

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

ANDRÉ CARVALHO ALCÂNTARA

FEDERALISMO FISCAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
Uma análise das políticas desenvolvimentistas do governo mineiro no período
2011-2022

Belo Horizonte
2022

ANDRÉ CARVALHO ALCÂNTARA

FEDERALISMO FISCAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
Uma análise das políticas desenvolvimentistas do governo mineiro no período
2011-2022

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2022

A347f

Alcântara, André Carvalho.

Federalismo fiscal e desenvolvimento econômico [manuscrito]: uma análise das políticas desenvolvimentistas do governo mineiro no período 2011-2022 / André Carvalho Alcântara. – 2022.

[6], 62 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 62-67

1. Federalismo – Federalismo fiscal – Minas Gerais. 2. Planejamento do desenvolvimento econômico – Minas Gerais. 3. Orçamento público – Minas Gerais. 4. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). 5. Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 338.984.3 (815.1)

André Carvalho Alcântara

Federalismo fiscal e desenvolvimento econômico: uma análise das políticas desenvolvimentistas do governo mineiro no período 2011-2022

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

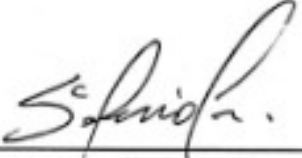
Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Raimundo de Sousa Leal Filho (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Silvio Ferreira Júnior (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 07 de dezembro de 2022

Resumo

Os estados, enquanto entes subnacionais, possuem diversas limitações na proposição de políticas de desenvolvimento econômico, seja por aspectos estruturais como a configuração do federalismo brasileiro, seja por aspectos conjunturais, como ciclos econômicos. Pelas competências exclusivas e compartilhadas entre os entes federados, delineadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), o desenvolvimento é responsabilidade de todos, e dentro dessas limitações, os governos planejam suas políticas públicas sobre o tema. Este trabalho aborda o debate sobre o federalismo e o federalismo fiscal, com enfoque no Brasil pós CF/88, e sobre a configuração do planejamento formal da administração pública neste período, destacando o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA e, PPAG para Minas Gerais) e, no caso mineiro, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). São analisados esses dois instrumentos para os últimos três governos mineiros (2011-2022), Antônio Anastasia, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Fernando Pimentel, pelo Partido dos Trabalhadores (PT); e Romeu Zema pelo Partido Novo (NOVO). O propósito mais geral do estudo realizado consiste em examinar se a alternância de poder à frente do executivo mineiro correspondeu a diferentes concepções de desenvolvimento econômico e de formas de promovê-lo, tendo como referência os instrumentos formais de planejamento do estado. A análise documental dos referidos instrumentos de planejamento traz resultados que apontam, no caso dos PMDIs, para um diagnóstico comum entre os governos quanto aos desafios a serem enfrentados para o desenvolvimento econômico do estado, com algumas diferenças na abordagem do papel do estado para alcançar este objetivo, e no caso dos PPAGs para uma significativa semelhança entre as agendas políticas da secretaria, dentro do reduzido espaço financeiro-orçamentário que ela dispõe.

Palavras-chave: Federalismo; Planejamento; Desenvolvimento econômico; PMDI; PPAG.

Abstract

States, as subnational entities, have several limitations in proposing economic development policies, whether due to structural aspects such as the configuration of Brazilian federalism, or due to conjunctural aspects, such as economic cycles. Due to the exclusive and shared competences between the federated entities, outlined by the Federal Constitution of 1988 (CF/88), development is everyone's responsibility, and within these limitations, governments plan their public policies on the subject. This work addresses the debate on federalism and fiscal federalism, focusing on Brazil after CF/88, and on the configuration of formal planning of public administration in this period, highlighting the Pluriannual Plan of Government Action (PPA e, PPAG for Minas Gerais) and, in the case of Minas, the Minas Gerais Integrated Development Plan (PMDI). These two instruments are analyzed for the last three Minas Gerais governments (2011-2022), Antônio Anastasia, for the Brazilian Social Democracy Party (PSDB); Fernando Pimentel, for the Workers' Party (PT); and Romeu Zema, for the Novo Party (NOVO). The more general purpose of the study is to examine whether the alternation of power at the head of the Minas Gerais executive corresponded to different conceptions of economic development and ways to promote it, having as a reference the formal instruments of state planning. The documentary analysis of the aforementioned planning instruments brings results that point, in the case of PMDIs, to a common diagnosis among governments regarding the challenges to be faced for the economic development of the state, with some differences in the approach of the role of the state to achieve this. objective, and in the case of the PPAGs for a significant similarity between the political agendas of the secretariat, within the reduced financial-budgetary space that it has.

Keywords: Federalism; Planning; Economic Development; PMDI; PPAG.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. FEDERALISMO	12
2.1 Federalismo como sistema político-administrativo	12
2.2 Considerações gerais sobre o Federalismo Fiscal	16
2.3 O federalismo brasileiro pós CF/88	20
3. PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	25
3.1 Planejamento governamental no Brasil moderno	25
3.2 Os instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA) e o PMDI	29
4. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MINEIRO NAS ÚLTIMAS TRÊS GESTÕES (2011-2022) ..	32
4.1 Os últimos PMDIs estaduais e os contextos de suas proposições ..	32
4.1.1 PMDI (2011-2030) – Gestão para a Cidadania	34
4.1.2 PMDI (2016-2027) – Desenvolvimento Econômico e Social sustentável de Minas Gerais: Redução das desigualdades sociais e regionais	38
4.1.3 PMDI (2019-2030)	43
4.2 A agenda de desenvolvimento econômico nos três últimos PPAGs	47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	62

1. INTRODUÇÃO

O debate político muitas vezes é movimentado pela pauta econômica, pela centralidade da economia na sociedade moderna. Promessas de crescimento econômico, geração de emprego e aumento da renda sempre estão presentes nos discursos eleitorais. Nesse contexto, a busca pelo desenvolvimento econômico comparece a todo plano de governo, seja qual for a concepção adotada a respeito da temática: o imaginário de um Estado desenvolvido norteia as propostas de políticas públicas nessa área.

A despeito da ideia de desenvolvimento ser complexa e interdisciplinar, levando em consideração questões educacionais, de saúde, de assistência social, ambiental, de segurança, entre outras, o debate sobre o papel do Estado como ator fundamental para o desenvolvimento econômico, frente ao seu esvaziamento em prol de um desenvolvimento via Mercado, acaba muitas vezes por assumir uma retórica forte na sociedade, mas sem necessariamente se debruçar sobre as limitações e os potenciais das diferentes estratégias de atuação governamental.

No caso brasileiro, o federalismo vigente confere diferentes atribuições a estados, municípios e União. Ao se debater a questão da implementação de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico de cada ente, deve-se ter em mente suas limitações, sejam elas estruturais ou conjunturais. Pelo lado estrutural, estados e municípios não possuem competência para executar políticas monetárias, ou seja, atuar sobre emissão de moedas, definição de taxa de juros e câmbio, e, do lado de política fiscal, a CF/88 e a legislação infraconstitucional posterior estabelecem vinculações de receitas, além de outros regramentos sobre as finanças públicas que reduzem a margem de discricionariedade na formulação e execução do orçamento público pelo ente. Pelo lado conjuntural, os ciclos econômicos e seus impactos sobre a arrecadação dos entes, assim como renegociações de dívida pública, choques externos, variações nos preços internacionais de determinados produtos, alinhamento partidário entre os governos dos diferentes níveis da federação são exemplos de situações que podem afetar a capacidade de propor políticas públicas.

Desta forma, a correlação entre ideologia partidária e o papel do estado através dos gastos públicos tem sido objeto de estudos ao longo dos anos. A ideia do que seria um padrão de comportamento esperado de governos liderados por partidos mais à esquerda ou à direita do espectro político tem se mostrado um desafio para pesquisadores que se debruçam sobre o tema.

Destaca-se que alguns estudos avaliam a relação entre a ideologia partidária e o ‘tamanho’ do governo (medido através dos gastos públicos), e outros analisam a influência da ideologia na composição dos gastos. No primeiro caso, os resultados da literatura internacional não são consensuais e sugerem que diferenças ideológicas não influenciam de modo sistemático os indicadores fiscais nem no nível federal nem no local (Potrake, 2011a). No segundo, as evidências também não são conclusivas, mas indicam que existem diferenças de prioridade de gastos nos governos de esquerda (grosso modo, priorizam a redistribuição de renda via gastos sociais) (Connoly; Mason, 2016; Dasha; Raja, 2012; Potrake, 2011b, entre outros).

No entanto, Potrake (2011a) pondera que a ideologia partidária tem influência apenas marginal tanto na composição dos gastos quanto nos resultados orçamentários. A partir da análise dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1997 a 2007, o autor conclui que nas últimas décadas a ideologia partidária influenciou, sobretudo, questões não orçamentárias (alinhamento político aos Estados Unidos, por exemplo).

No Brasil, os estudos sobre a influência da ideologia nos resultados orçamentários e na composição do gasto também não são conclusivos. Avaliando os governos estaduais, Cossio (2001) assinala que os governos de esquerda tendem a utilizar políticas fiscais mais expansivas. Nakaguma e Bender (2006) sugerem que eles priorizam gastos com educação (resultado similar ao de Bittencourt e Hilbrecht, 2003). Entretanto, de modo geral, os resultados são frágeis e uma das explicações seria o fato de as estruturas partidárias serem voláteis e com ideologias instáveis. Logo, não se pode afirmar nem que os resultados orçamentários de governos de esquerda são piores do que os de direita nem que há diferenças na composição de gastos. (BARBOSA *et al*, 2019, p. 492-493)

Sendo assim, é importante que se avance cada vez mais no debate sobre as complexidades da administração pública, com as restrições e dificuldades na condução da atividade governativa pelos diversos entes federativos, e dos espaços e oportunidades para a implementação das agendas legítimas dos governos que se alternam no poder na institucionalidade democrática. Uma das temáticas que comportam concepções distintas acerca do papel a ser desempenhado pelo governo é indubitavelmente a promoção do desenvolvimento econômico.

Neste trabalho, dirige-se a atenção para o estado de Minas Gerais, cujas três últimas eleições para o Executivo colocaram governantes de partidos de diferentes espectros ideológicos no poder, potencialmente portadores de visões e enfoques distintos sobre o que fazer na área da promoção do desenvolvimento econômico, cujas atuações defrontam situações fiscais também distintas. Tendo como pano de fundo essa problemática mais geral, o objetivo da análise empreendida consiste em examinar concepção de desenvolvimento econômico estabelecida pelo PMDI dos diferentes

governos do período 2011-2022 e como ela se desdobra nas políticas públicas propostas pela SEDE. Trata-se de uma abordagem de perspectiva comparada por meio da qual busca-se examinar se a alternância de poder à frente do executivo mineiro correspondeu a diferentes concepções de desenvolvimento econômico e de formas de promovê-lo, tendo como referência os instrumentos formais de planejamento do estado.

Dentro dessa perspectiva, os objetivos específicos do trabalho consistem em: examinar, através dos diferentes PMDIs, a concepção de desenvolvimento econômico de cada governo no período de 2011-2022; e analisar comparativamente os programas e ações, da SEDE, presentes no PPAG do início de cada governo do referido período 2011-2022.

Considerando os objetivos geral e específicos propostos, o trabalho se divide em quatro capítulos, além dessa introdução, sendo o último deles dedicado às considerações finais da análise empreendida. O capítulo seguinte apresenta uma breve revisão da literatura sobre o federalismo, com destaque para o federalismo fiscal, contextualizando as diferentes visões sobre papel do Estado e os desdobramentos nos arranjos federativos produzidos, e como, no caso brasileiro, em seu período pós CF/88, as competências administrativas e tributárias se desenharam para o estado, como ente federativo, frente aos municípios e a União.

O terceiro capítulo apresenta os instrumentos de planejamento oficiais definidos pelo arcabouço legal brasileiro e mineiro a partir da CF/88, abordando virtudes e disfunções que a literatura apresenta sobre o tema. O enfoque dado nesse capítulo recai nos dois instrumentos analisados nesse trabalho, o PMDI, instituído pela Constituição Mineira de 1989 (CM/89) e o PPA, ou PPAG no caso de Minas Gerais, instituído pela CF/88. A escolha destes dois instrumentos como objeto de análise se deve ao seu formato institucionalizado, por ser um instrumento de planejamento formal, obrigatório aos governos, com regramentos importantes, o que provê uma base com um relevante grau de padronização para a análise comparativa da atuação do governo mineiro no período 2011-2022.

O quarto capítulo apresenta a análise dos instrumentos de planejamento citados acima, para os três últimos governos mineiros (2011-2022). No PDMI, como instrumento de planejamento de longo prazo, de maior caráter dissertativo, buscou-se olhar para a ideia geral de desenvolvimento presente no documento, e como cada governo nele expõe, ao pensar e planejar a sua visão de futuro para o estado, a percepção que tem sobre o tipo de desenvolvimento econômico almejado. No mesmo capítulo, passa-se à

análise dos programas e ações da SEDE inseridas no primeiro PPAG de cada governo, a fim de identificar semelhanças e diferenças entre as políticas públicas do setor no período, além da análise orçamentária para comparar o valor relativo programado para a atuação da referida secretaria.

Da perspectiva metodológica, é importante ressaltar, inicialmente, o eixo orientador da abordagem empreendida. Nesse sentido, o estudo não tem como propósito realizar nenhuma análise acerca da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas realizadas sob o rótulo de promoção do desenvolvimento econômico pelo estado, direcionando a atenção, tão somente, para o planejamento de médio e longo prazo dos governos no referido campo de atuação. Por essa razão, optou-se por analisar o primeiro PPAG no que se refere à atuação da SEDE, ou seja, aquele realizado durante o primeiro ano de cada governo, quando a gestão que assumiu realiza o seu planejamento para o quadriênio, sem incorporar, à análise, as revisões do plano que acontecem a cada ano, entendendo que as correções de trajetória, com inclusão ou exclusão de programas, projetos e ações nas revisões possui um maior grau de influências de aspectos conjunturais que não alteram, de forma significativa, a concepção mais geral da programação proposta para a secretaria.

Outra escolha metodológica importante se refere à da unidade orçamentária¹ analisada. Os atores estatais envolvidos na promoção do desenvolvimento econômico são diversos, desempenhando papéis que se alteram ao longo do tempo. Em Minas Gerais, especificamente, importantes organizações fizeram parte do processo de promoção do desenvolvimento no decorrer do século XX, como a Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), criada na década de 1950, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), o Instituto de Desenvolvimento Industrial (Indi) e a Fundação João Pinheiro (FJP) na década de 1960, além da Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais (CDI-MG) no início da década de 1970, os quais foram fundamentais na elaboração de diagnósticos, estudos e planejamentos, assim como na atração de investimentos, e realização de investimentos diretos por parte do governo (GUIMARÃES e VICARI, 2021). Além dos órgãos da administração indireta citados, muitos órgãos da administração direta também possuem ações que contribuem para o desenvolvimento econômico, e dentro do setor “Desenvolvimento Econômico” discriminado em cada PPAG,

¹ Lei nº 4.320/1964, art. 14: **Unidade Orçamentária** é o menor nível da classificação institucional. É a destinatária das dotações do orçamento da União. Corresponde a entidades da administração direta ou indireta na maioria dos casos, podendo servir também para identificar fundos especiais, transferências a Estados e Municípios, encargos financeiros da União, operações oficiais de crédito, refinanciamento da dívida pública mobiliária federal e reserva de contingência.

diferentes unidades orçamentárias são reunidas neste agrupamento, em cada governo. Sendo assim, buscando uma maior objetividade e padronização na análise do que seria uma ação mais direta de planejamento do executivo, optou-se por avaliar as ações da SEDE, secretaria cuja atribuição institucional é, dentre outras, “[...] planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas: - à política estadual de desenvolvimento econômico [...]” (MINAS GERAIS, 2022).

Complementando as escolhas metodológicas realizadas, a alternância de poder nos três últimos mandatos do governo mineiro por partidos de caráter político-partidário distintos, com Antônio Anastasia (PSDB), Fernando Pimentel (PT) e Romeu Zema (NOVO), motivou o recorte temporal de 2011-2022 para este estudo.

Além da pesquisa bibliográfica, por meio de periódicos, livros e artigos disponíveis em meios digitais e físicos, utilizados nas análises sobre federalismo e sobre o planejamento governamental presentes no trabalho, foi realizada pesquisa documental sobre os instrumentos de planejamento oficiais do estado, por meio de consultas no *site* da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). No caso do PPAG, que possui diferentes volumes, foi utilizado o de “Programas e ações por setor de Governo”, em que o agrupamento tem por base os setores, facilitando a análise para o setor “Desenvolvimento econômico”, observando metas financeiras, título, finalidade, público-alvo e produto das ações da SEDE.

Para o PMDI, os governos apresentaram volume único, à exceção do PMDI (2016-2027), cujo primeiro volume é estruturado como aqueles apresentados pelos outros governos estudados, e o volume II e III são documentos mais robustos de diagnósticos setoriais (621p.) e perfis territoriais (415p.), respectivamente; sendo assim, especificamente para o governo de Fernando Pimentel foi selecionado apenas o volume I para a análise. Foram analisadas as partes específicas relativas ao desenvolvimento econômico de cada PMDI, eixo, diretrizes ou rede de desenvolvimento, além do conteúdo inicial dos documentos, que contém introdução, diagnóstico do estado, visão de futuro, descrição do plano etc.

Cabe ressaltar que as considerações sobre os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento do trabalho não ficam restritas a esta introdução. Sempre que pertinentes, são feitos, ao longo dos demais capítulos, esclarecimentos adicionais acerca de fontes de informação utilizadas, bem como de escolhas referentes ao que analisar e como fazê-lo.

