

# **NOTAS DE PESQUISA**



# GOVERNOS ESTADUAIS NO AMBIENTE FEDERATIVO NACIONAL: PERCEPÇÕES DE GESTORES ESTADUAIS RELEVANTES

Aristides Monteiro Neto<sup>1</sup>

## 1 OBJETIVOS

Etapa recente no desenvolvimento do projeto *O que podem os governos estaduais no Brasil? Trajetórias de desenvolvimento comparadas*, em realização na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), é a da apropriação, por meio de entrevistas diretas a atores públicos estaduais relevantes, de características institucionais, pontos de vista, elementos de crise, ruptura e êxito, bem como apreciações sobre as pactuações e as negociações possíveis entre entes federados no Brasil. Seu objetivo é, de um lado, consolidar instrumentos e análises sobre aspectos político-institucionais do federalismo brasileiro e, de outro lado, descortinar e contrastar elementos sobre dinâmicas, impasses e consensos presentes em estudos recentes sobre o tema.

Foram realizadas entrevistas as quais buscaram interrogar gestores públicos estaduais sobre a intencionalidade, propósito e resultado das ações e relações cotidianamente por eles empreendidas. A investigação está organizada para mostrar e problematizar os principais conteúdos das entrevistas realizadas. A pesquisa tem preocupação, portanto, de apresentar e discutir, propriamente, as “visões do federalismo” expressas nos principais elementos do discurso dos gestores públicos entrevistados. As visões reveladas pelos gestores são sistematicamente problematizadas em face dos elementos conceituais propostos pela literatura pertinente.

## 2 ATORES ENTREVISTADOS

A pesquisa deu ênfase para a seleção de gestores públicos estaduais nas áreas de planejamento e finanças, principalmente a primeira. A ideia tem sido captar posicionamentos daqueles que têm papel estratégico na formulação e execução de políticas inclusive no comando estratégico das áreas setoriais. Em cada experiência estadual realizada, cinco gestores foram entrevistados o que resultou no total de vinte relatos. Os estados onde foi possível realizar entrevistas foram: Sergipe, Goiás, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

---

1. Coordenador da área de estudos regionais na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. E-mail: <aristides.monteiro@ipea.gov.br>.

Entre os entrevistados houve predominância de gestores estaduais lotados nas áreas de planejamento e finanças, além de gestores em áreas de assessoramento direto ao governador, assessoramento a políticas de desenvolvimento regional, áreas de desenvolvimento urbano e ciência e tecnologia. Destaque-se que, no conjunto, sete secretários de estado foram entrevistados: 35% do total. Em seguida, diversos servidores em funções relevantes: dois superintendentes em planejamento e gestão; cinco diretores em planejamento e gestão; dois gerentes; dois chefes de gabinete de secretários de estado; um analista de gestão da Secretaria de Planejamento; e, por fim, um assessor econômico de governo de estado.

### 3 HIPÓTESES

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

### 4 RESULTADOS

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

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

Algumas marcas para o padrão vigente de relações intergovernamentais foram identificadas a partir das menções feitas nas entrevistas. As principais reivindicações dos governos estaduais referem-se à recuperação de sua autonomia quanto à maior participação na arrecadação tributária nacional e na execução de políticas. Reivindicam (os governos estaduais)

que podem, cada qual, fazer mais se tiverem mais recursos, contudo, eles têm pouco interesse em realizar esforços de cooperação intergovernamental. O problema da limitação da capacidade governativa estadual está, em maior parte das respostas dadas, portanto, na sempre presente insuficiência de recursos e não na capacidade para partilhar soluções, compromissos e estratégias com outros entes federados.

Há que se destacar do conjunto de relatos sistematizados no estudo a marcada *desconfiança nas relações entre governos estaduais e governo federal*. A razão principal explicitada para tal padrão de comportamento está na desigual capacidade de recursos entre essas duas esferas de governo, que resulta em baixa autonomia para os governos estaduais na elaboração e execução própria de políticas. Adicionalmente, foi registrado que o ambiente federativo de alegado baixo incentivo, registrado em nível federal, à ação cooperada pouco induz a mudanças neste padrão de desconfiança institucional. Por exemplo, a mencionada proliferação de regionalizações criadas em ministérios setoriais/temáticos para efeitos de atuação vem atrapalhando ações de planejamento estadual ao gerar sobreposições de áreas de planejamento (federal e estadual) distintas em um mesmo território.

