto, desde as reformas, de cunho liberal, voltadas para a abertura comercial e financeira do país nos anos 1990, a estratégia de atração de empresas privadas foi acirrada.

A necessidade de montar estratégias de fomento de atividade produtiva num quadro de abertura de capitais financeiros levou ao estímulo predatório de captação de recursos externos de investimento. Os estados passaram, paulatinamente, a estabelecer concessões de benefícios fiscais, financeiros e infraestruturais cada vez mais generosas.

O entendimento mais consensual acerca da guerra fiscal refere-se à tendência de a disputa por investimento resultar em deterioração ou enfraquecimento do sistema tributário nacional (Vieira, 2009, 2012).

As condições para que as empresas “chantageiem” governos estaduais em busca de condições mais favoráveis aos seus objetivos de localização encontram-se propícias num país em que o gasto de investimento em infraestrutura colapsou nos anos 1990 e no início da década de 2000. Mesmo com a retomada observada na segunda metade da década de 2000, o dispêndio em infraestrutura de transportes (rodoviário, ferroviário, portuário e aéreo) tem se mostrado aquém das necessidades de um país das

dimensões territoriais do Brasil. Estudo do Ipea (2012) apontou que a média anual de investimento nos quatro modais deste setor, entre 2006 e 2010, foi de R\$ 18,4 bilhões, em valores de 2010. Para o país atingir o padrão internacional de gasto em infraestrutura – considerado na média de 3,4% do PIB a.a. – e resolver suas principais deficiências, seria necessário investir cerca de R\$ 124,9 bilhões anuais ao longo de cinco anos, também em valores de 2010.

O nível atual de investimento em menos de 1% do PIB anual, aliado à dificuldade de se encontrarem arranjos institucionais viabilizadores do seu financiamento, contribui portanto para uma situação de permanente fragilidade dos governos estaduais com vistas a seus objetivos de promoção do desenvolvimento econômico.

Do mesmo modo, a política de formação e qualificação de mão de obra no Brasil é centralizada no governo federal, sendo pouco atinente aos governos estaduais. A educação superior no Brasil é atribuição predominante do governo federal, o qual detém os recursos orçamentários para tal. O aparato de produção de conhecimento científico e da pesquisa de alta relevância, também quase de exclusividade do governo federal, apresenta uma característica fortemente concentrada nas regiões e nas UFs mais desenvolvidas, alimentando, por sua vez, as disparidades regionais que se dão na órbita da atividade econômica.

As instituições de educação superior têm se expandido para as regiões Norte e Nordeste do país, mas ainda se encontram fortemente localizadas em regiões mais ricas. De 1995 a 2008, segundo dados do Ministério da Educação (MEC) coligidos por CGEE (2011), do total de 894 instituições de ensino superior⁷ do país, 76,2% estavam na região Sudeste (62,8%) e Sul (13,4%), enquanto 23,8% localizavam-se nas regiões Nordeste (10,3%), Centro-Oeste (7,4%) e Norte (3,5%).

Em 2008, os esforços realizados na última década para a ampliação do número de universidades públicas e institutos técnicos federais contribuíram para quebrar o padrão concentrador, o que permitiu ampliar a participação das regiões Nordeste (19,9%), Centro-Oeste (10,7%) e Norte (6,1%), que totalizaram em conjunto 36,6%. As regiões Sudeste (47,1%) e Sul (22,2%) tiveram participação relativa conjunta

7. Universidades, centros universitários e faculdades, inclusive escolas e institutos de educação superior (tecnológica ou não), tanto públicos – federais, estaduais e municipais – quanto privados.

diminuída para 63,4%, que ainda é um nível alto de concentração de instituições de ensino superior.

As estatísticas de formação de doutores no Brasil de 1996 a 2006 também apontam concentração nas regiões desenvolvidas, ainda mais intensamente que no ensino superior como um todo: 56,6% dos titulados estão na região Sudeste; 18,6%, na região Sul; 12,8%, no Nordeste; 8,2%, no Centro-Oeste; e 3,7%, no Norte (CGEE, 2010).

Os graves desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil tornam-se, neste contexto de disputas por investimento, potencializadores da guerra fiscal. Na ausência de coordenação de políticas de investimento por parte do governo federal, os governos subnacionais lançam-se como podem à atração desenfreada de capitais externos para seus territórios.

No Brasil, o fenômeno da guerra fiscal foi percebido fortemente em estados de todas as macrorregiões, sem distinção, atingindo tanto os mais desenvolvidos quanto os de menor desenvolvimento. Trata-se, pois, de uma alternativa de política de incitamento à concorrência predatória por capitais externos, com ganhos evidentes para as empresas receptoras dos benefícios, mas não muito claros para os governos estaduais.