2. FEDERALISMO

Neste capítulo, são abordadas discussões presentes na literatura sobre a organização política do Federalismo, e seus diferentes arranjos, em que comparece, como uma questão relevante para a presente pesquisa, a definição do desenho ótimo de divisão de atribuições políticas, institucionais e financeiras entre os entes que integram tal modalidade de sistema político-administrativo. O texto dá enfoque à discussão empreendida no âmbito do denominado federalismo fiscal, em que as competências tributárias e administrativas são destaque na busca pelo arranjo capaz de proporcionar a maior eficiência econômica na produção de políticas públicas. E, por fim, tece considerações sobre o federalismo do Brasil contemporâneo, ou seja, como a CF/88 estabeleceu um novo arranjo político ao país, com uma maior descentralização, após o período de Ditadura Militar, e as potencialidades e as dificuldades inerentes a este novo arranjo, além das restrições orçamentárias no atendimento a necessidades e demandas da população.

2.1 Federalismo como sistema político-administrativo

Para adentrar a discussão almejada, faz-se importante inicialmente trazer algumas considerações gerais acerca do Federalismo, desenho político-institucional vivenciado pelo Brasil ao longo de sua história como nação.

Na literatura, a maneira como o poder político é distribuído regionalmente ficou conhecido como Forma de Estado, em que as formas clássicas são Regime Unitário e Sociedades de Estado. O Regime Unitário se caracteriza pela centralização política, em que não há compartilhamento de responsabilidades entre esferas de governo; o poder central é responsável por todas as atribuições políticas e, especialmente, quando há uma descentralização territorial, ela tem caráter apenas administrativo. As Sociedades de Estado possuem duas configurações, as Confederações e as Federações, sendo a primeira considerada precursora da segunda, não existindo mais exemplos atualmente. A confederação expressa uma situação em que os Estados-membros eram mais fortes que o Poder Central, possuindo suas próprias leis e instituições, sendo coletivas apenas as ações previamente concordadas. Já nas Federações, como o caso brasileiro, são atribuídos poder e capacidade política aos entes subnacionais através da Constituição, baseados no compartilhamento de legitimidade e decisões entre mais de um nível de governo, mas com a soberania una da nação (ENAP, 2017).

Em linhas gerais, a ideia de uma nação organizada em um arranjo unitário ou federativo está atrelada ao processo histórico que lhe caracteriza, com a formação de seu estado nacional e as relações entre os agentes políticos e econômicos da sociedade, nas suas necessidades em comum para a criação de um Poder Central, frente aos anseios de autonomia regional, e dessa forma realizar a difícil tarefa de conciliar tensões e anseios particulares, produzindo um modelo que traria maior satisfação aos envolvidos no processo, em uma ideia de coletividade. Nas palavras de Oliveira (2007, p.7):

[...] a federação seria, assim, a expressão de um pacto político vertical estabelecido entre as unidades de governo que integram o espaço nacional, garantido por uma força soberana - o Governo Central -, mas preservando-se os distintos pactos horizontais estabelecidos em cada uma dessas unidades. O que significa que as unidades federadas abririam mão de parte de sua soberania para a construção desse equilíbrio necessário, embora conflitivo, para a consolidação da Nação, mas mantendo sua autonomia no tocante à definição de seu ordenamento constitucional, do exercício de seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e também da competência residual, que lhes asseguraria, através da garantia de competências tributárias próprias, a autonomia financeira necessária para o cumprimento de suas funções e para o atendimento das demandas de sua comunidade.

Os pactos políticos estabelecidos são frutos de um tempo histórico e das particularidades de cada sociedade e nação, sendo diversas as formas de federalismo existentes no mundo e em cada momento do desenvolvimento do capitalismo. Gracia (2004, *apud* OLIVEIRA, 2007) faz um exercício de sistematização dos modelos “clássicos” de federalismo presentes na literatura, que se alternam com momentos de maior e menor centralização das competências administrativas e tributárias, influenciados pelas teorias dominantes sobre o papel do Estado em cada período histórico. São quatro modelos destacados pela autora, sendo um mais particular, que não diz respeito às etapas históricas de desenvolvimento do sistema capitalista, mas a tensões regionais, cujas necessidades de acomodação de conflitos exigem soluções específicas, produzindo arranjos institucionais desiguais entre diferentes entes subnacionais. É o caso, por exemplo, da Espanha, em que as regiões Basca e da Catalunha possuem regramentos distintos dos outros entes de mesmo nível hierárquico - arranjo denominado de Federalismo Assimétrico.

Os outros três modelos representam arranjos governamentais que expressam retratos de seu tempo histórico. O Federalismo Dual é descrito como o primeiro modelo de sistema federalista, sendo observado nos EUA durante boa parte do século XIX, como fruto do processo de independência daquele país, pactuado em sua Constituição de 1787.

Naquele momento, a ideologia liberal dominante via a preocupação em garantir a eficiência alocativa que o mercado presumidamente conseguia produzir, não permitindo que o Estado, como força externa interferisse negativamente no processo. Condizente com esse ideário, na tentativa de garantir um Poder Central fraco, no que concerne à relação tributária, o modelo garantiu um predomínio das instâncias estaduais, que acabou por não se mostrar sustentável, sem a preocupação com a necessidade de se olhar para conflitos inerentes às desigualdades e diferenças regionais, tensões que culminaram com a eclosão da guerra civil entre 1861 e 1865 (OLIVEIRA, 2007, p. 9-10).

O Federalismo Cooperativo ganha espaço na virada para o século XX, com as mudanças pelas quais o capitalismo passava ao redor do mundo, com maior exigência de demandas sociais por parte dos trabalhadores, e que ganha mais força após a crise de 1930, quando o pensamento Keynesiano assume o protagonismo na recuperação das economias ocidentais, consolidando o papel de um Estado mais atuante na economia. Desse pensamento se depreende um aumento maior do papel do Poder Central como mediador e colaborador com os poderes regionais na promoção de políticas públicas.

Embora amparada no princípio da cooperação, a divisão clara de competências e funções entre os distintos níveis de governo, visando a maximização do bem-estar social, com o modelo contemplando mecanismos redistributivos, as críticas à sua arquitetura (ainda sem ressonância importante neste período) começavam a apontar sua principal debilidade para o objetivo da eficiência: a subjugação das esferas subnacionais ao Poder Central e a ausência de competição/concorrência entre elas na oferta de serviços públicos. (OLIVEIRA, 2007, p.12)

O Federalismo Competitivo é fruto da mudança na concepção hegemônica de pensamento econômico vigente nas economias ocidentais. Enquanto a resposta à crise dos anos 1930 veio pela intervenção do Estado, a crise dos anos 1970 incorporou à imagem do Estado o papel de vilão, em que é visto como o maior responsável pelos altos níveis de pobreza, mesmo com aumento dos gastos públicos, desdobrando também em crescimento do endividamento público. Nessa perspectiva, ganhou força a Teoria da Escolha Pública, em que o Estado é equiparado com o Mercado na forma como seus atores se relacionam, buscando sempre maximizar sua utilidade individual em detrimento da busca pelo interesse público. Na prevalência da busca do interesse individual - poder, voto, riqueza etc -, diante da ausência de competição entre os entes nacionais na oferta de serviços públicos, não haveria estímulo a melhora de eficiência na produção de políticas públicas. O Federalismo Competitivo vem então reforçar a necessidade de aumento de autonomia dos entes subnacionais para produzir competição na oferta de

serviços públicos, permitindo ao cidadão escolher onde morar, e se relacionar com o poder público, e, em outra mão, reduzir não só o papel do Poder Central na condução do processo, como reduzir o tamanho do Estado. O argumento é que, ao invés de resolver as falhas provenientes do funcionamento do mercado, quanto mais o Estado atua na economia mais ineficiência ele produz, por suas próprias falhas (OLIVEIRA 2007, p. 11-13).

Oliveira (2007) chama a atenção para um tipo de federalismo mais atual, que emerge de uma situação de insucesso das medidas neoliberais a partir dos anos 1980 em produzir maior eficiência na oferta de serviços públicos, que ele chama de Federalismo Institucional. Nele, o Poder Central volta a ganhar maior relevância, porém na coordenação de esforços em um novo papel de regulação, supervisão, responsabilização etc, ou seja, na construção de instituições fortes, que garantiriam uma auto-limitação do Estado, e a geração de eficiência nas atividades do mercado, não sendo visto como o mal a ser evitado, como na teoria da Escolha Pública, nem como o responsável pelas atribuições de distribuição, alocação e estabilização, como no período pós-guerra. Nessa nova etapa do desenvolvimento do sistema capitalista, com uma economia globalizada e capital volátil, dinâmico e muitas vezes especulativo, as preocupações com estabilidade monetária, de câmbio, juros e inflação, além da sustentabilidade da dívida, e o medo por políticas fiscais expansionistas, acabam adquirindo posição central para a expectativa dos agentes, sendo necessário que os governos subnacionais se enquadrem na estratégia do governo central na consecução desses objetivos. “As instituições se transformam, assim, no instrumento que garante o cumprimento das novas normas e regras por parte dessas esferas e moldam o novo formato dessas relações de subordinação ao novo credo.” (OLIVEIRA, 2007, p.21).

Cada país tende a apresentar, em seu arranjo político-institucional e tributário maior ou menor proximidade com um desses modelos “ideais”, pois “a natureza dinâmica do federalismo fiscal o faz assumir configurações diversas ao longo do tempo e no espaço, bem como é produto da interação entre as regras institucionais e a organização e dinâmica econômica do País.” (SILVA, 2009, p. 119). Nos debates sobre o melhor desenho político-institucional, ou seja, aquele que representaria maior eficiência na produção de políticas públicas, adquire relevância a abordagem que remete ao federalismo fiscal.

2.2 Considerações gerais sobre o Federalismo Fiscal

Para iniciar a discussão acerca das contribuições e dilemas permeiam a temática do federalismo fiscal, pode-se recorrer à definição posta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP):

[...] o Federalismo Fiscal é o ramo da ciência econômica dentro do setor público que busca estudar a repartição fiscal e de competências entre as diferentes esferas de um governo, buscando sempre a melhor alocação e maximização da eficiência da arrecadação de recursos para os governos e melhor oferta de bens e serviços públicos à população de uma forma geral. Portanto, o foco de análise no Federalismo Fiscal é a forma como uma federação se organizou entre seus entes federados para melhor arrecadação de recursos para assim prover uma melhor oferta de seus bens demandados pela população. Todavia, a teoria associada ao Federalismo Fiscal não se prende somente a melhor alocação de recursos e oferta de bens, mas também à distribuição de renda e ao crescimento econômico. (ENAP, 2017, p.25)

Das diferentes visões contempladas na teoria do federalismo fiscal, a primeira a ser destacada é a abordagem keynesiana, na qual a incapacidade do mercado em lidar com situações de crise, e com as desigualdades de renda, abre espaço para o fortalecimento de uma revisão teórica sobre o papel do Estado, em que ele deveria atuar sobre as “falhas de mercado” e para reduzir as disparidades sociais, assumindo as funções de alocação, distribuição e estabilização (OLIVEIRA, 2007; SILVA, 2009, ENAP, 2017). Em um esforço de racionalização deste corpo teórico, Musgrave (1973, *apud* OLIVEIRA, 2007; SILVA, 2009) propõe o plano orçamentário ótimo, em que as funções atribuídas ao Estado – alocativa, distributiva e estabilizadora – combinadas com o critério de eficiência, desenham um federalismo fiscal com um protagonismo do Poder Central e, fundamentalmente com a necessidade de cooperação entre as esferas governamentais para alcance dos objetivos da Federação.

No que se refere à função redistributiva, esta se fundamenta na ideia de que as diferentes regiões de uma federação possuem padrões de organização e dinâmicas econômicas diferentes entre si, o que gera desigualdade nas oportunidades e possibilidades de escolha ou manifestação de preferências entre indivíduos, regiões e setores produtivos, demandando ações do Estado para redução das diferenças regionais, setoriais e em termos de renda e qualidade de vida dos indivíduos (SILVA, 2009). Para que essa função seja executada de maneira ótima, cabe ao Governo Central realizar as políticas necessárias, pois os entes subnacionais, ao realizarem isoladamente políticas redistributivas, poderiam gerar uma migração populacional ou de setores produtivos, que

desdobraria em um novo arranjo de concentração dessas desigualdades, em que famílias de menor renda se deslocariam para os entes que ofereçam essas políticas públicas e setores de maior renda buscariam as localidades de menor custo tributário. Sendo assim, seriam recomendáveis medidas que ultrapassassem as fronteiras dos entes subnacionais, com atuação de âmbito nacional, para coordenação de esforços, seja com o direcionamento de transferências fiscais entre as esferas de governo, seja com um desenho de um sistema tributário mais progressivo (que onere proporcionalmente mais as rendas mais altas), seja com o perfil de cestas de bens provisionados pelo governo.

Da mesma forma, a função estabilizadora deveria ser exercida pelo Poder Central, tendo em vista que, da perspectiva de política monetária, os entes subnacionais não dispõem de instrumentos para atuação em taxa de juros, câmbio etc, e, da perspectiva de política fiscal, a coordenação do Governo Central é fundamental para que os esforços individuais de entes subnacionais não sejam frustrados por ações de outros entes, pois, com a mobilidade de fatores, os efeitos de transbordamento gerariam ineficiência, sendo fundamental a cooperação entre as esferas de governo.

[...] as ações de política fiscal de natureza expansionista tendem a perder eficiência e eficácia por meio dos transbordamentos comerciais; os aumentos dos gastos locais seriam parcialmente transferidos para outras jurisdições via compra de mercadorias e serviços. As ações restritivas tenderiam a reduzir a demanda e a pressionar os preços para baixo, gerando incentivos sobre demandas oriundas de outras comunidades fiscais do mesmo universo federativo. Nos dois casos, os esforços desenvolvidos unilateralmente por uma unidade federativa seriam parcialmente neutralizados, gerando ineficiências econômicas. (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p.541, apud SILVA, 2009, p. 125)

A função alocativa, por outro lado, deveria ser compartilhada entre os entes. A maior eficiência seria alcançada com a correspondência entre bem consumido pelos indivíduos e tributação para o seu financiamento, ou seja, a prestação de determinado serviço ou bem público deve ser feita pelo ente cujos benefícios daquele bem estejam circunscritos ao seu território, possuindo assim fontes de financiamento que consigam internalizar esses custos (OLIVEIRA, 2007).

O governo central deve responder pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme, em termos de preferência e em termos de quantidade individual demandada em todo o território federativo. Os governos estaduais assumiriam a responsabilidade pela provisão de itens com preferências regionais, e os governos locais responderiam pelos bens cujo perfil da demanda fosse específico de uma localidade. (SILVA, 2009, p. 121)

Sendo assim, de acordo com as atribuições definidas nas áreas de redistribuição e estabilização, além do desenvolvimento econômico e regional, o Governo Federal deveria dispor de instrumentos abrangentes e de maior poder para essa finalidade, de preferência contando com tributos de competências gerais, como imposto sobre a renda e sobre consumo, enquanto aos estados também caberiam impostos com incidência sobre a mesma base, porém, pelo risco de impactar políticas nacionais e afetar o quadro macroeconômico, seria interessante a cobrança do imposto pelo Poder Central, com regras de repasses da arrecadação para as demais esferas, evitando a exploração de bases concorrentes pelos dois níveis de governo (OLIVEIRA, 2007).

Por outro lado, a teoria da Escolha Pública vê vários problemas na atuação do Estado que não lhe permitiria exercer de maneira ótima as funções a que se propõe. Além do predomínio dos interesses particulares frente aos coletivos pelos tomadores de decisão na esfera pública, um ponto fundamental é que, assim como no mercado, é a competição que leva a maior eficiência e, no caso do federalismo, seria a competição entre os entes subnacionais que faria com que a oferta de bens e serviços públicos melhorasse. A descentralização das atividades públicas seria o caminho para maior eficiência.

A ausência de concorrência, juntamente com a existência de transferências intergovernamentais para essas esferas, realizadas sem condicionalidades, seriam responsáveis, de acordo com essa perspectiva teórica, pela leniência com que os gastos públicos são tratados, pela difusão de comportamentos *free rider*, acomodaticios, dos agentes públicos e pela falta de empenho da administração descentralizada em adotar medidas para melhorar a cobrança de impostos de sua competência e melhorar a gestão pública, visando aumentar a eficiência do gasto e a qualidade dos serviços prestados à população. Se os gastos não representam um custo para os cidadãos que recebem o benefício, nem para a administração que os fornece, não haveria, por parte dos primeiros, pressões para aumentar sua eficiência, nem motivação para o segundo cobrar impostos de sua competência, já que as necessidades da comunidade são atendidas por transferências de outras localidades. Por isso, torna-se necessário associar custos a benefícios. (OLIVEIRA, 2007, p.25)

Sendo assim, nessa perspectiva, ao Governo Central caberia um esvaziamento de suas funções, restringindo-se a oferecer o que não pode ser feito por um nível inferior de governo, com uma vinculação estrita entre despesas e receitas para tal finalidade, tanto para garantir maior eficiência do gasto público, quanto para gerar maior possibilidade de envolvimento do cidadão no processo de fiscalização, controle e cobrança dos atos dos governantes.

Como argumenta Oliveira (2007), as reformas implementadas nas décadas de 1980 e 1990, ao redor do mundo, com base na visão teórica da Escolha Pública produziram um aumento rápido da miséria e um acirramento dos conflitos federativos, através de uma competição predatória que se estabeleceu entre os entes, levando a fenômenos como a “guerra fiscal”, em que cada ente busca realizar renúncias tributárias para atração de investimentos, que provoca distorções na alocação de recursos e enfraquecimento financeiro das unidades governamentais. A partir de um diagnóstico dos possíveis erros a serem evitados para que essa competição seja saudável e não predatória entre os entes subnacionais, os teóricos do “novo institucionalismo” vão apontar para a necessidade de instituições fortes que estabeleçam regras claras para o Estado, com a finalidade de produzir mecanismos de coordenação e cooperação entre as esferas de governo, para que a descentralização consiga ofertar políticas públicas de qualidade sem sobreposição de funções nem desperdício e descontrole de suas finanças.

