CAPACIDADES GOVERNATIVAS NO AMBIENTE FEDERATIVO NACIONAL: RETOMANDO ESTUDOS SOBRE GOVERNOS ESTADUAIS[1]

Aristides Monteiro Neto[2]

O processo constituinte brasileiro que culminou com a promulgação da Carta de 1988 teve como visão para o nosso federalismo a descentralização e a devolução de poderes em direção a esferas subnacionais, principalmente para os governos municipais. Os esforços de realização de políticas públicas tiveram, desde então, este espírito descentralizador. Notadamente, as políticas de saúde, educação e assistência social vieram constituir a configuração de políticas sociais universais, com forte descentralização de execução e de recursos para governos municipais.

A despeito desses importantes vetores de descentralização federativa, o que se observou, de fato, foi um conjunto de críticas e lamentações dos governos subnacionais (estados e municípios) em razão da recentralização, pela União, da arrecadação tributária nacional. Dois movimentos explicam, de maneira mais evidente, a recentralização de recursos sob controle da União. No primeiro, pela necessidade de levar a efeito o ajustamento macroeconômico dos anos 1990, o governo passou a reter parte relevante da arrecadação pela criação de novos tributos na forma de contribuições federais não compartilháveis com estados e municípios, sendo a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) a mais evidente. O segundo movimento, apenas mais visível nos anos 2000, pode ser entendido como a escolha de não reverter o quadro de centralização anterior em função agora dos reclamos da população por ampliação da agenda social. Este, portanto, foi o contexto federativo para a perda de importância dos governos estaduais, os quais ficaram espremidos entre a expansão da capacidade de formulação e execução e o controle de recursos tributários do governo federal e a limitada descentralização de recursos controlados em direção aos governos municipais.

O ajustamento das contas públicas estaduais, operado pela renegociação das dívidas estaduais entre 1997 e 1999 junto ao governo federal e, posteriormente, a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 tornaram a situação fiscal e financeira dos governos estaduais muito mais restritiva. Passaram, desde então, por fase de reestruturação e penúria de recursos. Em meados dos anos 2000, quando a economia brasileira passa a se beneficiar de um ciclo externo positivo de *commodities*, o quadro da fiscalidade federal tornou-se mais benigno, permitindo a retomada da capacidade do governo federal de elaborar

1. A pesquisa é coordenada por Aristides Monteiro Neto.
2. Coordenador de estudos regionais na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.

e executar estratégicas de desenvolvimento. Contudo, os governos estaduais pareciam, neste momento, ainda pouco capazes de aproveitar adequadamente a expansão econômica nacional. Em particular, não estavam sendo capazes de oferecer contrapartidas orçamentárias para complementação de projetos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) frustrando expectativas dos cidadãos locais quanto à promessa de realização dos investimentos.

Foi sobre a emergência de dificuldades dos governos estaduais para aproveitar um ciclo de crescimento que o projeto dos governos estaduais no federalismo assentou-se. Tornava-se necessário interrogar quais seriam, do ponto de vista dos estados, as bases requeridas para a retomada de estratégias de desenvolvimento. Inicialmente, a fiscalidade foi considerada como essencial para a pesquisa. Entretanto, já havia indicações de que não apenas características dadas pelo padrão e trajetória das receitas e despesas dos governos estaduais seriam capazes de explicar o quadro prevalecente. Outros fatores igualmente essenciais, relacionados às capacidades político-institucionais, se revelariam cruciais para o entendimento do cenário observado.

O arcabouço conceitual para a elaboração do projeto e da investigação buscou assentar-se no conceito de capacidades governativas dos governos estaduais, entendido como o conjunto de elementos que possibilitam aos governos orientar o desenvolvimento em seus territórios. Uma dimensão das capacidades é a fiscalidade, relacionada à efetiva possibilidade de taxação sobre bens e serviços, o recebimento de rendas por meios de transferências fiscais do sistema federativo de partilha de recursos e sua capacidade de realização de gasto e investimento.

Outra dimensão, ainda pouco investigada, das capacidades institucionais, está relacionada aos instrumentos e aos recursos institucionais, políticos e humanos para o planejamento, a execução e a coordenação de políticas públicas. Desta 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, qual seja, o de *produzir e orientar o modelo de desenvolvimento socioeconômico* e intervir nele.

Resultaram deste projeto de pesquisa três estudos, disponibilizados ao público, com, a nosso ver, significativas contribuições para a compreensão das realidades de governos estaduais no Brasil contemporâneo: *i)* o livro que reúne nove artigos de diversos pesquisadores nacionais sobre o tema das capacidades econômico-fiscais e político-institucionais, *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro – capacidades e limitações governativas em debate*; *ii)* o estudo sobre a experiência do estado de Pernambuco, *Capacidades Governativas no Ambiente Federativo Nacional-Pernambuco (2000-2012*); e *iii)* a investigação, feita em parceria com o Instituto Mauro Borges (IMB) da Secretaria de Planejamento de Goiás, *Capacidades Governativas no Ambiente Federativo Nacional – Goiás (2000-2012)*.

Os estudos têm apresentado conclusões que apontam para baixas capacidades estratégicas dos governos estaduais, ora porque os níveis atuais de endividamento continuam a pressionar os recursos fiscais, ora porque as estratégias perseguidas por governos estaduais não visam à maximização de recursos orçamentários estaduais com fontes federais, de maneira coordenada e explícita, capazes de aumentar o efeito multiplicador das suas propostas de investimento. Além disso, tem-se constatado que os governos estaduais permanecem presos a referências de planejamento de curto prazo (os planos plurianuais – PPAs), sem construir horizontes e visões de mais longo prazo como norteadores do planejamento atual.