A ocorrência de ampla utilização de benefícios, mesmo depois do ajustamento das dívidas estaduais, se faz notar em vários estados da Federação estudados pela literatura recente sobre o tema. O caso do Rio de Janeiro mostra que programas de incentivo para inúmeros setores produtivos se alastraram no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes). Se entre 1997 e 2000 havia onze programas de incentivos setoriais, no período imediatamente subsequente, de 2001 a 2003, foram instituídos dezesseis novos programas, entre eles o Procine, o Riotecnologia, Riomusica, Rioportos, Rioinfra e Pro Sepetiba (Vieira, 2012).

Conclusões similares foram obtidas em estudos realizados sobre Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Bahia (Vieira, 2009, 2012). Nas gestões destes estados, uma parafernália de novos incentivos e medidas de estímulo à decisão locacional do investimento privado teve proeminência, por força da ausência de um quadro nacional de coordenação de investimentos.

Cabe perguntar, para efeitos da construção de um programa de pesquisa, se algo mudou com o estabelecimento de ciclo recente de investimentos em infraestrutura sob o comando do governo federal e de suas empresas estatais. Mais ainda, se este ciclo de crescimento entre 2005 e 2010 apontou para a construção de elementos de coordenação federativa. Teve o governo central como preocupação o estabelecimento de balizamentos para a redução dos efeitos deletérios da guerra fiscal entre estados?

5 NOTAS PARA UMA AGENDA DE TRABALHO

A centralização do fisco e de políticas públicas no governo da União tem sido uma realidade no atual federalismo brasileiro. Suas motivações e consequências mais relevantes foram objeto de reflexão nas seções anteriores. A tarefa de levar adiante um sistema nacional de bem-estar e de coordenação macroeconômica pela União gera resultados muito positivos quanto aos ganhos de bem-estar dos cidadãos. Entretanto, as diferenças e as disparidades regionais ainda prevaletentes tendem a causar insatisfações de governos subnacionais.

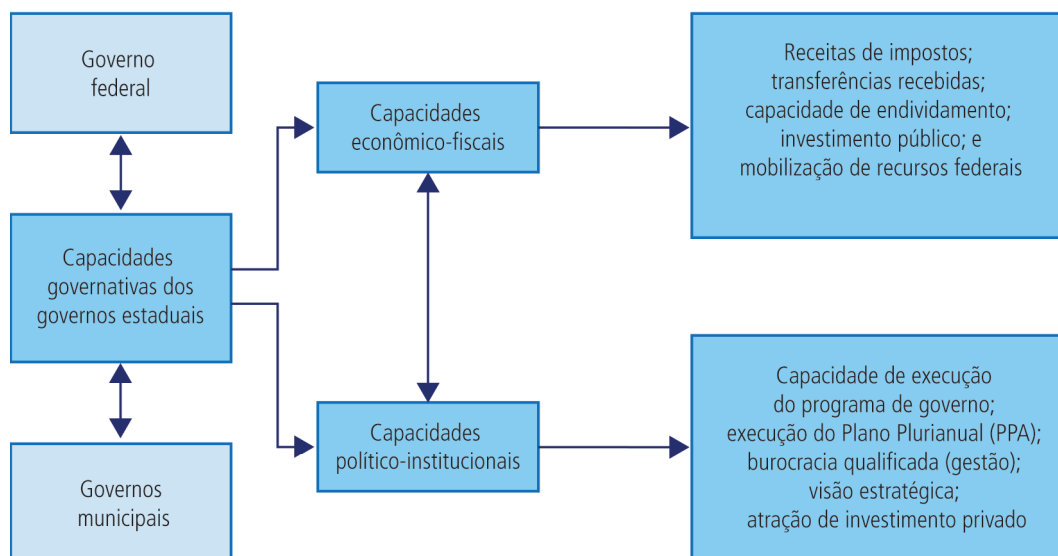
Voltar a olhar com proximidade os limites e as possibilidades para maior cooperação dos governos subnacionais em torno a agendas de comum propósito, bem como vislumbrar novas possibilidades de atuação de tais esferas de governos para o fortalecimento federativo, parece ser crucial neste momento de crise federativa. O nível intermediário de governo – os estados –, por sua dimensão político-institucional e econômica e por seu compromisso com as novas regras do federalismo brasileiro, baseadas em maior responsabilidade fiscal, previsibilidade orçamentária e gestão pública, pode ter um papel mais relevante para a agenda de desenvolvimento nacional que o observado no presente.