Nesta nova concepção, o Governo Central é revitalizado, com uma imagem de um Estado forte, ágil e enxuto, ou seja, foge do desenho keynesiano e suas funções estabilizadora, redistributiva e alocativa, com uma grande quantidade de atribuições, e de um Estado mínimo da teoria da Escolha Pública, reduzido a uma posição inerte à competição entre os entes, apenas focados em prover bens e serviços de caráter nacional. A garantia de eficiência para o setor público e para o sistema econômico viria com reformas institucionais visando dotar o Poder Central de poder regulatório e de comando sobre os governos subnacionais, estabelecendo marcos regulatórios para diversas áreas, principalmente com regras fiscais que estabeleçam parâmetros para controle das finanças governamentais e atribuições e responsabilidades para as transferências intergovernamentais, além de uma constante busca por melhoria nos instrumentos de participação popular, garantindo maior transparência e controle dos governos. Importante destacar que permanece a concepção de garantir autonomia aos entes subnacionais, com um movimento de descentralização na produção de serviços públicos, mas com regramentos que busquem incentivar uma “competição saudável”, sem perder os elos de solidariedade necessários à coesão federativa, uma tarefa complexa e que pressupõe revisões periódicas dos instrumentos, “(...) adaptando-o à diversidade de situações existentes na federação com tratamentos e abordagens que levem em conta essas diferenças.” (OLIVEIRA, 2007, p. 29).

Todas essas concepções e discussões teóricas, aliadas às experiências internacionais e trajetórias históricas de cada país, vão influenciar a modelagem de um pacto federativo que busque a produção de melhores resultados na produção de políticas públicas pelo Estado. No Brasil, a última Constituição Federal, promulgada em 1988, adotou uma orientação de caráter descentralizante, com suas especificidades e as modificações introduzidas nos anos subsequentes, forjaram um arranjo político-institucional e administrativo brevemente discutido a seguir.

2.3 O federalismo brasileiro pós CF/88

Os anseios da sociedade brasileira, após anos de ditadura militar, pelo retorno da democracia tinham como característica essencial a expansão de direitos sociais e a descentralização do poder: duas bandeiras que representavam a antítese do autoritarismo vivido. Pelo lado do federalismo fiscal, o regime ditatorial havia centralizado decisões de política fiscal na União, em uma reforma tributária que retirou o imposto de exportação dos estados, deixando a eles a autoridade pela cobrança do ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) e do ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis), e, aos municípios a cobrança do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) e do ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza); porém a atribuição de legislar e estabelecer alíquotas ficou sob a tutela do Senado Federal e do Presidente da República, retirando essa autonomia dos entes subnacionais. O governo autoritário criou os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) para direcionar parte das arrecadações da União para esses entes, com intuito de acomodar tensões e ganhar apoio através dessa redistribuição de receitas, mas com percentuais que foram reduzidos logo nos primeiros anos, e com o Poder Central decidindo previamente a destinação desses recursos (OLIVEIRA, 2007).

O novo pacto federativo definido no texto constitucional de 1988 ampliou as competências tributárias dos entes subnacionais, destacando o fato de que foi outorgado aos municípios o *status* de ente federativo. Além de reatribuir-lhes autonomia para legislar sobre seus próprios tributos, o referido pacto aumentou as transferências intergovernamentais, de 17% para 22,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto de Produtos Industrializados (IPI), para o FPM, e de 16% para 21,5% para o FPE, o que reduziu a capacidade financeira da União. Essas variações na capacidade de arrecadação e disponibilidade de receitas para os entes, durante a ditadura militar e após redemocratização podem ser vistas na Tabela 1.

Tabela 1: Evolução da Carga tributária brasileira e da Distribuição federativa das receitas em anos selecionados

Ano	CTB (% PIB)	Arrecadação direta (%)			Receita Disponível (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,41	64,00	31,30	4,70	59,50	34,10	6,40
1965	18,99	63,60	30,80	5,60	54,80	35,10	10,10
1970	25,98	66,70	30,60	2,70	60,80	29,20	9,90
1975	25,22	73,70	23,50	2,80	68,00	23,30	8,70
1980	24,52	74,70	21,60	3,00	68,20	23,30	8,60
1985	24,06	72,70	24,90	2,40	62,70	26,20	11,10
1988	22,43	71,70	25,60	2,70	60,10	26,60	13,30
1990	28,78	67,00	29,60	3,40	58,90	27,60	13,50
1995	29,41	66,00	28,60	5,40	56,20	27,20	16,60
2000	33,36	66,70	27,60	5,70	55,80	26,30	17,90
2005	38,94	68,40	26,00	5,60	57,60	25,20	17,20

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Oliveira (2007)

Os dados da Tabela 1 mostram o aumento da arrecadação direta e receita disponível da União durante a ditadura militar, e uma redução em seguida com a redemocratização, com destaque para o expressivo aumento na receita disponível dos municípios². Cabe aqui destacar que a CF/88, ao mesmo tempo que reduziu a disponibilidade de receita da União em relação aos demais entes, em seu artigo 195, permitiu a possibilidade da criação de contribuições sociais para financiamento da seguridade social, que não necessitava repasse para os demais entes, o que contribuiu para um expressivo aumento da carga tributária no país.

Nas atribuições dos entes, também houve uma descentralização. Os constituintes optaram por colocar a provisão de grande parte dos serviços públicos, principalmente os sociais, como competência comum dos três entes, como saúde, assistência social, cultura, educação, ciência, preservação do meio ambiente, segurança alimentar, moradia, saneamento básico etc (BRASIL, 1988, art. 23), sinalizando para um modelo de federalismo cooperativo. Embora o desenvolvimento econômico e social não faça parte do rol das atribuições comuns dos entes federados, especificadas no Art. 23, trata-se de temática que, por sua importância, tende a receber a atenção de todos eles, ainda que em condições muito desiguais de mobilização de recursos e de instrumentos de política pública.

² Dados mais recentes, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), mostram que o cenário ao longo do período contemporâneo mantém-se relativamente estável. BRASIL. **Carga Tributária do Governo Geral**. Tesouro Nacional Transparente, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2021/114>. Acesso em 14 dez. 2022.

Porém, na prática, alguns pontos dificultam essa cooperação. Souza (2005) destaca dois deles: as grandes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes entre os governos subnacionais que implicam em uma enorme diferença na capacidade de implementação de políticas públicas dos entes subnacionais; e ausência de mecanismos tanto institucionais quanto constitucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. Outros normativos posteriormente vieram para complementar o desenho federativo e delimitar algumas ações, mas com relação a CF/88. Souza (2005) ressalta os seguintes pontos ao refletir sobre essa transição:

Em algumas questões, a Constituição de 1988 contrastou com as anteriores, principalmente nos seguintes aspectos: (a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; (b) na expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos e (c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários.

No entanto, a Constituição de 1988 conservou certas características das constituições anteriores, tais como (a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais vis-à-vis os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal. (SOUZA, 2005, p. 110)

Esse novo arranjo federativo, com o fortalecimento do sistema de transferências fiscais, em que estados e municípios têm garantidos repasses, independente de seus esforços tributários de arrecadação, produziu um aumento no número de municípios de pequeno porte e uma redistribuição de receitas, em que regiões economicamente menos desenvolvidas passaram a dispor de receitas *per capita* muitas vezes maiores do que as regiões de maior poder econômico, apesar de não terem sido observados grandes efeitos de redução das desigualdades regionais (ARRETICHE, 2004). Desse desenho governamental, ao lado da preocupação com as finanças públicas e o alto endividamento dos estados que vinha crescendo nas últimas décadas, foram criadas legislações fiscais ao longo dos anos 1990, culminando na Lei nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos entes, na tentativa de limitar a falta de

compromisso com o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais, em um sistema tributário caracterizado por um elevado nível de dependência de transferências fiscais e ausência de vínculo entre quem taxa e quem gasta (RODDEN, 2001 apud ARRETCHE, 2004).

Além de definir competências comuns aos três entes de federação, a CF/88 atribui competências particulares à União e aos estados e municípios. O texto constitucional estabelece, em seu art. 25, que “São reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas por essa Constituição.” (BRASIL, 1988), deixando-lhes uma posição preponderante de coordenação e apoio aos municípios na prestação de serviços públicos, com atribuições específicas que leis ordinárias de determinados setores viriam a descrever, como a Lei de Diretrizes Básicas da Educação que, a despeito do art. 212 da CF/88 trazer a obrigação dos entes gastarem um percentual mínimo de suas receitas com educação, aporta mais detalhes ao desenho de cooperação com as atribuições de cada ente. Algo similar se passa na Saúde, por meio da Emenda Constitucional nº 29/2000 que estabeleceu também os percentuais mínimos a serem gastos pelos entes no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual, desde a Lei nº 8.080/1990 (Lei do SUS), já contava com um desenho de arranjo cooperativo. Leis orgânicas e complementares no campo de assistência social, proteção do meio ambiente, política de habitação, de destinação de resíduos etc, buscaram gradativamente preencher lacunas de desenhos institucionais necessários para melhor coordenar esforços, e delimitar atribuições para a oferta de políticas públicas de gestão compartilhada.

A conjuntura econômica na década de 1990, com o endividamento dos estados, e a política monetária de juros altos para controle inflacionário, produziram uma situação restritiva para as finanças dos estados, o que, aliada aos mecanismos de controle fiscal criados pela União e aos acordos de refinanciamento das dívidas, retiraram em muito a autonomia dos estados.

Com os governos subnacionais limitados em sua autonomia, circunscritos ao uso de seus recursos tributários para o desempenho de suas funções, asfixiados por altos níveis de endividamento e contando com um alto grau de engessamento de seus orçamentos, pode-se dizer que, na atualidade, a federação brasileira não representa mais do que uma pálida idéia dos objetivos que motivaram os constituintes de 1988. (OLIVEIRA, 2007, p. 56)

Lopreato (2002) vai além, ao trazer a discussão de como o endividamento público dos estados a partir das reformas centralizadoras de 1964 criou uma situação de dependência, com a perda da autonomia no manejo dos instrumentos tributários e fiscais por parte desses entes em relação às decisões da União para planejar seus

investimentos. E, nesse contexto, os estados passaram a recorrer ao endividamento externo e acessar alguns recursos internos “[...] que dependiam de formas específicas de articulação das empresas estaduais com a União, da negociação de verbas federais, de financiamento das agências oficiais de crédito e dos bancos dos próprios estados” (LOPREATO, 2002, p. 11).

A crise dos anos 1980, que apresentou uma forte restrição no acesso ao crédito internacional, aliado a uma mudança de rumo na política econômica do país, com foco no equilíbrio fiscal, fez com que os estados não conseguissem rolar suas dívidas e entrassem em uma forte crise, com crescimento expressivo das respectivas dívidas líquidas na década de 1990, principalmente a partir de 1994 com os juros altos, fruto da política de estabilização da moeda. Dessa forma, os estados, que haviam ganhado força política com a redemocratização, passaram a se ver reféns em um cenário financeiro de forte endividamento, necessitando acatar as duras regras de ajuste fiscal impostas pela União, e principalmente os termos para renegociação da dívida pública estadual, com a privatização de empresas, bancos estaduais, proibição de novos contratos de empréstimos, entre outros (LOPREATO, 2002). Sendo assim:

O imobilismo que marcou os anos 80 foi superado, e a União conseguiu aproveitar a conjuntura dos anos 90 para promover mudanças de difícil realização nos anos anteriores. A mudança do quadro macroeconômico e o esgotamento da capacidade dos estados de conviverem com a crise financeira permitiram a imposição de duras regras de atuação aos governos estaduais. A descentralização fiscal, a renegociação da dívida estadual, a reforma patrimonial do setor público e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal criaram novas bases para analisar os rumos do federalismo brasileiro e o papel dos governos estaduais, mas estão longe de dar os contornos definitivos de uma estrutura federativa capaz de atender às várias demandas dos interesses envolvidos. (LOPREATO, 2002, p.257)

Diante desse desenho que a federação brasileira produziu, os entes subnacionais sofreram limitações no planejamento de seus orçamentos, impactando diretamente em sua capacidade e autonomia de propor políticas públicas, principalmente em áreas sem recursos garantidos pelos mínimos constitucionais, ou que é de sua competência exclusiva, como Segurança Pública no caso dos estados. Para o estado de Minas Gerais não é diferente. As restrições na autonomia que um governante possui ao assumir o comando da administração pública estadual são consideráveis. Assim, independentemente do viés ideológico de cada partido do governante que assume o poder estadual, o que ele pode fazer é relativamente limitado, e dentro destas limitações

cabe entender quais diretrizes e prioridades políticas integram de fato os instrumentos de planejamento e se transformam em programas e ações durante o mandato. É sob essa ótica que o trabalho direciona a análise à questão da promoção do Desenvolvimento Econômico no âmbito do planejamento governamental do estado, abordada no próximo capítulo.

3. PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Como afirmado na introdução, o trabalho se propõe a examinar os PPAs e os PMDIs do estado de Minas Gerais. O primeiro expressa um instrumento de planejamento plurianual inserido pela CF/88, em uma nova lógica de planejamento pensada para o Brasil moderno, e, o segundo, introduzido pelo estado mineiro no âmbito da constituição estadual de 1989, busca complementar o arcabouço normativo trazido pelo texto constitucional federal. Antes de adentrar na descrição legal desses instrumentos, cabe fazer uma breve contextualização sobre o planejamento governamental e sua reconfiguração pela CF/88.

3.1 Planejamento governamental no Brasil moderno

Assim como abordado no capítulo anterior, influências de diferentes matizes também incidem sobre os modelos adotados de planejamento governamental ao longo do tempo. Há um consenso na literatura (CATAPAN, BERNARDONI e CRUZ, 2013; GIACOMONI, 2012; PAGNUSSAT, 2006; PARES e VALLE, 2006; SANTOS, 2011) de que o atual sistema de planejamento e orçamento estabelecido pela CF/88 busca se distanciar dos planos de desenvolvimento experimentados ao longo do século XX no país, com um papel do Estado de maior enfoque no equilíbrio fiscal, e um esforço de aprimorar a formulação, o planejamento e a execução do orçamento público, tornando-o mais transparente e democrático, com a introdução da instância de sua aprovação e controle pelo Legislativo.

O período do planejamento brasileiro, que coincide com o auge da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), nos anos 50, 60 e 70, foi marcado pela ausência de vínculos com a disciplina fiscal, dada a dissociação entre o gasto previsto nos planos e as receitas necessárias à sua realização. Planos como o Salte e o de Metas, executados num ambiente democrático, e os PNDs³, do período militar, não eram leis; não passavam, portanto pela arbitragem do Legislativo.

3 Para os leitores que tiverem interesse no histórico dos planos de desenvolvimento econômico brasileiro ao longo do século XX, recomenda-se a leitura de ALMEIDA, P. R. de. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). *Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006;*

Eram executados, em sua maior parte, com recursos do orçamento monetário, por inteira arbitragem do Executivo. Nessas condições, de Executivo forte, o planejamento tendia a ser a principal ferramenta de implementação da oferta de mudanças políticas que um novo presidente propunha. Nesse contexto, o plano era possivelmente a melhor expressão do Estado indutor, característica da República até a nova Constituição. (PARES e VALLE, 2006, p. 232-233)

A ideia geral de planejamento permanece, “[...] compreendido como um processo lógico que auxilia o comportamento racional na consecução de atividades intencionais voltadas para o futuro.” (CATAPAN, BERNARDONI e CRUZ, 2013, p.26), ou, como Santos (2011, p. 308) ressalta, o conceito de planejamento como “[...] referência ao processo de definição de resultados, ao estabelecimento dos meios para se alcançar os objetivos ou às maneiras de interferir na realidade de modo a transformá-la tomando, no presente, decisões que afetam o futuro”.

A articulação política e institucional do PPA, com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) traz inovações ao modelo de planejamento brasileiro, apresentando uma visão mais alinhada com as reformas da administração pública que ganhavam força no período, com o que ficou conhecido como “Nova Gestão Pública”⁴, que inseria elementos da administração privada como possível solução para melhorias na eficiência da administração pública, e uma articulação de planejamento com execução orçamentária que favorecesse os instrumentos de controle.

[...] é importante enfatizar a intenção do legislador em organizar três instrumentos de planejamento compatíveis, porém distintos, de forma que o PPA perseguisse as diretrizes e os objetivos, traduzidos em metas, a fim de ocupar, portanto, a dimensão mais estratégica do planejamento de médio prazo. Consequentemente, a LDO deveria iluminar a elaboração do orçamento, identificando as prioridades e metas do exercício subsequente, enquanto o orçamento deveria exercer seu papel de perseguir prioritariamente a eficiência do gasto, prevendo receitas e fixando as despesas da melhor forma, respeitadas as diretrizes, objetivos, prioridades e metas anteriormente previstas. (SANTOS, 2011, p.312-313)

Importante ressaltar que, apesar de presente no texto constitucional, ficou definido que Lei Complementar iria dispor sobre a elaboração e organização do PPA, da LDO e da LOA. Sendo assim, apenas com o Decreto nº 2.829, de outubro de 1998, foram introduzidas inovações significativas na sistemática de planejamento orçamentário, com mudança de foco da ação do governo e a preocupação com resultados das políticas públicas - um movimento que ficou conhecida como “gestão por resultados” -, com a

4 Para um aprofundamento e melhor entendimento do contexto e modelos da “Nova Gestão Pública”, sugere-se a leitura de ABRUCIO, F. L.. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. ENAP, 1997.

transparência e a responsabilização. Dessa forma, como afirma Pagnussat (2006), apenas no terceiro PPA federal (2000-2003) apresenta-se essa nova metodologia de planejamento, com, por exemplo, a organização de todas as ações governamentais em programas, a harmonização do plano com os orçamentos da União, o foco em resultados, com indicadores de resultados para cada programa e metas estabelecidas para cada ação, e a definição de diretrizes estratégicas da Presidência da República, que passaria a ser referência para a elaboração dos programas pelos ministérios.

