

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

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

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. No centro desta discussão está o debate sobre a natureza e as características do federalismo brasileiro, o qual, em meio a movimentos históricos de centralização e descentralização de recursos e de atribuições entre governos, passa, desde a Constituição Federal (CF) de 1988, por uma fase de centralização de receitas e de comando no governo federal, a qual é ao mesmo tempo combinada com perda de importância relativa dos governos estaduais e maior papel dos governos municipais.

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. 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.

Para atuar, os governos estaduais precisam possuir ou construir em cada momento instrumentos e instituições que promovam modificações estruturais nas economias e nos patamares de bem-estar de seus cidadãos. 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.

O estudo destas capacidades vem se colocando como necessário em função da mudança recente no panorama econômico e político brasileiro. De um lado, há a permanência da estabilidade macroeconômica e a retomada do crescimento em taxas mais elevadas que as prevalentes nos anos 1990. De outro lado, o fortalecimento democrático em curso vem abrindo espaço cada vez mais para que novos atores políticos expressem e reivindiquem suas demandas ao poder público.

A retomada do crescimento econômico na década de 2000-2010, resultante, 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 e com que intensidade este ambiente favorável foi explorado pelos governos estaduais, se é que o foi, são questões que merecem ser devidamente investigadas.

Processos de construção e aplicação de estratégias de desenvolvimento estão em curso nos governos estaduais? Quando existem, 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?

Sob estas orientações, são analisadas, neste Texto para Discussão, algumas das condições sob as quais a reconstrução ou não de capacidades governativas, na esfera estadual do federalismo brasileiro, vem se dando. O texto está orientado principalmente para apontar elementos de uma agenda de pesquisa para aspectos negligenciados do federalismo brasileiro do que preocupado em criar resultados empíricos para a comprovação de hipóteses, as quais serão devidamente testadas em outros momentos da pesquisa.

De toda sorte, a investigação aponta para alguns resultados preliminares importantes relacionados à situação atual dos governos estaduais, que são listados a seguir.

- 1) A esfera estadual de governo vem perdendo importância na composição da carga tributária (CT) nacional de maneira sistemática desde pelo menos a década de 1990. Em 1990, o conjunto dos estados arrecadava 29,57% da CT nacional e em 2010 sua participação caiu para 25,23% do total.
- 2) Em que pesem os mais elevados investimentos do governo federal na última década, os quais, sem dúvida, tiveram impactos positivos sobre os governos estaduais, a expansão do investimento público da esfera estadual tem se alterado muito lentamente: 0,97% do produto interno bruto (PIB) total em 2008; 0,99% em 2009; e 1,19% em 2010.

Estes resultados, entre outros, atestam a perda de importância substantiva da esfera estadual na arquitetura federativa nacional. A direção e as consequências deste movimento precisam ser mais bem aprofundadas, sob pena de os poderes constituídos estarem negligenciando demandas dos seus cidadãos, a um só tempo, democráticas e territorialmente orientadas. Não é por outra razão que a eficácia da ação federal sobre as desigualdades regionais do país é recorrentemente baixa.

SUMÁRIO EXECUTIVO