A organização da investigação sobre *capacidades governativas* nos governos estaduais mostra-se importante para captar uma variedade de fenômenos sobre os governos estaduais, negligenciada em grande parte dos estudos, que se detêm costumeiramente em apenas um dos lados da questão. As capacidades governativas, aqui, são entendidas como o conjunto de elementos que possibilitam aos governos orientar o desenvolvimento em seus territórios. Compõem-se de (figura 1):

- *capacidades fiscais*, relacionadas com a sua efetiva possibilidade de taxaço sobre bens e serviços, o recebimento de rendas por meio de transferências fiscais obtidas pelo sistema federativo de partilha de recursos e a sua capacidade de realização de gasto e investimento; e
- *capacidades institucionais*, relacionadas com os instrumentos institucionais, políticos e de recursos humanos para o planejamento, execução e coordenação de políticas públicas.

FIGURA 1

Padrão de relações intergovernamentais com atenção para governos estaduais



Elaboração do autor.

Tais categorias analíticas – as capacidades fiscais e as institucionais – visam organizar o debate público acerca do papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro contemporâneo. Dessa maneira, busca-se entender se os governos estaduais em suas funções atuais são capazes apenas de mudar o *nível e o ritmo da atividade econômica* e agir sobre ela, ou se, alternativamente, suas capacidades estão direcionadas a outro sentido mais complexo, que é produzir e orientar o *modelo do desenvolvimento socioeconômico* e intervir nele.

Com um modelo de federalismo centralizador de recursos, instrumentos e competências na União, o país vem se defrontando na última década com dificuldades visíveis para ampliar sua capacidade institucional e econômica para acelerar o crescimento econômico e a agenda de bem-estar.

O sistema federativo atual de transferências de recursos da União para os governos subnacionais, consagrado pela CF/1988, ordenou critérios importantes de redistribuição em prol das regiões menos desenvolvidas e detentoras de populações mais carentes de recursos governamentais para o atendimento de bens e serviços públicos essenciais. Entretanto, ele tem sido pouco eficaz em destravar os obstáculos que produzem disparidades regionais de oportunidades econômicas. Desse modo, os níveis médios de renda e bem-estar dos habitantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal) têm se mantido abaixo das médias nacionais.

Na última década, instrumentos e capacidades governativas no âmbito federal foram mais capazes de impulsionar o desenvolvimento. Pergunta-se se teriam estas ações implicado benefícios capazes de serem apropriados por governos estaduais para potencializarem estratégias locais. A expansão dos investimentos federais e seus impactos nos territórios teriam sido capazes de ampliar adequadamente as receitas fiscais em governos estaduais de maneira a promover um novo patamar, desta vez menos restritivo, de endividamento público estadual?

Como e com que intensidade as limitações financeiras dos estados, dadas pelas restrições para a ampliação da capacidade de endividamento, têm se colocado como empecilhos para que estes aproveitem mais intensamente as oportunidades favoráveis geradas pelo ciclo de crescimento dos investimentos federais?

O sistema de coordenação de instrumentos de política pública entre entes federativos tem se mostrado frágil, a despeito dos avanços ocorridos. Cabe indagar se existe, como prática usual, o esforço de formulação de estratégias singulares de desenvolvimento, ou se os governos estaduais apenas adaptam suas políticas e práticas gerenciais aos estímulos emitidos pelas políticas federais, tais como nas áreas de saúde e educação.

De que maneiras os governos estaduais apresentam suas demandas e questionamentos acerca de questões relevantes para seu empreendimento governativo?

Que alterações se processaram nesta última em torno da criação ou da consolidação de foros e instrumentos relevantes para a discussão federativa?

Os problemas estruturais advindos das fortes desigualdades regionais continuam a gerar desequilíbrios federativos, sem que o arcabouço institucional delineado para minorar e sanar as iniquidades consigam fazê-lo adequadamente.

Como os governos estaduais aproveitaram o novo ambiente nacional de ampliação do crédito, aumento do consumo e da renda e expansão do emprego nos vários mercados de trabalho para montar estratégias de desenvolvimento sustentado? Que tipo de estratégias empregaram? Ou, pelo contrário, os benefícios em termos de expansão de renda, emprego e receitas fiscais não teriam sido suficientes para destravar processos locais de desenvolvimento?

Qual é o balanço possível de ser realizado acerca de capacidades governativas do ente federativo subnacional estadual depois de um longo período republicano, entre 1994 e 2010, em que se consolidaram, sucessivamente, a estabilidade de preços, o controle do endividamento público dos governos estaduais, uma política social ativa e a retomada do crescimento econômico?