Como apresentam Catapan, Bernardoni e Cruz (2013), na teoria do planejamento do setor público, consoante as proposições de Matus (1985), a atividade planejadora pode ser desagregada em três fases, o Planejamento Estratégico, que fornece as diretrizes para o Planejamento Tático, que por sua vez orienta o Planejamento Operacional. O Planejamento Estratégico consiste em uma leitura do ambiente interno e das influências externas à organização, de forma a delimitar os objetivos a serem alcançados através dos planos táticos e operacionais, representando uma visão de longo prazo, envolvendo a organização como um todo. Já o Planejamento Tático consiste na elaboração de programas e projetos para a implementação das estratégias, compreendendo as decisões da organização, através de suas diversas instituições, determinando os objetivos funcionais específicos, as metas e as táticas, com base no planejamento estratégico, sendo projetado a curto e médio prazo, a fim de orientar o processo de tomada de decisão, traduzindo e adaptando as decisões estratégicas em planos capazes de serem entendidos, e por consequência, executados. E por fim, o Planejamento Operacional está voltado para “o que fazer” e “como fazer”, orientado para áreas funcionais ou tarefas específicas, referindo-se à eficiência - melhor utilização dos meios que lhe foram atribuídos -, já que a eficácia - calibragem das metas a serem alcançadas - está mais incorporada ao nível tático.

Nessa lógica, o desenho do planejamento governamental trazido pela CF/88, com contornos definidos no Decreto nº 2.829 de 1998, apresenta uma situação em que “a dimensão tático-operacional do plano, portanto, constitui-se nos programas e ações, de forma que o indicador do programa seria responsável por orientar o acompanhamento tático, enquanto os produtos das ações seriam o elemento operacional” (SANTOS, 2011, p. 315).

A despeito de estudos como o de Waterson (1970, *apud* GIACOMONI, 2012, p. 218), realizado pelo Fundo Monetário Internacional/Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, apontarem a dificuldade de planejamentos de médio e

longo prazos em países em desenvolvimento, que convivem com momentos, não raros, de instabilidade política e econômica, indicando, portanto, ser mais interessante a ênfase em planos anuais, associados a programas setoriais e planos plurianuais, “existe de qualquer forma, uma percepção generalizada de que falta planejamento ao Estado [brasileiro] e que o atual PPA, embora aporte inovações, parece não restituir o papel importante que tiveram os planos do passado” (PARES e VALLE, 2006, p.234). Na visão de Santos (2011), o arranjo que prevalece desde o início dos anos 2000, em que o PPA possui um detalhamento praticamente igual ao do orçamento, faz com que o instrumento tenha uma natureza de orçamento plurianual, e não de um plano propriamente dito, perdendo o sentido e a função de orientar as ações de governo.

Diante dos fatos, conclui-se que a tentativa de integração entre planejamento, orçamento e gestão teve como resultado a limitação do planejamento ao orçamento disponível (poupança prévia) e submeteu a agenda de planejamento à de gestão operacional do orçamento plurianual (CARDOSO JÚNIOR, 2011). Por isso, a atividade de planejamento formal é dotada de vasto conteúdo operacional, carente de informações capazes de subsidiarem os caminhos para o desenvolvimento das políticas e, especialmente, carente de conteúdo político. (SANTOS, 2011, p. 328)

Com essa carência de um planejamento em nível estratégico, e o PPA sendo mais um instrumento orçamentário de suporte à gestão operacional, Wildavsky (1974, *apud* GIACOMONI, 2012, p. 219) aponta para uma situação importante, que acaba se impondo neste tipo de modelo, em que o planejamento governamental vai sendo esvaziado pelo fato de a elaboração orçamentária se prender ao ano anterior, incorporando apenas um “incremento”, o que não favorece a implementação de novos programas, recaindo na maior parte, sobre programas que vêm de orçamentos anteriores.

Existiria, com isso, pouca flexibilidade quando da elaboração de cada novo orçamento. Decisões tomadas há bastante tempo incluíram programas no orçamento, os quais tendem a se perpetuar. A cada novo exercício, além de não cederem lugar a outros, esses programas acabam levando vantagem na luta por eventuais recursos novos em processo de apropriação. (GIACOMONI, 2012, p. 219)

Como se pretende mostrar na seção seguinte, no caso específico do estado de Minas Gerais, a criação do PMDI teve como objetivo suprir, de certa forma, a ausência de um planejamento estratégico neste modelo de planejamento, que iria portanto, retirar o foco quase exclusivo na organização dos processos, em uma ideia de que a gestão pela gestão acaba sufocando o debate de conteúdo no planejamento. Assim, pensava-se em conseguir discutir o planejamento governamental pautado por diagnósticos e orientado para viabilização de escolhas legítimas dos governos (SANTOS, 2011), construindo

insumos para que o plano plurianual não fosse uma reprodução do modelo de orçamento “incremental”.

Para concluir a seção, antes de adentrar na discussão do arcabouço legal dos instrumentos de planejamento, cabe ressaltar, a despeito das críticas trazidas pelos autores, os valiosos ganhos da implementação do modelo de planejamento e orçamento vigente, resumido por Santos (2011, p.317):

[...] de forma geral, pode-se dizer que os resultados alcançados pelo modelo guardam relação com os principais objetivos almejados quando se analisa a conjuntura na qual ele foi concebido e implementado, mostrando-se muito útil para controlar os gastos e uniformizar práticas de melhoria dos processos. Tudo isso contribuiu, de certa forma, para orientar o Estado a perseguir o resultado, produziu alguma massa crítica para realimentação do processo de planejamento e colaborou para aumentar a transparência das ações do governo.

3.2 Os instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA) e o PMDI

Como comentado anteriormente, a CF/88 trouxe inovações no planejamento e orçamento da administração pública brasileira, introduzindo o PPA e a LDO em articulação com a LOA. De acordo com Giacomoni (2012), a LOA é disciplinada pelas normas contidas na Lei nº 4.320/64, na sua formatação, tabelas, quadros, e outros conteúdos necessários, que foram alterados ao longo dos anos, e cujo texto constitucional traz alterações, destacando: a necessidade de estruturar a LOA em três orçamentos - fiscal, seguridade social e investimento das empresas; deixar evidente que a programação orçamentária enfrenta a questão das disparidades inter-regionais; e apresentar demonstrativo sobre isenções, anistias, subsídios e benefícios. Importante ressaltar que a LOA segue as prioridades contidas no PPA, ou seja, ela não pode fixar despesas com ações e programas que não tenham sido inseridos na elaboração ou atualização do plano plurianual vigente.

A LDO, como o nome já diz, é um instrumento com a função de apresentar diretrizes para orientar a elaboração da LOA. O instrumento traz metas e prioridades para a administração pública, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais. Essa é a mensagem básica presente nas constituições federal e do estado mineiro. Um ponto a se destacar é que o texto federal foi alterado pela emenda nº 109 de 2021, para inserir que as diretrizes da política fiscal e respectivas metas devem estar em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública. Porém, é importante ressaltar que a LRF trouxe uma

incumbência ainda maior para a LDO, detalhando demonstrativos e atribuindo outras funções ao instrumento.

Neste ponto, cabe destacar a LRF, tratada como um marco nas finanças públicas brasileira (CATAPAN, BERNARDONI e CRUZ, 2013), introduziu novas responsabilidades para o administrador público no que diz respeito ao processo de orçamentação, em que a ideia da busca pelo equilíbrio fiscal tem um grande reforço com a implementação do controle do crescimento da despesa de acordo com as receitas de cada ente federativo. Dessa forma, a LRF é apresentada como um instrumento que busca disciplinar as finanças públicas apoiada nos quatro eixos de planejamento, transparência, controle e responsabilização, em um ciclo que visa incentivar essa preocupação com o equilíbrio fiscal.

- O PLANEJAMENTO é aprimorado com a criação de metas, limites e condições para a renúncia de receita e para a agregação de despesas.
- A TRANSPARÊNCIA é concretizada com a divulgação de quatro relatórios de acompanhamento de gestão fiscal: Anexos de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.
- O CONTROLE ocorre com a maximização da transparência e a qualidade das informações
- A RESPONSABILIZAÇÃO ocorre quando existe descumprimento de regras. Os responsáveis devem sofrer sanções previstas na legislação.” (BELCUFINE E SOUZA, 2007 *apud* CATAPAN, BERNARDONI e CRUZ, 2013, p. 50)

Completando os instrumentos orçamentários presentes na CF/88, o PPA é prescrito com a necessidade de ser realizado de forma regionalizada, apresentando diretrizes, objetivos e metas para a atuação do governo. Essas características foram detalhadas apenas com o Decreto nº 2.829 de 1998, já mencionado, como a necessidade dos programas possuírem objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador de impacto e metas de bens e serviços ofertados, entre outros. Em Minas Gerais, o instrumento ganhou o nome de PPAG (Plano Plurianual de Ações Governamentais), mas possui as mesmas incumbências do plano federal, porém com um aspecto importante: “O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado” (MINAS GERAIS, CE/89, Art. 154, Parágrafo único). Trata-se de uma importante inovação no sistema de planejamento estadual.

Tais vinculações [entre PPA, LDO e LOA], aliadas à necessidade percebida pelos governantes de um planejamento estratégico de longo prazo que norteasse a atuação do governo hoje, tendo em vista o alcance de um

objetivo maior no futuro, trouxeram o PMDI para o ciclo orçamentário do Estado. Estruturado como um instrumento acrônico em sua previsão, e sem vigência pré-determinada (VILHENA; LADEIRA, 2012), o PMDI foi, então, colocado em um patamar temporal acima do Plano Plurianual (definido para quatro anos). Assim, ao estabelecer-se certa hierarquia entre os planos de que dispunha a Administração Pública, os governadores passaram a estruturar o ciclo de planejamento mineiro a partir da elaboração do PMDI e de seus objetivos, tendo-o como um instrumento norteador de todos os demais planos estaduais, entendimento que vem sendo reforçado desde o governo Aécio Neves (2003-2010). (MENDES, 2013, p. 41)

Importante ressaltar que, apesar de estabelecer essa consonância entre os instrumentos, os constituintes mineiros definiram um caráter diferente ao PMDI, que está apresentado no capítulo II – Da ordem econômica, seção I – Do desenvolvimento econômico, enquanto PPAG, LDO e LOA estão no capítulo de finanças públicas, na seção dos orçamentos, o que reforça a visão do PMDI como peça fundamental para entender a visão de desenvolvimento e planejamento de longo prazo dos governos mineiros nas últimas décadas.

Art. 231 – O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado [...]

§ 2º – O Plano terá, entre outros, os seguintes objetivos:

I – o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;

II – a racionalização e a coordenação das ações do Governo;

III – o incremento das atividades produtivas do Estado;

IV – a expansão social do mercado consumidor;

V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;

VI – a expansão do mercado de trabalho;

VII – o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica;

VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado. (MINAS GERAIS, CE/89, Art. 231)

Sendo assim, no capítulo seguinte, o foco analítico é direcionado para os PMDIs dos últimos três governos mineiros, correspondentes ao período de 2011 a 2022, para buscar elementos capazes de forjar a visão de desenvolvimento econômico posta por cada gestão, e assim, de que forma ela se desdobra no planejamento de suas respectivas Secretarias de Desenvolvimento Econômico, através do conteúdo programático presente no PPAG elaborado no primeiro ano de mandato de cada um desses governos. Com esse recorte, pretende-se examinar se o orçamento da referida secretaria tende a ser de natureza mais “incremental” ou se incorpora inovações que reflitam as agendas públicas do PMDI nas programações dos PPAGs.

4. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MINEIRO NAS ÚLTIMAS TRÊS GESTÕES (2011-2022)

Este capítulo aborda a análise dos dois instrumentos de planejamento produzido pelos governos de Antônio Anastasia (PSDB), Fernando Pimentel (PT) e Romeu Zema (NOVO), responsáveis pelas três últimas administrações do estado mineiro. Primeiramente são examinados os PMDIs, e depois os PPAGs produzidos no primeiro ano de mandato de cada nova gestão, com o foco na temática de desenvolvimento econômico, em que se destaca a atuação da SEDE. Ao final do capítulo, espera-se observar se o planejamento colocado nos instrumentos oficiais apresentam características de maior ou menor continuidade de suas agendas.

4.1 Os últimos PMDIs estaduais e os contextos de suas proposições

Antes de adentrar a análise do conteúdo propriamente dito dos PMDIs, é importante ressaltar o contexto político e econômico em que cada plano analisado neste trabalho foi realizado.

O PMDI (2011-2030) representa a visão do governo de um partido que ganhava a eleição para o governo de Minas Gerais pelo terceiro mandato consecutivo, sendo governado por Aécio Neves (PSDB) entre 2003 e 2010. Aécio Neves deixou o governo, saindo ao final do último ano de mandato para concorrer ao Senado - cargo que ele ocupou de 2011 a 2019 -, assumindo o então vice-governador Antônio Anastasia (PSDB), que venceu as eleições de 2010 e, como governador, foi responsável pela proposição do referido plano. Economicamente, assim como o Brasil, o estado mineiro vinha de uma década com taxas de crescimento do PIB positivas. Porém, devido a suas características estruturais de maior concentração produtiva no setor extrativo e minero-metalúrgico, e consequentemente maior vulnerabilidade às oscilações de preços internacionais, a economia mineira foi mais afetada que a brasileira pela crise econômica mundial de 2008, que eclodiu a partir do mercado financeiro norte-americano. Sendo assim, Minas Gerais apresentou uma queda mais acentuada no PIB de 2009, mas um crescimento muito expressivo em 2010, o que representava um bom momento econômico para o estado durante os trabalhos de elaboração do PMDI (MINAS GERAIS, 2012).

Já o governo de Fernando Pimentel (PT), responsável pela elaboração do PMDI (2016–2027), representa a primeira eleição vitoriosa do Partido dos Trabalhadores para o executivo mineiro na história, em um contexto em que a rivalidade entre PT e PSDB ganhou contornos ainda mais tensos com a disputa eleitoral daquele ano entre Dilma

Rousseff (PT) e o ex-governador mineiro Aécio Neves (PSDB), que culminou com vitória de Dilma. Sendo assim, como o PMDI é um instrumento de planejamento em que o governo avalia o que foi feito no passado para produzir um diagnóstico que lhe permita planejar onde se quer chegar, e como chegará, diferentemente do documento anterior que apresenta uma ideia de continuidade, este novo plano tenta indicar uma mudança de rumo. Na parte econômica, o país e o estado viviam uma forte crise econômica, com maior destaque para os anos de 2015, quando o plano foi feito, e de 2016. Ressalta-se que a economia de Minas Gerais já apresentara crescimento negativo em 2014, sendo portanto um momento econômico também bem diferente da elaboração do PMDI anterior (MINAS GERAIS, 2020, p.16).

O PMDI (2019-2030) apresenta a visão do governo de Romeu Zema (NOVO), um partido que participou de suas primeiras eleições em 2016, apresentando-se como um partido liberal e de “posicionamento institucional histórico, totalmente contrário ao PT” (G1, 2022). Portanto assim como o PMDI anterior, naturalmente espera-se um documento de planejamento com ideias que indiquem mudanças de rumo. No campo econômico, após uma forte crise econômica que acometera o governo de Fernando Pimentel, como indicado, este PMDI foi elaborado em um ambiente mais estável em termos de crescimento do PIB, em torno de 1% a.a. nos dois últimos anos do mandato anterior.

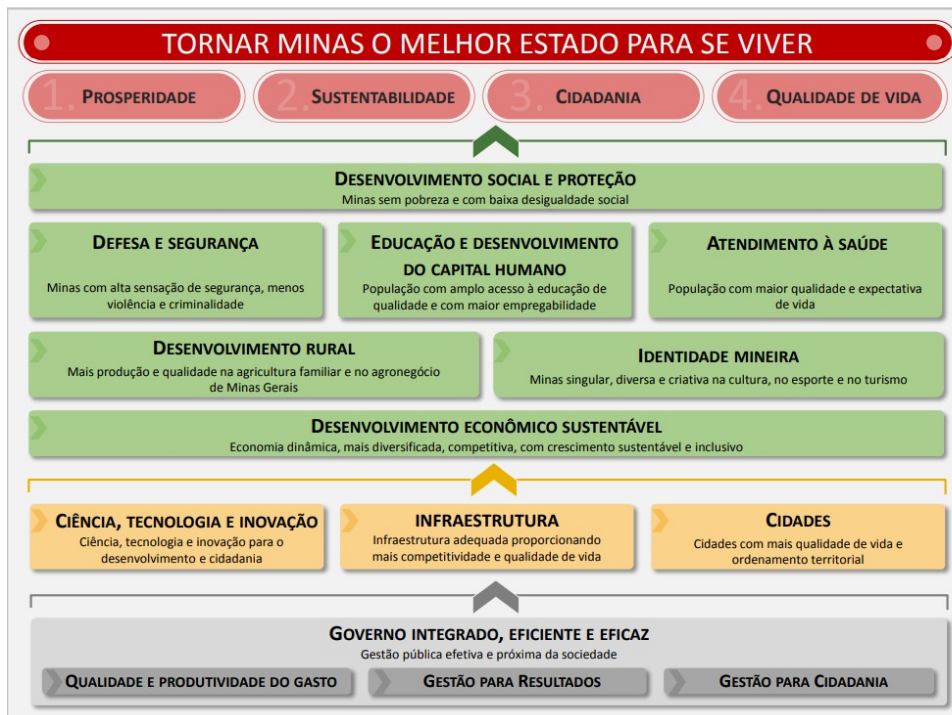
Com relação à forma do documento, os três PMDIs apresentam formato semelhante, a exceção do plano 2014-2027, que possui três volumes, em que o primeiro segue o formato comum aos demais, porém os outros dois volumes são documentos extensos, um com diagnóstico detalhado dos diversos setores de atuação do estado, em cerca de 600 páginas, e outro trazendo uma descrição minuciosa, em cerca de 400 páginas, dos denominados territórios mineiros de desenvolvimento. Em geral, os documentos possuem uma introdução, seguida de uma contextualização, em que é analisada a situação pretérita do estado, com o intuito de fazer um diagnóstico da trajetória até aquele momento, visualizando onde aquele governo quer chegar, e assim traçar as estratégias para alcançar seus objetivos. Ao explicar essa estratégia e como ela está estruturada, os documentos apresentam as áreas de atuação baseado no agrupamento que cada governo propõe, sendo que, desses agrupamentos apenas o PMDI (2016-2027) não possui um segmento específico com a nomenclatura de “Desenvolvimento Econômico”.

4.1.1 PMDI (2011-2030) – Gestão para a Cidadania

Como já mencionado, este PMDI apresenta uma ideia de continuidade, ressaltando os dois governos anteriores do mesmo partido. O primeiro, com o lema “Choque de Gestão”, é abordado como um momento de enfoque em ajustes fiscais, que equilibraria as contas do governo e forneceria um ambiente favorável para estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazo, enquanto o segundo, denominado “Estado para Resultados”, seria a consolidação e aprimoramento do governo anterior, com enfoque na gestão dos projetos do governo, delimitando aqueles considerados prioritários, chamados de estruturadores, acompanhados por metas e indicadores, em que os recursos aplicados estariam orientados para uma análise de resultados. A terceira etapa seria a “Gestão para a Cidadania”, que trazia a ideia de desenvolver elementos que permitiriam maior envolvimento da sociedade na administração pública, o que se daria através de quatro princípios: transparência, prioridades claras, engajamento da sociedade civil, e participação com qualidade (MINAS GERAIS, 2012).

A partir dessa visão, o governo segmentou seu planejamento em Redes de Desenvolvimento Integrado, com a ideia de “[...] integrar as ações do governo estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, proporcionar um comportamento cooperativo com os outros níveis de governo e outras instituições, públicas e privadas[...]” (MINAS GERAIS, 2012, p. 43). Não se tratava, portanto, da criação de instituições formais, mas sim de um conjunto de esforços no sentido de buscar uma maior transversalidade e intersetorialidade na articulação dos atores envolvidos nas políticas públicas, incluindo a sociedade civil organizada. Foram definidas 11 Redes de Desenvolvimento Integrado, conforme Figura 1, em que cada um dos sete quadrinhos verdes e três amarelos representa uma rede, e o quadro cinza como um todo, “Governo Integrado, Eficiente e Eficaz”, é também uma rede. Cada rede focaliza metas sínteses, que se desdobram em objetivos estratégicos, com indicadores e metas para 2015, 2022 e 2030.

Figura 1: Minas Gerais 2030 – Visão Integrada da Estratégia



Fonte: PMDI (2011-2030)

O plano ressalta a posição de Minas Gerais em 2010 como uma das principais economias do país, representando o terceiro maior PIB em termos absolutos, porém apenas o 9º PIB per capita, e aponta uma relação deste resultado com a baixa escolaridade média da população, que indicaria uma baixa produtividade por trabalhador. O plano ressalta também a concentração geográfica da atividade econômica na região central do estado, que respondia sozinha por quase 50% do produto estadual, e um perfil da economia com predomínio do setor de serviços (58,3% do PIB), seguido pela indústria (32,2% do PIB) e pela agropecuária (9,5% do PIB). Durante a década anterior o estado havia obtido, de acordo com o documento, um crescimento relativo no âmbito das exportações brasileiras, porém com um expressivo aumento da participação de produtos primários (passando de 39% das exportações do estado em 2003, para 62% em 2010), o que representa uma estrutura produtiva com uma concentração relevante na produção setorial. Além desses indicadores econômicos, a análise dessa Rede de Desenvolvimento Integrado acrescenta a necessidade de considerar a sustentabilidade ambiental no crescimento econômico.

Ressaltados estes pontos, o Quadro 1 reúne as metas síntese, objetivos estratégicos e indicadores propostos para a Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável. Importante destacar que o plano não estabelece correlação direta entre uma meta, um objetivo e um indicador. O quadro foi elaborado com o intuito de facilitar a

visualização das informações apresentadas no plano, com as correspondências que foram julgadas condizentes entre meta, objetivo e indicador, apesar de possuírem objetivos que podem ser aplicados a mais de uma meta, e o mesmo acontece com indicadores.

Quadro 1: Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável – Metas síntese, Objetivos estratégicos e Indicadores.

Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável		
Metas síntese	Objetivos estratégicos	Indicadores
Economia dinâmica	Incrementar a promoção, a atração e a retenção de investimentos	Taxa de investimento
	Alcançar maior crescimento econômico, do trabalho e da renda	Razão entre o PIB per capita de MG e do Brasil
		Grau de Informalidade
Economia competitiva	Conferir dinamismo e competitividade aos negócios nas diferentes regiões do Estado	Participação das regiões Norte de Minas, Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce no PIB de MG
	Aumentar a competitividade da economia, a qualidade e o valor agregado dos produtos mineiros	Participação de MG nas exportações de bens de capital
	Ampliar a inserção de Minas Gerais na economia nacional e global	Participação de MG no PIB do Brasil
Economia mais diversificada	Diversificar a base econômica e promover a sinergia entre os setores produtivos	Razão da concentração das exportações
Economia com crescimento sustentável e inclusivo	Implementar e integrar a gestão, aprimorar a conservação, a preservação, a defesa e a melhoria da qualidade ambiental	Número de bacias hidrográficas com melhoria na índice de Qualidade das Águas
		Percentual de áreas preservadas em relação ao território total
		Percentual das medições de Demanda Bioquímica de Oxigênio no Rio das Velhas que atendem à legislação
		Percentual da população urbana com acesso à disposição adequada de Resíduos Sólidos Urbanos
		Intensidade Energética

Fonte: Elaboração Própria, baseado no PMDI (2011-2030)

Observa-se, à exceção da temática de preservação ambiental referente à sustentabilidade do desenvolvimento econômico, que os demais temas, de uma economia dinâmica, competitiva e diversificada se entrelaçam, pois para uma economia com produção concentrada regionalmente, em estrutura produtiva e em pauta de exportação primária, as soluções para a diversificação passam por maior inovação, com produção de bens e serviços de maior tecnologia e valor agregado, que pressupõe uma maior competitividade para ganhar espaço no mercado e maior dinamismo nas relações comerciais. Sendo assim, é importante olhar para as estratégias prioritárias desenhadas pelo PMDI para buscar os objetivos elencados.

Dentre as estratégias prioritárias, aquelas relativas à temática ambiental também são mais facilmente identificadas, sendo duas: tratar adequadamente os resíduos sólidos, visando equacionar a destinação dos resíduos e fomentar o seu reaproveitamento; implementar o Plano Estadual de Proteção à Biodiversidade e o Plano Estadual de Mudanças Climáticas. Dentre as demais estratégias, se encontra a questão da concentração regional – Intensificar o apoio a empreendimentos e/ou de inclusão social nas regiões com menores índices de desenvolvimento econômico. Das outras quatro estratégias, uma se refere ao estímulo à modernização do setor de serviços, uma foca em micro e pequenas empresas intensivas em conhecimento, ligadas à inovação, uma fala em reconfigurar o arranjo institucional de promoção do desenvolvimento econômico e de sua governança no Estado, e uma, que perpassa o dinamismo, a competitividade e a diversificação, como ressaltado anteriormente, propõe-se a criar condições que garantam um ambiente de negócios atrativo, competitivo e favorável ao empreendedorismo, com mão de obra qualificada, infraestrutura diversificada, processos ágeis e simplificados, eficiência institucional e estabilidade dos marcos regulatórios.

Além das estratégias prioritárias, outras 10 são consideradas importantes pelo plano para o alcance dos objetivos estratégicos:

- Estimular a **modernização e a inovação tecnológica** nos setores dominantes (siderurgia, mineração e agronegócio) da economia mineira de modo a torná-los mais competitivos internacionalmente.
- Aprimorar a **competitividade tributária do estado com inteligência**, priorizando os setores estratégicos para o desenvolvimento da economia mineira. Atrair e estimular empresas nacionais e estrangeiras de **perfil inovador**.
- Conferir maior **agilidade e efetividade ao licenciamento ambiental**.
- Fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico voltado para o **uso sustentável dos biomas** do Estado, utilizar **instrumentos econômicos de compensação** por serviços ambientais e intensificar os programas de educação ambiental.
- Ampliar a **divulgação das potencialidades e realizações mineiras** e aumentar os efeitos econômicos, sociais e ambientais dos grandes investimentos privados.
- Melhorar a **governança** e assegurar o **alinhamento** de todas as secretarias, órgãos e entidades do Estado em torno da **estratégia de desenvolvimento sustentável**.
- Aumentar a **inserção das empresas mineiras**, com potencial de atuação internacional, em redes globais de fornecimento, processamento e comercialização e **inovação**.
- Implementar o **macro plano estrutural do Vetor Norte da RMBH**.
- Apoiar **programas de geração de trabalho e renda local**.
- Fortalecer o **Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos** para a adequada gestão de bacias hidrográficas, observando as diretrizes contidas no plano estadual de Recursos Hídricos. (MINAS GERAIS, 2012, p. 74, grifo nosso)

Considerando toda a estruturação da Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável, com suas metas, objetivos, indicadores e estratégias, é possível tecer alguns comentários sobre a visão de desenvolvimento econômico que o governo de Antônio Anastasia (PSDB) apresenta em seu PMDI. Primeiramente, fica evidente o entendimento de que o meio ambiente assumiu um papel importante, e o crescimento econômico não deve se sobrepor de maneira predatória aos biomas do estado, devendo o governo se esforçar em melhorar a qualidade principalmente de seus recursos hídricos, sendo importante destacar, no entanto, que o conflito entre a atividade minerária e a preservação ambiental não é abordada, apenas se faz uma menção a licenciamentos ambientais mais rápidos e mais efetivos. Ao lado disso, algumas poucas menções são feitas a incentivos aos empreendimentos de regiões do estado de menor desenvolvimento econômico. O que aparece com mais destaque é a palavra “inovação”, seja com estratégia de isenção tributária, com incentivos aos setores dominantes (siderurgia, mineração e agronegócio), seja olhando para a modernização do setor de serviços ou para pequenas e médias empresas intensivas em conhecimento. Ao final, tem-se então, como uma visão panorâmica das proposições do documento, um desenvolvimento econômico focado em produzir incentivos às práticas inovadoras, um ambiente favorável à atração de investimentos com esse enfoque e uma preocupação com a preservação de recursos hídricos, além de citar a importância de promover o crescimento econômico em regiões menos desenvolvidas do estado.

4.1.2 PMDI (2016-2027) – Desenvolvimento Econômico e Social sustentável de Minas Gerais: Redução das desigualdades sociais e regionais

Como apontado anteriormente, o PMDI (2016-2027), ao contrário do anterior, apresenta uma abordagem de mudança, e não de continuidade. O texto faz críticas às administrações anteriores, afirmando que o estado vinha adotando uma gestão focada nos meios, colocado como “Estado Gerencial”, enquanto dever-se-ia buscar decisões centradas nos fins, com um “Estado Planejador”. Um dos pontos de maior destaque é a atuação do governo para garantir uma grande participação social já na fase de elaboração do PMDI, ressaltando que o documento foi uma construção não só da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e da Fundação João Pinheiro (FJP), mas que contou com a participação de todas as secretarias e seus órgãos associados, além

da criação de Fóruns Regionais nos 17 Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais⁵, nos quais a sociedade civil pode participar das discussões e contribuir para a elaboração do plano, que teria contado com o envolvimento de mais de 25.000 pessoas em todo o estado (MINAS GERAIS, 2016). Com isso o governo dá destaque a dois pontos, a participação popular e a participação regional, reforçando o entendimento de que:

[...] a participação social e a regionalização são pilares estruturantes da capacidade do Estado de compreender as dinâmicas singulares e interesses sociais específicos de cada localidade de Minas Gerais, estabelecendo um pressuposto imprescindível para um diálogo permanente em torno de interesses múltiplos e legítimos. (MINAS GERAIS, 2016, p. 22)

Outro aspecto em que o plano tenta se diferenciar de seu anterior é com relação à noção de desenvolvimento sustentável. O documento expõe um entendimento de que, além das preocupações com o meio ambiente na exploração de recursos naturais não renováveis, produção de energia, atenção aos recursos hídricos, entre outras questões inerentes ao meio físico dos biomas do estado, a sustentabilidade também se refere à “[...] apropriação equânime desses resultados [produção de bens e serviços pela população] pelos diferentes segmentos sociais que os realizam.” (MINAS GERAIS, 2016, p. 21).

Sendo assim, a fim de suscitar este “Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável”, o governo estruturou seu planejamento em cinco eixos, em que cada um deles deve se atentar para cinco dimensões na formulação das políticas públicas, conforme exposto na Figura 2.

5 Conforme descrito no PMDI (2016-2027) – Volume III, p. 5, Territórios de desenvolvimento consistem em “[...] espaços de desenvolvimento econômico e social, formados por um conjunto de municípios, nos quais se organizam pessoas e grupos sociais, enraizados por suas identidades e culturas.”

Figura 2: Matriz básica do PMDI – Objetivo Geral, Eixos e Dimensões



Fonte: PMDI (2016-2027)

No eixo de “Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico” encontra-se a discussão sobre desenvolvimento econômico, em que o governo reforça sua visão de desenvolvimento, na qual crescimento econômico deve caminhar junto com a transformação social:

O planejamento do Desenvolvimento Produtivo Inclusivo deve ser, portanto, um exercício de identificação das potencialidades contidas na economia e na sociedade de Minas Gerais. Daí a necessidade de se articular com o incentivo à inovação, tanto no âmbito do aparelho produtivo organizado em grande escala quanto nas instituições de pesquisa e ensino e nos novos empreendimentos a elas associados. Ademais, cabe frisar que tal progresso técnico deve considerar a essência da cultura mineira, as especificidades locais e a condição econômica periférica do Estado. Condição periférica que se reflete, por exemplo, na forte especialização da estrutura produtiva de Minas Gerais em atividades relacionadas à base de recursos naturais. (MINAS GERAIS, 2016, p. 24)

O eixo de “Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico” está estruturado em quatro áreas - Desenvolvimento Produtivo, Competitivo, Sustentável e Inclusivo; Ciência, Tecnologia e Inovação; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Agrário; e Turismo - em que cada uma conta com objetivos estratégicos e estratégias para atingi-los. O primeiro aborda o crescimento econômico no estado, sua concentração geográfica, baixa diversificação produtiva, assim como a preservação ambiental, sendo,

portanto, a área mais próxima da ideia de desenvolvimento econômico trazida no plano. As outras três áreas contribuem para a concepção de desenvolvimento produtivo do governo, porém, para fins comparativos entre os PMDIs, são destacados os objetivos e estratégias apenas do sub-eixo “Desenvolvimento Produtivo, Competitivo, Sustentável e Inclusivo”.

O Quadro 2 apresenta o compilado dos objetivos estratégicos e das estratégias prioritárias que, assim como no PMDI anterior, não faz uma correlação direta entre cada objetivo e cada estratégia, sendo organizado com o intuito de melhor ilustrar e facilitar a compreensão. Desta forma, são passíveis de interpretações diferentes, como estratégias que contribuem para o alcance de mais de um objetivo, ou estratégias que o leitor possa entender como inerente a outro objetivo. Feitas essas ressalvas, pode-se observar que são ao todo 11 objetivos estratégicos e 17 estratégias prioritárias.

Quadro 2: Desenvolvimento Produtivo, Competitivo, Sustentável e Inclusivo: Objetivos Estratégicos e Estratégias Prioritárias

Desenvolvimento Produtivo, Competitivo, Sustentável e Inclusivo	
Objetivos Estratégicos	Estratégias Prioritárias
Ampliar e manter as áreas ambientalmente conservadas do Estado	<p>Incentivar iniciativas dos municípios e de particulares na criação e manutenção de áreas ambientalmente conservadas</p> <p>Fortalecer as unidades de conservação existentes</p> <p>Ampliar a soltura de animais silvestres recebidos nos Centros de Triagem, a fim de restaurar os processos ecológicos e reestabelecer as populações na natureza</p>
Modernizar os sistemas de regularização, monitoramento e fiscalização ambiental no Estado	<p>Apoiar os municípios na execução de suas competências na regularização e fiscalização ambiental;</p> <p>Desenvolver as políticas de Meio Ambiente de forma transversal às estratégias de desenvolvimento do Estado e suas políticas setoriais</p>
Monitorar e assegurar o uso da água em quantidade, qualidade e regime satisfatórios	<p>Avançar no desenvolvimento de novas tecnologias para combate ao desflorestamento e melhoria da qualidade dos recursos hídricos</p> <p>Aumentar o percentual da área do Estado com monitoramento da quantidade e qualidade das águas superficiais e subterrâneas</p>
Ampliar a participação das fontes renováveis na matriz energética estadual	<p>Estabelecer e aprofundar parcerias com organismos subnacionais, nacionais e internacionais na área de energia e mudanças climáticas</p> <p>Ampliar a oferta de energia por meio da diversificação da matriz energética nos territórios de desenvolvimento, com revisão da tributação e da legislação ambiental, com o objetivo de favorecer energias mais limpas</p>
Desenvolver ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, incluindo a prevenção, a preparação, a resposta e a recuperação a fim de prevenir e contingenciar os efeitos delas decorrentes, além daquelas provenientes dos desastres naturais e tecnológicos	<p>Apoiar os municípios na implementação de ações de redução das emissões de gases de efeito estufa e da vulnerabilidade às mudanças climáticas</p> <p>Apoiar os municípios na implementação e execução de seus respectivos planos de gestão de resíduos, em especial no que se refere aos Resíduos Sólidos Urbanos, dada a competência destes na execução desta política pública</p>
Promover o desenvolvimento regional sustentável, bem como aumentar a resiliência das cidades aos desastres, por meio do ordenamento territorial e da ênfase nas potencialidades locais e complementariedades inter-regionais	<p>Fortalecer as ações de Defesa Civil em Minas Gerais a fim de facilitar a atração de investimento e reduzir os prejuízos econômicos e sociais decorrentes de desastres</p> <p>Descentralizar os investimentos e as ações do Sistema de Desenvolvimento Econômico, a fim de potencializar as vocações regionais e atrair novos investimentos, sem perder o foco no desenvolvimento de um ecossistema produtivo</p>
Ampliar a competitividade da economia mineira através do desenvolvimento de instrumentos de financiamento de investimentos e melhoria das condições tributárias, na proteção dos sistemas econômicos territoriais, investimentos em infraestrutura, aperfeiçoamento do ambiente regulatório e melhoria na prestação de serviços públicos	<p>Criar um ambiente de negócios a partir da melhoria e simplificação dos processos relacionados ao ciclo de vida das empresas, gestão fiscal, gestão ambiental e de licenciamentos, unificando e capilarizando o atendimento</p> <p>Restaurar e implementar mecanismos de fomento e de investimentos, com ênfase em setores de alto potencial econômico, bem como fortalecer instrumentos não fiscais para a atração de investimentos no Estado, ofertando um ambiente de negócios e condições competitivas para empresas de alta tecnologia e da indústria criativa</p>
Inserir a economia mineira em cadeias produtivas globais pela atração e retenção de investimentos e promoção das exportações, em especial em setores que agreguem tecnologia e valor;	Articular as instituições indutoras de desenvolvimento no Estado em linhas de ações concertadas, no ensejo de potencializar as suas iniciativas de indução, inovação e atração de investimento
Promover o desenvolvimento industrial de Minas Gerais a partir da diversificação produtiva baseada na interação de segmentos econômicos consolidados e de setores intensivos em tecnologia	Promover parcerias entre empresas e Universidades e fomentar a elaboração de pesquisas de alta tecnologia no ensejo de impulsionar setores e cadeias produtivas a agregar valor
Estimular o adensamento das cadeias produtivas em Minas Gerais, em especial com a utilização do poder de compra do Estado, por meio das administrações direta e indireta, autarquias e empresas públicas	
Incentivar o aumento da renda das famílias, a oferta de trabalhos qualificados, a valorização das micro e pequenas empresas e a formalização e desenvolvimento do setor de serviços	

Fonte: Elaboração própria, baseado no PMDI (2016-2027)

Assim como o PMDI (2011-2030), a temática de sustentabilidade ambiental é mais facilmente identificada e conta com uma grande quantidade de objetivos e estratégias vinculadas (quatro e nove, respectivamente), enquanto a questão das desigualdades regionais aparece de maneira mais tímida (um objetivo e duas estratégias prioritárias) e, com as questões relativas ao aumento da competitividade, diversificação e dinamismo econômico, e inovação, possuem objetivos e estratégias com um maior grau de intersecção. Outras 14 estratégias complementares são colocadas no plano, sendo oito relativas ao meio ambiente. Entre as outras seis, têm-se o apoio a qualificação profissional orientada para as demandas do setor produtivo, o incentivo à economia familiar em áreas de baixo IDH, os incentivos tributários a cadeias produtivas estratégicas, a melhoria do acesso a mercados internacionais e o apoio a distritos industriais na ótica do desenvolvimento regional, através de infraestrutura e serviços públicos.