O amadurecimento da democracia brasileira tem cobrado, em vários momentos das décadas de 1990 e de 2000, a discussão das relações entre esferas de governo central e subnacionais. A conquista da estabilidade e da disciplina fiscais tem sido observada como grande ativo recente da sociedade. Os governos subnacionais perderam parte importante de suas capacidades governativas e de seus recursos, mas têm sido cada vez mais cobrados por soluções práticas e urgentes para os problemas dos cidadãos. Nesse contexto, encontram-se cada vez mais impotentes para contribuir ativamente com o desenvolvimento nacional para além dos limites dados pela distribuição atual de recursos federativos.

Muito se tem discutido no país sobre as restrições fiscais e financeiras a que chegaram os governos subnacionais. Não por outra razão, os debates recentes no Senado Federal sobre as novas regras para a repartição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e para a distribuição dos *royalties* do petróleo se acirraram acentuadamente. Entretanto, pouco se tem especulado sobre o que estes governos podem e intencionam fazer na hipótese de conseguirem mais recursos.

Ainda que entendendo o quadro federativo atual de dificuldades, é de interesse desta agenda avaliar a capacidade de resposta – sua existência e sua orientação estratégica – dos governos estaduais aos estímulos do ambiente prevalente, principalmente em face do ciclo positivo de aceleração da economia brasileira entre 2005 e 2010.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair. Federalismo brasileiro, trajetória pendular e viés centralizador. *In*: FAURÉ, Yves-André; RODRIGUES, Cristina Udelsmann (Orgs.). **Descentralização e desenvolvimento local em Angola e Moçambique**. Lisboa: Livraria Almeida, 2012.

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

BELL, Michael *et al.* **State and local fiscal policy and economic growth and development**. Washington: George Washington Institute of Public Policy, 2005. (Working Paper, n. 26). Disponível em: <www.gwu.edu/~gwipp/papers/wp026>.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4ª sessão legislativa ordinária da 51ª Legislatura. Brasília: PR, 2002. Parte 2. Disponível em: <<http://tinyurl.com/kcavx2d>>.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Doutores 2010**: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília: CGEE, 2010.

_____. **Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste do Brasil**: novos desafios para política nacional de C,T&I. Brasília: CGEE, 2011.

CHAVES, José Valente; RIBEIRO, José Aparecido. **Gasto social federal**: uma análise da execução orçamentária de 2011. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 13).

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova economia**, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

DRABENSTOTT, Mark. Rethinking federal policy for regional economic development. **Economic review**, p. 115-142, 2006. Disponível em: <<http://geography.tamu.edu/class/bednarz/feddevpol.pdf>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. *In*: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2010. v. 3. p. 551-585. Disponível em: <<http://tinyurl.com/bd2010v3>>.

_____. Financiamento da infraestrutura de transportes no Brasil. *In*: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2012. v. 1. p. 103-132.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 1990. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: <<http://tinyurl.com/k2kybw2>>.

_____. **A retomada do desenvolvimento no Brasil**: o legado recente e desafios para esta e para as próximas décadas. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O NOVO BRASIL NO CENÁRIO MUNDIAL. Nova York: Instituto Joaquim Nabuco de Governo e Diplomacia; Brazilian Endowment for the Arts, 2011. Mimeografado.

OLIVA, Rafael; ZENDRON, Patricia. Políticas governamentais pró-investimento e o papel do BNDES. *In*: ALÉM, Ana C.; GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **O BNDES em Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teorias da federação e do federalismo fiscal**: o caso brasileiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007. (Texto para Discussão, n. 43).

PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da nação**. Campinas: Editora UNICAMP, 1998.

PIANCASTELLI, Marcelo; MIRANDA, Rogério. **Dívida dos estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.366). Disponível em: <<http://tinyurl.com/td1366ipea>>.

PINHEIRO, Armando Castelar. Privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando? *In*: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. *In*: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício (Org.). **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**. 2012. Mimeografado.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de sociologia e política**, n. 24, p. 9-27, 2005. (Dossiê Federalismo).

SILVA, Alexandre M. A.; MONTEIRO NETO, Aristides; GERARDO, José Carlos. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil**: percalços no limiar do século XXI. Brasília: Ipea, 2013. Mimeografado. (Texto para Discussão).

VIEIRA, Danilo Jorge. Políticas subnacionais de desenvolvimento e “Guerra Fiscal”: contextos e elementos diferenciadores. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 2009, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPEC, 2009.

_____. **Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRÚCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. *In*: COSTA, Luciana Lima (Org.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. 1. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