Sendo assim, pode-se perceber que a ideia de desenvolvimento econômico do governo Fernando Pimentel (PT), presente no PMDI (2016-2027), apesar de um número significativamente maior de objetivos e estratégias, aproxima-se em grande medida a de seu antecessor, por meio de uma atuação responsável com relação ao meio ambiente, citando, assim como o plano anterior, áreas de preservação, gestão dos resíduos sólidos, fiscalização dos recursos hídricos, às quais acrescenta o enfoque em energias limpas. Além disso o plano também possui o mesmo diagnóstico que seu anterior com relação a concentração produtiva e geográfica do PIB mineiro e, portanto, possui objetivos e estratégias voltados a conferir maior competitividade, dinamismo e diversificação à economia mineira, porém citando mais ações diretas do Estado, como investimento em distritos industriais e oferta de serviços públicos complementares na atração de investimento em diferentes regionais, utilização das compras públicas como mecanismo de incentivo à economia mineira, assim como das Universidades públicas para parcerias com o setor privado no desenvolvimento de inovações no setor produtivo.

4.1.3 PMDI (2019-2030)

O plano proposto pelo governo de Romeu Zema (NOVO) não apresenta título, e apenas cita a visão de futuro “Orgulho de ser mineiro”. A abordagem foca na situação fiscal do estado, afirmando que a trajetória de alta das despesas, aliada à queda no ritmo de crescimento das receitas devido à crise econômica que o país viveu nos anos anteriores, produziu em vários estados, incluindo Minas Gerais, uma crise fiscal, com escassez de recursos principalmente para investimentos, pagamento dos regimes

previdenciários e conseqüentemente com a dívida pública. A partir desse cenário, o governo indica que o plano possui duas agendas: no curto prazo, focar na recuperação fiscal a fim de retomar a capacidade de investimento; e, no segundo momento, construir a agenda de desenvolvimento sustentável. O documento ressalta que “Nesse sentido, este PMDI estabelece as medidas emergenciais necessárias à recuperação fiscal, mas não o faz a despeito dos interesses da sociedade, cerne das políticas públicas.” (MINAS GERAIS, 2020, p. 12).

O plano é estruturado a partir de 10 princípios criados para nortear as ações do governo, que dialogam com quatro bandeiras definidas como marca da identidade da gestão, e dessas bandeiras se desdobram 10 objetivos estratégicos, conforme mostra a Figura 3. Para cada objetivo estratégico foram definidos indicadores e metas de médio e longo prazo. Pelo escopo deste estudo são destacados apenas os relativos à bandeira 3 (verde) “Economia mineira como protagonista no desenvolvimento econômico e tecnológico”. Por fim, o plano apresenta diretrizes estratégicas para as 14 áreas temáticas definidas, entre áreas denominadas de Apoio e Suporte, como Fazenda, Advocacia-Geral, Planejamento e Gestão, e áreas consideradas Finalísticas, como Saúde, Educação, Meio Ambiente, e a que será analisada, Desenvolvimento Econômico.

Figura 3: Visão de futuro 2030 – Orgulho de ser mineiro



Fonte: PMDI (2019-2030)

Por meio dos princípios elencados, observa-se a visão do governo direcionada a incentivar a autonomia dos agentes, retirando do estado a incumbência de prover determinadas ações econômicas, o que pode ser visto no enunciado do segundo princípio “O cidadão é quem gera riqueza, cabendo ao Estado a função de regulação e de promoção da justiça social”. Os objetivos estratégicos e as diretrizes estratégicas seguem essa linha: no caso da área econômica fica mais evidente com o objetivo 7 “Desestatizar e estabelecer parcerias com o setor privado”, cujo indicador é a qualidade das rodovias, indicando o foco na realização de concessões na malha rodoviária. Já o objetivo 10, “Ser o estado mais competitivo e mais fácil de se empreender no Brasil, em agronegócio, indústria e serviços, propiciando ambiente para maior geração de emprego e renda e promovendo o desenvolvimento regional com vistas à redução de desigualdades”, apresenta uma visão um pouco diferente do observado nos PMDs anteriores, citando a necessidade de promover maior competitividade à economia do estado e melhorar o ambiente de negócios, porém sem estímulos diretos, sem abordar a questão da diversificação produtiva e sem incorporar a questão ambiental na agenda econômica, através da pauta do desenvolvimento sustentável. São oito indicadores selecionados para fazer o acompanhamento desse objetivo, quatro gerais, de crescimento econômico e empregos formais, um relacionado a atração de investimentos privados, dois focados na agropecuária (maior participação no mercado nacional e crescimento das exportações), e um último sobre cobertura de transporte metropolitano, excluindo Belo Horizonte, uma temática não observada nos demais planos estudados.

Um dos papéis do Estado é promover melhorias nas condições de mercado, com o intuito de aumentar a capacidade produtiva de determinada região. Nessa perspectiva, o Estado não deveria ser um entrave ao desenvolvimento, mas, sim promover uma base regulatória que culmine em um ambiente econômico mais competitivo, estável e atrativo a investimentos privados e próspero para os empreendimentos locais, gerando emprego, renda e, conseqüentemente, melhorando a qualidade de vida da população. (MINAS GERAIS, 2020, p. 57)

Apesar de não aparecer nos objetivos estratégicos, ao trazer a discussão na área temática de Desenvolvimento Econômico para a formulação das diretrizes estratégicas, o plano aborda a questão da diversificação econômica, reforçando que devem ser trabalhadas as vocações econômicas das diferentes regiões do estado, mantendo a posição do Estado como um facilitador para que o ambiente de negócios e o mercado prosperem, sem uma atuação do estado que o transforme em um entrave. O plano dá um grande enfoque à temática de inovações produtivas, destacando a importância do Estado

na articulação entre academia e iniciativa privada, como abordado no plano de seu antecessor, e ressaltando a necessidade de aumento do investimento estatal em Pesquisa e Desenvolvimento, tratado como um fio importante para impulsionar o desenvolvimento em ciência, tecnologia e inovação.

O plano propõe oito diretrizes estratégicas relacionadas à ideia de desenvolvimento econômico que o informa, confirmando os destaques para o papel do estado no incentivo a um ambiente de maior inovação, para gerar desenvolvimento de cadeias produtivas e também desenvolvimento social, o respeito às vocações econômicas de cada região, e citando a “guerra fiscal”, que é abordada em todos os planos. Como posto no texto do documento, as diretrizes são

- Tornar Minas Gerais um dos dois principais **destinos de investimentos privados** no Brasil.
- Propiciar o **melhor ambiente para a criação e o desenvolvimento de iniciativas inovadoras** para o desenvolvimento das regiões, estimulando a nova economia em Minas Gerais, incentivando o desenvolvimento de novas profissões e tecnologias, visando ao **bem-estar da população, ao desenvolvimento social, à maior lucratividade e produtividade e ao desenvolvimento de novas cadeias produtivas.**
- **Racionalizar** a atuação das entidades do **Sistema de Desenvolvimento Econômico** e instrumentos de **incentivo do Estado.**
- Respeitar as **diferentes vocações econômicas regionais** de Minas Gerais e os empreendedores.
- Estimular a **diversificação econômica nos municípios mineradores**, calcada no **desenvolvimento de serviços e produtos da própria cadeia produtiva da mineração.**
- Promover o **desenvolvimento das localidades mais pobres** de Minas Gerais e proteger as **regiões estaduais** que fazem **divisa** com outros estados dos efeitos da **guerra fiscal.**
- Tornar Minas Gerais **referência em investimentos relacionado à pesquisa** e ao desenvolvimento e destaque em **ciência, tecnologia e inovação.**
- Incentivar a **qualificação da força de trabalho**, com vistas ao desenvolvimento econômico, **científico e tecnológico** do Estado. (MINAS GERAIS, 2020, p. 62, grifo nosso)

Sendo assim, ao se examinar o conteúdo dos três PMDIs procurou-se observar características gerais de abordagem com a intenção de registrar e apontar diferenças entre os governos no tocante à agenda desenvolvimentista de governo. Ao se adentrar na temática de Desenvolvimento Econômico, percebe-se, no entanto, um diagnóstico persistente, comum aos três planos, que salienta a existência de uma concentração regional da produção no estado, uma concentração setorial tanto na produção total quanto nas exportações, bem como uma preocupação comum com o aumento do PIB, ou seja, de sua participação na economia nacional, a atração de investimento, os empregos

formais e a busca por uma maior inserção de setores intensivos em tecnologia para aumentar a competitividade e a diversificação da economia, assim como dar mais dinamicidade para as cadeias produtivas.

O desenvolvimento sustentável é um tema que ocupa destaque na comparação entre os planos, sendo abordado com ênfase nos dois primeiros quando do debate sobre desenvolvimento econômico, em que o PMDI (2016-2027), ainda dá uma conotação além de meio ambiente, para a sustentabilidade social, como abordado anteriormente, enquanto o PMDI (2019-2030) não adentra essa questão nas diretrizes para o desenvolvimento econômico.

Por fim, a relação entre estado, com suas instituições, a sociedade civil e o mercado, com o protagonismo maior ou menor de cada um, apresenta uma certa diferença na retórica em cada plano, com maior preocupação com um papel mais ativo do Estado na promoção do desenvolvimento nos dois primeiros e, no último, uma ideia de um estado que não seja entrave, que foque em promover regulamentações mais favoráveis a atração de investimentos e empreendimentos privados. A próxima seção discute como essas divergências e semelhanças se materializam na formulação programática desses governos, consubstanciada no PPAG.

4.2 A agenda de desenvolvimento econômico nos três últimos PPAGs

Ao divulgar os PPAGs, os governos mineiros produzem o documento com diferentes formas de agregação dos programas, cada um apresentado como um volume. Para fins de análise deste trabalho foi utilizado o volume “Programas e ações por setor de Governo”, do primeiro PPAG de cada gestão, ou seja, considerando-se, portanto, o planejamento que foi proposto para o mandato de cada governante em seu primeiro ano de governo, sem as alterações com inclusão e exclusão de programas e ações presentes nas atualizações do documento, que acontecem a cada ano durante o mandato.

No volume utilizado para o estudo, as ações da SEDE fazem parte do agrupamento “Desenvolvimento Econômico” nos três PPAGs, em uma seção que apresenta as ações de cada unidade orçamentária que o governo seleciona como pertencente à temática. Importante ressaltar que existem programas únicos de uma unidade orçamentária e programas com ações de mais de uma unidade, chamados de Programas Multissetoriais.

Nos formatos mais atuais, presentes no PPAG (2016-2019) e PPAG (2020-2023), no volume estudado os programas já vem com toda a sua descrição, enquanto no PPAG (2012-2015) foi preciso recorrer ao volume “Programas e ações por Rede de

Desenvolvimento Integrado” para obter essas informações com valores, objetivo, indicadores e metas dos programas, e se ele é multissetorial ou unissetorial. Essa informação é muito importante, pois ao se fazer consultas no Portal de Transparência do Governo mineiro sobre “Planejamento e Resultado”, onde estão disponibilizados os dados referentes à programação orçamentária dos PPAGs de 2012 até o presente, pode-se consultar individualmente os valores por ação ou por programa, mas os agrupamentos possíveis são feitos por unidade territorial ou por unidade orçamentária responsável pelo programa, e apenas para o exercício em que o plano foi feito ou revisado. Isso implica que, ao comparar a participação relativa de cada secretaria no total do orçamento do governo previsto no PPAG, de acordo com o portal da transparência, não é levado em consideração o orçamento daquele órgão, mas sim os programas em que ele é responsável, o que faz, por exemplo, com que a SEPLAG tenha sempre valores muito elevados, pois a folha de pagamento do estado se insere em um programa de responsabilidade desta secretaria.

Dessa forma, o Quadro 3 é apresentado com a ressalva de que os valores em questão não representam a totalidade das ações planejadas para cada secretaria, mas a distribuição de responsabilidade dada aos programas de acordo com as secretarias, ou seja, programas cuja unidade responsável é a SEDE, mas possuem ações de outras unidades que compõem o valor apresentado no quadro, enquanto as ações da SEDE de programas multissetoriais de responsabilidade de outra unidade (como a folha de pagamento citada anteriormente) não estão computados no valor relativo à secretaria. Outro ponto a se destacar é que, em sua reforma administrativa, o governo Pimentel uniu a SEDE como a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES), criando a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES), porém essa alteração só afetou os instrumentos de planejamento a partir do segundo ano de mandato e, mesmo sendo inserido no PPAG (2016-2019) apenas na revisão de 2016, o Portal da Transparência apresenta as duas “Secretarias de Desenvolvimento Econômico” nos valores relativos ao primeiro ano do plano, e não apresenta a SECTES. Como os valores da SEDE estão condizentes com os valores calculados através do próprio documento escrito do PPAG, supõe-se que o valor do Quadro 3 referente a SEDECTES seja aquele destinado à SECTES. Sendo assim, para fins de comparação considera-se apenas o valor da SEDE, que está destacado.

Quadro 3: Valor corrente planejado no PPAG (R\$) e valor relativo (%) das Secretarias, como unidade responsável do programa, para o primeiro ano de cada plano plurianual – 2012, 2016 e 2020.

Unidade Orçamentária Responsável pelo Programa PPAG(2012-2015)	Valor Planejado PPAG	Percentual do Total
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	42.224.779.279	63,61%
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	6.014.211.099	9,06%
SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL	1.174.305.577	1,77%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA	999.969.110	1,51%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	912.090.919	1,37%
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	631.510.951	0,95%
SECRETARIA-GERAL	475.800.397	0,72%
SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E EMPREGO	160.812.758	0,24%
SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES E DA JUVENTUDE	128.499.873	0,19%
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO	117.825.516	0,18%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	116.447.375	0,18%
SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	95.491.000	0,14%
SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA	91.114.767	0,14%
SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	84.141.975	0,13%
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA	81.303.699	0,12%
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	28.180.556	0,04%
SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO	15.638.934	0,02%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI E DO NORTE DE MINAS	13.705.570	0,02%
SECRETARIA DE ESTADO DE CASA CIVIL E DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	332.700	0,00%
TOTAL DAS SECRETARIAS	53.366.162.055	80,40%
TOTAL COM TODAS AS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	66.378.938.558	100,00%
Unidade Orçamentária Responsável pelo Programa PPAG (2016-2019)		
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	67.526.331.989	68,92%
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	8.917.187.951	9,10%
SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL	2.058.472.608	2,10%
SECRETARIA DE ESTADO DE CIDADES E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	1.018.879.807	1,04%
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO	209.124.339	0,21%
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	158.650.854	0,16%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DO NORTE E NORDESTE DE MINAS GERAIS	128.140.000	0,13%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	107.505.353	0,11%
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA	78.119.061	0,08%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	74.672.130	0,08%
SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA	63.999.962	0,07%
SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES	50.509.756	0,05%
SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	44.012.415	0,04%
SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	39.910.147	0,04%
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	22.842.880	0,02%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	17.936.852	0,02%
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	13.043.632	0,01%
SECRETARIA-GERAL	4.017.126	0,00%
SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO	3.980.198	0,00%
SECRETARIA DE ESTADO DE CASA CIVIL E DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	261.424	0,00%
TOTAL DAS SECRETARIAS	80.537.598.484	82,21%
TOTAL COM TODAS AS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	97.971.391.632	100,00%
Unidade Orçamentária Responsável pelo Programa PPAG (2020-2023)		
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	62.782.156.735	54,05%
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	12.588.633.714	10,84%
SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	2.400.101.713	2,07%
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA	1.187.230.198	1,02%
SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	1.003.760.187	0,86%
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE	638.244.452	0,55%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	428.189.963	0,37%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	138.188.089	0,12%
SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E TURISMO	135.677.506	0,12%
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO	130.102.711	0,11%
SECRETARIA-GERAL	86.455.933	0,07%
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	40.495.359	0,03%
TOTAL DAS SECRETARIAS	81.559.236.560	70,22%
TOTAL COM TODAS AS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	116.149.388.855	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do estado de Minas Gerais.

Os dados do Quadro 3 ilustram algumas questões que são observadas ao se analisar os documentos dos PPAGs, com destaque para a existência de uma diferença muito grande entre o montante planejado no PPAG (2012-2015) para a SEDE, da ordem de 1,37% do total planejado, comparativamente aos demais e, de forma ainda mais discrepante, ao PPAG (2016-2019). Em linhas gerais, pelo que foi proposto pelos governos em seus PMDIs, esperava-se um menor dispêndio de recursos no PPAG (2020-2023), já que o enfoque posto no documento do governo Zema era que o estado vivia uma crise fiscal, precisando reduzir gastos, e que, na área de desenvolvimento econômico, o governo deveria deixar de ser um “entrave”, atuando principalmente no

apoio a construção de um melhor ambiente para a atração de investimentos privados. Porém, é no PPAG (2016-2019) que são observados os valores mais baixos na programação da SEDE, da ordem de apenas 0,08% do total planejado. Isto se deve ao fato de, no referido PPAG, a descrição dos programas evidenciar a ausência de compromisso com o caráter orçamentário do plano – ao contrário do que a literatura apresenta ao tratar o PPA como uma espécie de orçamento plurianual –, definindo apenas valores simbólicos para os programas e ações, no sentido de, futuramente, quando da elaboração da LOA, decidir os valores a serem efetivamente alocados na programação da SEDE, como pode ser visto no Quadro 4.

Quadro 4: Programas e valor total planejado para os quatro anos de cada PPAG, Multissetorialidade ou Unissetorialidade do programa, e unidade responsável – PPAG (2012-2015), PPAG (2016-2019) e PPAG (2020-2023)

PPAG (2012 – 2015)		PPAG (2016 – 2019)		PPAG (2020 – 2023)	
Programas	Valor ações SEDE	Programas	Valor ações SEDE	Programas	Valor ações SEDE
040 – Investimento competitivo para o fortalecimento e diversificação da economia mineira (M – SEDE)	1.298.618.669	154 – Minas 2016 (M -SEESP*)	1.000	049 – Desenvolvimento da infraestrutura do norte e nordeste de Minas Gerais (M – IDENE*)	47.097.812
104- Ações estratégicas para o setor energético do estado (U)	332.000	157 – Energia competitiva e sustentável (M – SEDE)	8.000	063 – Minas + Gerais – Diversificação e fortalecimento da economia (M – SEDE)	15.990.167
111 – Difusão de informações do setor minerometalúrgico (U)	365.900	158 – Fortalecimento e desenvolvimento da indústria de mineração e transformação (U)	1.000	064 – Caminhos para o desenvolvimento – desenvolvimento e integração regional (M – SEDE)	19.648.650
137 – Promoção e desenvolvimento do cooperativismo mineiro (U)	1.027.305	163 – Apoio à inovação e melhoria da produtividade industrial de Minas Gerais (U)	1.000	066 – #VEMPRAMINAS – Atração de investimentos (M – SEDE)	7.589.530
150 – Promoção e desenvolvimento do comércio e serviços em Minas Gerais (U)	2.314.070	170 – Promoção e fomento da indústria, comércio e serviços de Minas Gerais (U)	865.070	068 – #ACELERAMINAS – Desenvolvimento de políticas de ciência, tecnologia e inovação (M – SEDE)	11.269.579
157 – Fomento ao Artesanato de Minas Gerais (U)	2.281.207	181 – Distribuição de energia elétrica (M – CEMIG*)	4.000	089 – Rede de desenvolvimento da educação profissional (M -SEDESE*)	1.101.000
167 – Financia Minas – Promoção do investimento estratégico (M – SEDE)	1.930.000	184 – Avança Minas (U)	326.000	705 – Apoio às políticas públicas (M – SEPLAG)	55.926.630
195 – Consolidação das cadeias produtivas – Minas do princípio ao fim (U)	24.626.556	195 – Diversificação Produtiva e Desenvolvimento tecnológico sustentável do território metropolitano (U)	1.000		
202 – Estimulo ao desenvolvimento e à inovação (U)	600.284	701 – Apoio à administração pública (M – SEPLAG)	44.600.363		
284 – Fomento ao crescimento das microempresas e empresas de pequeno porte de Minas Gerais (M -SEDE)	859.066				
289 – Universalização do acesso à energia elétrica no campo (M – CEMIG)	51.000.000				
701 – Apoio à administração pública (M – SEPLAG)	48.052.763				
TOTAL	1.432.007.820		45.807.433		158.623.368

*As siglas dos órgãos responsáveis pelos programas multissetoriais, além da SEDE e SEPLAG, já citados ao longo do texto, são: SEESP – Secretaria de Estado de Esportes; CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais; IDENE – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais; SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos PPAGs

No Quadro 4, os valores de cada programa correspondem apenas às ações da SEDE, ou seja, mesmo os programas multissetoriais (destacados em negrito) contemplam apenas os valores programados nas ações específicas competentes à secretaria. Dessa forma, em termos de valores, tanto os dados do Portal da Transparência, quanto o compilado realizado ação por ação no documento do PPAG, reforçam essa grande

diferença de orçamento para a SEDE, previsto em cada governo ao programar seu mandato à frente do executivo mineiro.

Dentre os programas, o último listado no Quadro 4, denominado Apoio à administração pública/Apoio às políticas públicas, é aquele referente à projeção da folha de pagamento e de despesas com manutenção da força de trabalho, sendo o maior valor planejado nos PPAGs, com exceção do PPAG (2012-2015), que possui um programa com valor um pouco maior – Programa 289: Universalização da energia elétrica no campo – referente ao repasse à CEMIG para expansão da rede de distribuição em unidades rurais (repetido no PPAG seguinte, através do Programa 181, porém com o valor simbólico de R\$4.000), e o Programa 040, que é um pacote de investimentos com previsão de recursos superior a R\$ 1 bilhão. O referido programa destoa no tocante à previsão de recursos dos demais programas de todos os PPAGs, representando cerca de 90% do total programado para ações da SEDE no governo de Antônio Anastasia. Desta forma, um importante ponto que fica evidente, é o peso das despesas com pessoal na programação orçamentária da secretaria, indicando uma rigidez orçamentária relevante para os governos no planejamento de suas agendas na SEDE.

Nos Quadros 5, 6 e 7, foram desconsiderados os programas referentes ao apoio à administração pública, de forma a destacar as ações que expressem, de forma mais objetiva, a atuação dos governos no tocante à promoção do desenvolvimento. Começando a análise pelo PPAG (2012-2015), percebe-se, pelos dados do Quadro 5, que o maior responsável pelo grande montante de recursos planejado pela SEDE refere-se a investimentos no Aeroporto Tancredo Neves, anterior à sua concessão, e ao projeto denominado “Plano Macroestrutural do Vetor Norte da RMBH” (Região Metropolitana de Belo Horizonte), Ações 1113 e 1222, respectivamente, totalizando cerca de R\$ 750 milhões, que representam pouco mais de 50% do valor total planejado para a secretaria. Destacam-se também outras ações de investimentos, como a implantação da plataforma multimodal de Transportes da RMBH e a implantação do centro de capacitação e tecnologia aeroespacial do estado mineiro, além do repasse à CEMIG – Ação 1368 – para expansão da rede de distribuição de energia em áreas rurais, além da Ação 4629, cujo objetivo é “Aumentar a competitividade do estado de Minas Gerais na atração de investimentos”, tendo como produto apenas a assinatura dos protocolos de intenção de investimento, embora a despesa projetada, da ordem de R\$ 355 milhões, destoe das demais ações do plano (e dos outros planos, que também não são propostas de investimentos diretos).

Quadro 5: Valor (R\$) para os quadriênio 2012-2015, e produto de cada ação da SEDE, exceto Programa 701, no PPAG(2012-2015)

PPAG (2012-2015)			
Programa	Ação	Valor	Produto
040	1105 – Plataforma Multimodal de Transportes da RMBH	41.000.000	Plataforma multimodal implantada
	1113 – Expansão e desenvolvimento do aeroporto internacional Tancredo Neves	237.867.025	projeto concluído
	1222 – Plano macroestrutural do vetor norte da RMBH	510.444.500	projeto concluído
	1250 – Centro de capacitação e tecnologia aeroespacial de Minas Gerais	101.750.000	projeto implantado
	1258 – Aceleração do crescimento da micro, pequena e média empresa e suporte aos empreendimentos especiais	30.466.507	plano elaborado
	4179 – Ordenamento econômico com infraestrutura customizada	427.818	projeto concluído
	4210 – Desenvolvimento de parcerias público-privadas	13.000.000	projeto fomentado
	4629 – Promoção, atração e a retenção de investimentos	355.106.437	protocolo assinado
	4632 – Desenvolvimento do comércio exterior mineiro	8.556.382	empresa atendida
104	1031 – Coordenação de elaboração do balanço energético estadual	332.000	relatório elaborado
111	1013 – Elaboração e divulgação do relatório do segmento minerometalúrgico	365.900	relatório minerometalúrgico atualizado
137	4057 – Fortalecimento do cooperativismo mineiro	1.027.305	Organizações coletivas atendidas
150	4163 – Promoção e participação em feiras, exposições e eventos	2.314.070	evento realizado e/ou participado
157	4444 – Promoção do artesanato mineiro	2.281.207	artesão atendido
167	1290 – Captação e negociação de financiamento	1.310.000	carta consulta expedida e operação de crédito ou doação aprovada
	4609 – Elaboração e Implementação de modelos de financiabilidade para projetos estratégicos	620.000	projeto de financiamento apresentado
195	4472 – Produtividade, qualidade e competitividade de pequenas e médias empresas de Minas Gerais	24.626.556	apoio concedido
202	4268 – Política de incentivo à inovação e promoção da competitividade no estado	600.284	diretriz implementada
284	4608 – Articulação de políticas públicas para o segmento das microempresas e empresas de pequeno porte	859.066	articulação efetuada
289	1368 – Rede de distribuição de energia elétrica	51.000.000	repasse de contrapartida efetuada
TOTAL		1.383.955.057	

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do PPAG (2012-2015)

As demais ações representam diversas agendas, citando em ordem decrescente de valor programa, Apoio às pequenas e médias empresas, Ações 1258, 4472 e 4608; Fomento a parcerias público-privadas – Ação 4210; Atuação junto às empresas

exportadoras – Ação 4632; Criação de eventos e canais de comercialização para artesãos mineiros – Ação 4444; Participação e organização de feiras como incentivo ao turismo de negócio no estado – Ação 4163; Atendimento às cooperativas para ampliação de competitividade e consolidação – Ação 4057; Estudos e elaboração de projetos para captação de crédito – Ações 1290 e 4609; Produção de relatórios setoriais de energia e mineração, e diretriz para política pública de inovação – Ações 1031, 1013 e 4268, respectivamente.

O PPAG (2016-2019), como mencionado anteriormente, apresenta valores simbólicos para quase a totalidade de seus programas e ações⁶, tornando inviável fazer qualquer análise acerca da hierarquia das ações por meio dos valores previstos para sua implementação. Assim, a análise restringe-se apenas aos conteúdos das ações programadas apresentadas no Quadro 6. Pode-se observar que muitas das ações são “herdadas” do PPAG do governo anterior, algumas delas iguais, como as ações voltadas às cooperativas, ao artesão, à participação e organização de feiras para o turismo de negócio, o repasse à CEMIG para expansão da rede de distribuição e a implementação de diretriz para política pública de inovação – Ações 4438, 4462, 4442, 1110 e 4458, respectivamente. Outras são bem similares: Ação 4456 de apoio à micro e pequena empresa; Ação 4477, com o mesmo título e mesma descrição sobre o desenvolvimento de parcerias público-privadas, porém, ao invés de ter como produto “projeto fomentado”, o produto é apenas a elaboração de um plano; Ação 1078, cujo objetivo é produzir um estudo para subsidiar a tomada de decisão no setor de mineração e suas transformações, sendo produto no governo anterior a produção de um relatório, e, nesse, a formulação de diretrizes através de um plano; Ação 4459, referente ao setor energético que tem, como produto, a elaboração de um estudo, semelhante ao governo anterior cujo produto era a elaboração de um relatório sobre o balanço energético do estado, porém com a divergência na descrição da abordagem, que objetivava um balanço sobre demanda e oferta de energia no estado, enquanto o plano atual se refere à promoção da eficiência energética; e Ação 1105, que tem como foco a assinatura de protocolos de intenção de empresas que queiram investir em Minas Gerais, igual ao plano anterior, porém com referência ao setor considerado da “Novíssima economia”.

⁶ De acordo com o § 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”

Quadro 6: Valor (R\$) para o quadriênio 2016-2019, e produto de cada ação da SEDE, exceto Programa 701, no PPAG (2016-2019)

PPAG (2016-2019)			
Programa	Ação	Valor	Produto
154	1123 – Minas nas Olimpíadas 2016	1.000	Portfólio de produtos mineiros elaborado
157	1076 – Elaboração da revisão da tarifa de distribuição de gás canalizado de Minas Gerais	2.000	Relatório elaborado
	4459 – Promoção da eficiência energética em Minas Gerais	6.000	estudo elaborado
158	1078 – Plano Estadual de mineração e transformação mineral	1.000	plano estadual de mineração e transformação mineral
163	1095 – Minas Competitiva	1.000	Ação de apoio realizada
170	1121 – Plano Nacional da cultura exportadora -PNCE	4.000	seminário realizado
	4438 – Fortalecimento do cooperativismo mineiro	4.000	organizações coletivas atendidas
	4442 – Promoção e participação em feiras, exposições e eventos	4.000	evento realizado e/ou participado
	4456 – Fomento ao crescimento das microempresas e empresas de pequeno porte de Minas Gerais	4.000	articulação efetuada
	4458 – Estímulo ao desenvolvimento produtivo e à inovação	4.000	diretriz implementada
	4462 – Promoção e desenvolvimento do artesanato de Minas Gerais	841.070	artesanato atendido
	4575 – Manutenção e aprimoramento dos serviços da exportaminas	4.000	livro impresso
181	1110 – Rede de distribuição de energia elétrica	4.000	repasse de contrapartida efetuado
184	1103 – Atendimento aos compromissos assumidos em protocolos de intenção	4.000	Contrato cumprido
	1105 – Promoção do estado para a prospecção de empreendimentos da novíssima economia	4.000	protocolo assinado
	1116 – Economia circular – Plano de transição para o modelo circular da economia de Minas Gerais	4.000	plano implantado
	4048 – Incentivo à implantação de estações aduaneiras do interior – EADIS	300.000	estudo e projeto elaborado
	4577 – Desenvolvimento de parcerias público-privadas	14.000	plano estadual de parcerias público-privadas publicado
195	1117 – Evento do conselho internacional de ciências aeroespaciais – ICAS 2018	1.000	evento realizado
TOTAL		1.207.070	

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do PPAG (2016-2019)

O plano faz menção a algumas ações bem específicas, como criar um material de divulgação da economia mineira para aproveitar o turismo internacional dos Jogos

Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, realizar estudo para revisão de tarifa da distribuição de gás canalizado no estado, realizar seminário e produzir um livro sobre a exportação mineira, realizar evento sobre ciências aeroespaciais, produzir um plano de atuação sobre “Economia circular”, assim como produzir estudos para implantação de estações aduaneiras. Há também duas ações não muito claras, a Ação 1103, que se refere a cumprir contratos assumidos por meio de protocolos de intenção assinados, e a Ação 1095 – Minas Competitiva -, que cita a realização de apoio para maior diversificação da economia, mencionando a falta de integração entre universidade, setor privado e baixo investimento em inovação do setor produtivo.

Por último, o PPAG (2020-2023), apesar de possuir uma quantidade menor de programas que os planos anteriores, apresenta uma quantidade semelhante de ações, como mostra o Quadro 7. Assim como nos instrumentos anteriores, são observadas ações semelhantes, algumas com correspondência mais direta, como o apoio ao artesão mineiro (Ação 4279), a produção de estudos para os setores energético (Ação 1038) e da mineração (Ações 1039 e 1040), além da atração de investimentos (Ações 1042, 1043 e 1055). Neste âmbito de produções de estudos, assim como o plano anterior a discussão sobre a tarifa de gás canalizado comparece na Ação 1046, e a agenda de promoção às exportações mineiras é representada pela Ação 1041, com abordagem semelhante ao seu antecessor. Além dessas, outras duas ações têm como produto estudos elaborados, a Ação 1037 que diz respeito a cadeias produtivas do estado mineiro, e a Ação 1057 que, junto ao estudo, pretende entregar um projeto de desenvolvimento da infraestrutura de acesso à água no norte e nordeste do estado, sendo a maior alocação de recurso pretendido pela SEDE, com quase 50% do valor total da secretaria (exceto gasto com pessoal – Programa 705).

Quadro 7: Valor (R\$) para o quadriênio 2020-2023, e produto de cada ação da SEDE, exceto Programa 705, no PPAG (2020-2023)

PPAG (2020-2023)			
Programa	Ação	Valor	Produto
049	1057 – Promoção do acesso à infraestrutura do norte e nordeste de Minas Gerais	47.097.812	Estudo e projeto elaborado
063	1037 – Integração das cadeias produtivas mineiras	1.959.505	Plano de ação elaborado
	1038 – Fontes Renováveis e eficiência energética	2.494.830	Estudo elaborado
	1039 – Fortalecimento econômico dos territórios mineradores	400.000	Estudo elaborado
	1040 – Gestão da política minerária	9.481.046	Estudo elaborado
	1041 – Promoção do comércio exterior mineiro	1.654.786	Estudo elaborado
064	1016 – Apoio ao planejamento urbano	1.200.000	Instrumento elaborado ou revisado
	1017 – Apoio aos municípios na estruturação e gestão de consórcios públicos	2.123.403	Consórcio público e/ou associação microrregional beneficiada
	1018 – Fomento aos negócios	4.441.930	empreendimento beneficiado
	1019 – Minas Livre para Crescer	2.382.784	Município atendido
	1020 – Programa mineiro de regularização territorial – Minas REURB	5.130.892	Título de propriedade urbana entregue
	4279 – Artesanato mineiro para o desenvolvimento regional	4.369.641	Artesão atendido
066	1042 – Conexão Ásia	800.000	Instrumento de intenção de investimento assinado
	1043 – Minas amiga do investidor	80.000	Investimento atraído
	1044 – Sol de Minas	80.000	Capacidade instalada de energia fotovoltaica
	1045 – Aerotrópole mineira	3.106.936	etapa do projeto implantada
	1046 – Gás competitivo – Política setorial	640.000	estudo/pesquisa realizado
	1055 – Atração de capital empreendedor	400.000	instrumento de intenção de investimento assinado
	4408 – Minas internacional	2.482.594	instrumento de cooperação internacional intermediado
068	4320 – Apoio à gestão de projetos de inovação tecnológica	4.621.966	projeto gerenciado
	4359 – Apoio à gestão de projetos de pesquisa e tecnologia	6.647.613	projeto gerenciado
089	1048 – Formação 4.0	1.101.000	pessoa qualificada
TOTAL		102.696.738	

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do PPAG (2020-2023)

Das demais ações referentes ao PPAG (2020-2023), um destaque importante é o grupo de ações do Programa 064, com foco no desenvolvimento regional, não observado nos planos anteriores. Há ações de apoio ao planejamento municipal, através do suporte referente aos planos diretores e consórcios públicos, e medidas relativas a “liberdade econômica”, de acordo com a Lei Federal nº 13.874/2019, Ações 1016, 1017 e 1019, respectivamente, além da Ação 1020, de apoio aos municípios para entrega de títulos de regularização fundiária urbana, e a Ação 1018, que de maneira mais abrangente cita beneficiar empreendimentos inovadores de pequenos e médios negócios. Dentre as demais agendas da secretaria, a Ação 1044 diz respeito à instalação de usinas fotovoltaicas e a Ação 1045, volta a propor projeto de desenvolvimento da região do Aeroporto Tancredo Neves. Há também proposição para intermediação na captação de recursos internacionais com agências multilaterais, através da Ação 4408, e o gerenciamento de projetos presentes na secretaria da área de ciência, tecnologia e inovação (Ações 4320 e 4359), como o “Formação 4.0”, que foca na qualificação de profissionais da área de TI, que é destacado como uma ação específica (Ação 1048) dentro do Programa 089, que tem como unidade responsável, a SEDESE.

Ao comparar os três PPAGs aqui analisados, percebe-se que, à exceção dos projetos específicos presentes no PPAG (2011-2015), com altos investimentos destinados a grandes projetos, as agendas da SEDE possuem uma certa regularidade nos planos plurianuais dos governos, que passa pelas relações de comércio exterior, assim como a atração de investimentos de grandes empresas e desenvolvimento de parcerias público-privada (que não está no último plano, pois foi transferido para a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade), além do segmento dos artesãos mineiros. Setorialmente, há a produção de estudos relativos à mineração e ao setor energético, e a constante menção a tentativas de incentivo a iniciativas que busquem ações ligadas à ciência, tecnologia e inovação. Algumas outras agendas não se mantiveram nos três planos, mas se fizeram presente em dois dos três planos, reforçando um certo caráter de continuidade, seja de forma não consecutivo, como a questão da captação de recursos em instituições multilaterais para financiamento de projetos, que aparece no PPAG (2011-2015) e PPAG (2020-2023), ou outros consecutivos, como o apoio as cooperativas, apoio às pequenas e médias empresas tratados nos dois primeiros planos analisados, ou a discussão quanto a tarifa de gás canalizado, presente nos dois últimos.

Mas apesar da presença de uma certa continuidade das agendas e do baixo orçamento reservado para ações da SEDE, cujo programa destinado às despesas com pessoal representa a maior parte dos gastos planejados da secretaria (à exceção do primeiro PPAG analisado, como já explicado anteriormente), percebe-se um espaço, ainda que pequeno, para novas agendas de cada governo. Sendo assim, olhando para os três planos, os governos demonstraram que o planejamento para o desenvolvimento econômico do estado, no que diz respeito à SEDE, secretaria cuja atribuição institucional é, dentre outras, “[...] planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas: - à política estadual de desenvolvimento econômico [...]” (MINAS GERAIS, 2022), não tem sido espaço para grandes alterações programáticas, com agendas que mantêm muitos traços em comum em todos os governos do período analisado, independentemente das diferenças de concepção de desenvolvimento apresentada nos respectivos PMDIs.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CF/88, com o arcabouço legal subsequente, construiu um arranjo político-institucional no Brasil que buscava um Federalismo Cooperativo, com compartilhamento de uma grande quantidade de competências entre os entes, apesar de o federalismo fiscal mostrar muitas dificuldades em estabelecer arranjos tributários que permitam uma maior harmonia no financiamento dessas políticas públicas nas diversas esferas de governo. O desenvolvimento é uma das responsabilidades compartilhadas pelos entes e da qual os governos mineiros estudados neste trabalho não se ausentaram, estando presente nos instrumentos formais de planejamento.

O planejamento é estruturado na administração pública brasileira com o PPA sendo responsável pelo plano de médio prazo, para o quadriênio, a LDO e a LOA com enfoque no curto prazo, no exercício orçamentário seguinte, e no caso de Minas Gerais, o estado produz o PMDI, que possui um direcionamento para o longo prazo. É a partir dos instrumentos formais de planejamento de médio e longo prazo, que foram analisadas a agenda de desenvolvimento econômico do estado mineiro.

O tema de pesquisa proposto para o trabalho consistiu no exame das concepções de desenvolvimento econômico que informam as agendas públicas dos três últimos governos do estado de Minas Gerais. De uma perspectiva mais geral, buscou-se investigar como essas concepções de desenvolvimento compõem nos respectivos

PMDIs e informam a proposição de diretrizes e objetivos para o delineamento de políticas com vistas à sua promoção. De uma perspectiva mais específica, direcionou-se a atenção para a programação do PPAG referente à SEDE, no intuito de examinar como as proposições relativas à promoção do desenvolvimento da economia estadual postas no PMDI se desdobram em programas e ações da secretaria. A análise empreendida teve, como fio condutor, o propósito de identificar possíveis alterações substantivas no padrão de intervenção governamental na área, considerando a alternância de poder à frente do Executivo estadual, traduzida na sucessão de três governos de perfil ideológico distinto ao longo do período 2011-2022.

Na análise do conteúdo dos PMDIs elaborados pelos três últimos governos mineiros (2011-2022), percebe-se a dificuldade de promover o desenvolvimento econômico estadual, o que se insinua no diagnóstico comum de que, apesar das ações e esforços implementados em cada governo, não houve alterações relevantes nas características mais gerais da economia mineira, vistas como um problema a ser enfrentado. De acordo com os referidos documentos, há uma concentração regional da produção no estado e uma concentração setorial tanto na produção total quanto nas exportações. As proposições endereçadas à atuação estatal na área apontam para uma preocupação comum com relação ao aumento do PIB estadual, de forma a aumentar sua participação na economia nacional, à atração de investimento, ao incremento dos empregos formais e à busca por uma maior inserção de setores intensivos em tecnologia para aumentar a competitividade e à diversificação econômica, assim como a dar mais dinamicidade para as cadeias produtivas. Portanto, as concepções de desenvolvimento econômico presentes nos PMDIs analisados expressam uma visão geral muito similar, ainda que se possa observar algumas nuances importantes, como a ênfase em diretrizes formalmente voltadas ao desenvolvimento sustentável, presente nos dois primeiros documentos, mas ausente no último. Outro ponto relevante a ser destacado refere-se ao papel pensado para a atuação estatal a partir do diagnóstico feito acerca da economia, em que, novamente, o PMDI (2019-2030) apresenta uma concepção diferenciada, na qual adere à ideia de um Estado que não seja entrave, ou seja, que foque em promover regulamentações mais favoráveis a atração de investimento e empreendimentos privados, enquanto os dois primeiros propõem um papel mais ativo do Estado na promoção do desenvolvimento.

Na análise da programação da SEDE no primeiro PPAG de cada um dos três governos do período considerado pelo trabalho, buscou-se identificar semelhanças e diferenças entre as proposições setoriais de cada gestão, abrangendo as ações propostas e as respectivas previsões orçamentárias. É justamente na análise dos orçamentos propostos para as ações da SEDE em cada PPAG, que apareceram as principais diferenças entre as gestões do período. Observou-se um valor orçamentário comparativamente mais elevado no PPAG (2012-2015), o que se deve, em grande parte, a projetos específicos de investimentos em infraestruturas realizados à época, como no Aeroporto Internacional de Belo Horizonte, e no plano macroestrutural do Vetor Norte da RMBH, enquanto o PPAG (2016-2019) apresentou um valor comparativamente baixo, com a maioria dos programas contemplando valores simbólicos para as ações propostas, e o PPAG (2020-2023), que embora prevendo um valor orçamentário bem abaixo do primeiro plano estudado, superava em cerca de três vezes o orçado por seu antecessor. Outro ponto a se ressaltar é que o PPAG (2016-2019), ao apresentar valores orçamentários simbólicos para a programação da SEDE vai de encontro à ideia, presente na literatura, de o PPA ser um instrumento de caráter mais orçamentário do que de planejamento. No caso em questão, ocorre o contrário, ou seja, o valor simbólico é definido apenas para garantir o planejamento da ação, deixando para a LOA a atribuição de definir o que efetivamente se pretende aplicar a cada ano nas ações propostas no PPAG.

Ainda na perspectiva orçamentária, ficou evidente também a expressiva representatividade das despesas com pessoal e outros custeios no total previsto para as ações dos PPAGs da SEDE. Isto implica um elemento de rigidez orçamentária em um órgão que não vem sendo contemplado com valores expressivos para seus projetos na estrutura do orçamento estadual, sinalizando um desafio que tende a se manter para as gestões futuras da secretaria.

Da perspectiva do conteúdo da programação dos PPAGs, examinando-se os nomes, descrição, público-alvo e produtos das ações e programas, pode-se observar um significativo traço de continuidade entre as agendas dos governos refletidas nas ações da SEDE. São ações que passam por questões atinentes as relações de comércio exterior, assim como atração de investimentos de grandes empresas e desenvolvimento de parcerias público-privada (que não está no último plano, pois foi transferido para a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade), além de apoio aos artesãos

mineiros. Setorialmente, há produção de estudos relativos à mineração e ao setor energético, e a constante menção a tentativas de incentivo a iniciativas que busquem avanços nas áreas de ciência, tecnologia e inovação. Algumas outras agendas não se fizeram presentes nos três planos, mas comparecem em dois deles, não necessariamente de forma consecutiva, reforçando a existência de linha de continuidade na programação. São ilustrações a questão da captação de recursos em instituições multilaterais para financiamento de projetos, que aparece no PPAG (2011-2015) e PPAG (2020-2023), o apoio às cooperativas, apoio às médias e pequenas empresas, presentes nos dois primeiros planos analisados, ou a discussão quanto à tarifa de gás canalizado, presente nos dois últimos.

Dentro das limitações estruturais de um ente como o estado na estrutura federalista brasileira, em que este não dispõe dos instrumentos de política monetária e cambial, e da autonomia relativamente restrita na dimensão fiscal, que lhe impõe uma rigidez orçamentária, órgãos da administração direta, como a SEDE, tendem a dispor de reduzido espaço decisório para a implementação de ações de seu campo de atuação. Não surpreende assim, portanto, que, a despeito da reafirmação do compromisso formal com a promoção do desenvolvimento econômico pelos diferentes governos, as ações setoriais da SEDE tenham um escopo pouco expressivo, notadamente do ponto de vista financeiro-orçamentário.

É importante observar, no entanto, que apesar de não ser escopo deste trabalho, estratégias como a isenção fiscal dada pelos entes federados, as ações de autarquias, fundações e empresas públicas, além de ações de outros órgãos da administração direta, são fundamentais para a melhor compreensão das possibilidades de atuação do governo referentes à promoção do desenvolvimento econômico. Sendo assim, para futuros trabalhos, estudos que busquem entender a relevância desses órgãos na construção da agenda de desenvolvimento do estado podem trazer contribuições importantes para o debate, assim como o olhar sobre a execução dos orçamentos, pois diferenças relevantes podem ser encontradas entre o que é planejado por um mandatário em seu primeiro ano de mandato ao elaborar os instrumentos de planejamento, e o que é realmente executado ao longo de sua gestão.

6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AFONSO, J. R. **Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada**. Caderno Virtual, [S. l.], v. 1, n. 34, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ARRETCHE, M. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, 18(2), p. 17-26, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BARBOSA, L. O. S.; FILHO, R. de S. L.; JUNIOR, F. A. de O.; SOUSA, F. M. P. de. **Ideologia partidária e crise fiscal dos estados: o caso de Minas Gerais**. Revista Nova Economia, v. 29, n. 2, p. 487-513, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/jymhyZcsngNKKGPFwwZMn7x/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, Congresso Nacional, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 07 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto Federal nº 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, DF: 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.829%2C%20DE%2029,Uni%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em 19 set. 2022

CATAPAN, Anderson; BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. **Planejamento e Orçamento na Administração Pública**. 2. ed. Curitiba: Intersaberes, 2013.

CRESPO, P. H. P. S.. **O regime fiscal-federativo e a crise das finanças públicas estaduais: uma análise do caso de Minas Gerais**. Monografia (bacharelado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 152. 2017. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2302>. Acesso em: 12 mai. 2022.

DINIZ, C. C.. **Minas Gerais e a economia nacional**. Cadernos do Desenvolvimento, v. 13, n. 23, julho-dezembro de 2018, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/368>. Acesso em: 12 mai. 2022.

ENAP. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Módulo 1: Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal. Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdu%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.

GARCIA, J. R.; ANDRADE D. C.. **Panorama geral da industrialização de Minas Gerais (1970-200)**. Leituras de Economia Política, Campinas, (12): 155-182, jan. 2006/dez. 2007. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/LEP/L12/LEP127GarciaAndrade.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo, SP, Atlas, 2012

GUIMARÃES, A. Q.; VICARI, L. M. **O governo estadual e a promoção do desenvolvimento econômico em Minas Gerais**. In: GUIMARÃES, A. Q.. Política pública e desenvolvimento em Minas Gerais. Curitiba: Appris, 2021. Cap. 3, p. 53-78.

LACERDA, G. do C.. **Desenvolvimento e planejamento estadual em Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 225. 2019. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/878748.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2022.

LOPREATO, F. L. C.. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo, Editora UNESP, IE – Unicamp. 2002.

MATUS, Carlos. **Planificación, libertad y conflicto**. In: VENEZUELA, Cuaderno de IVE-PLAN, 1985. Disponível em: https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/cuaderno_de_ive_plan_planificacion_libertad_y_conflicto_.pdf. Acesso em: 17 out. 2022

MENDES, M. G.. **Uma análise da articulação dos instrumentos de planejamento e orçamento do setor público**. Monografia (bacharelado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 114. 2013.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 28.ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. 481 p. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em 19 set. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei 20.008, de 04 de Janeiro de 2012**. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 2012. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/index.html?lei=pmdi&revisao=2011. Acesso em 07 out. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei 21.967, de 12 de Janeiro de 2016**. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 2016. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/index.html?lei=pmdi&revisao=2015. Acesso em 07 out. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei 23.577, de 15 de Janeiro de 2020**. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Belo Horizonte, MG, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/index.html?lei=pmdi&revisao=2019. Acesso em 07 out. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei 20.024, de 09 de Janeiro de 2012**. Institui o plano plurianual de ação governamental para o quadriênio 2012-2015, PPAG 2012-2015.. Belo Horizonte, MG, 2012. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/ppag/index.html?lei=2012-2015&revisao=2012. Acesso em 07 out. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei 21.968, de 14 de Janeiro de 2016**. Institui o plano plurianual de ação governamental para o quadriênio 2016-2019, PPAG 2016-2019. Belo Horizonte, MG, 2016. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/ppag/index.html?lei=2016-2019&revisao=2016. Acesso em 07 out. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei 23.578, de 15 de Janeiro de 2020**. Institui o plano plurianual de ação governamental para o quadriênio 2020-2023, PPAG 2020-2023. Belo Horizonte, MG, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/ppag/index.html?lei=2020-2023&revisao=2020. Acesso em 07 out. 2022.

MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico: Competências Legais**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/application/paginas/pagina/48/competencias-legais>. Acesso em 01 nov. 2022.

MORAIS, R. C. de; NEVES, K. S.; BARBOSA, L. O.; BORTOLINI, L. V.. **Determinantes da atual crise fiscal de Minas Gerais**. In: GUIMARÃES, A. Q.. Política pública e desenvolvimento em Minas Gerais. Curitiba: Appris, 2021. Cap. 2, p. 27-51

OLIVEIRA, F. A.. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão n° 43). Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=56815>. Acesso em: 09 mai. 2022.

PAGNUSSAT, José Luiz. **Introdução**. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006, p. 9-65

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. **A retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios**. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006, p 229-270.

PARTIDO NOVO SE DIZ CONTRA O PT E LULISMO, MAS LIBERA FILIADOS E ELEITORES A VOTAR DE ACORDO COM SUA “CONSCIÊNCIA E PRINCÍPIOS PARTIDÁRIOS”. **G1**. 03 de Outubro de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/03/partido-novo-se-diz-contrao-pt-e-o-lulismo-mas-libera-filiados-e-eleitores-a-votar-de-acordo-com-sua-consciencia-e-principios-partidarios.ghtml>. Acesso em 17 de out. de 2022.

RAMMÊ, R. S. **O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 10, n. 4, 3º quadrimestre de 2015. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/8374>. Acesso em: 22 jun. 2022

SANTOS, E. A. V. dos. **O confronto entre o planejamento governamental e o PPA**. In: CARDOSO JÚNIOR., J. C. (Org). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília, Ipea, v.4, P.307-336, 2011.

SILVA, M. S. **Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian**. Nova Economia, [S. l.], v. 15, n. 1, 2009. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/447>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba. Nº 24, p. 105-121. Jun. 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3719>. Acesso em: 18 jun. 2022