

## Mecanismos financeiros do sistema de relações intergovernamentais \*

PAULO REIS VIEIRA \*\*

*1. Introdução; 2. Mecanismos financeiros do sistema de relações intergovernamentais; 3. Resumo.*

### 1. Introdução

O processo de desenvolvimento das nações tem sido pesquisado e analisado em diversos contextos e sob diferentes perspectivas. Dependendo do enfoque e dos instrumentos analíticos, torna-se possível enfatizar dimensões econômicas, políticas ou sociais do desenvolvimento. Em abordagens unilaterais, ora variáveis de natureza econômica assumem papel predominante, ora apontam-se fatores políticos como prováveis causas do desenvolvimento.

Um fato, porém, parece inquestionável: o processo de desenvolvimento, complexo e indivisível, tem de ser encarado em suas múltiplas dimensões e, a par da elaboração de modelos econômicos pragmáticos e

\* Trabalho apresentado no Simpósio sobre as Relações Intergovernamentais realizado no Instituto Brasileiro de Administração Municipal sob o patrocínio do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, através da Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios – SAREM, de 26 a 28 de setembro de 1973.

\*\* Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

viáveis, urgem estudos e iniciativas capazes de promover e acelerar o desenvolvimento político. Assim, a formulação e adoção de novos modelos políticos de razoável operacionalização, capazes de facilitar o processo de desenvolvimento nacional, têm preocupado muitas sociedades, no afã de atingir maior grau de desenvolvimento.

No Brasil, tradicionalmente Estado federado, a tendência parece indicar a adoção de novo modelo político com contornos delineados pelo próprio federalismo. O novo federalismo, contudo, deverá revestir-se de características atuantes e operacionais. O federalismo nominal, formal, juridicamente definido substituir-se-á por outro real, operoso, definido em termos comportamentais, de modo a garantir cooperação verdadeira e integrada entre os três níveis de governo. O novo federalismo, o cooperativo, terá de ser definido operacionalmente para que possa realmente ser útil à criação de um modelo político.

Como ponte entre a teoria e a prática, a fim de evitar dicotomia estagnante e propiciar integração dinâmica entre elas, definições claras e objetivas, conducentes à operacionalização de conceitos ou fenômenos, ainda que de maneira incipiente e incompleta, tornam-se obrigatórias em qualquer trabalho, seja ele meramente especulativo ou permissivo de confirmação através de cotejo com a realidade.

O novo federalismo já vem sendo definido e explicado, à luz de sua própria evolução. Dispensável examinar-se aqui o assunto com profundidade. Basta realçar que, em qualquer tentativa de defini-lo operacionalmente, tem-se que relacioná-lo com algumas variáveis relevantes no dimensionamento do próprio federalismo cooperativo. Cooperação significa participação. Participação conduz a especulações em torno de autonomia, liberdade, centralização e descentralização, capacidade de agir e de decidir, sistema de relações intergovernamentais.

Verifiquem-se, por exemplo, os pressupostos básicos do moderno federalismo estadunidense. Observam-se nitidamente, nos Estados Unidos, duas tendências já confirmadas através de políticas, linhas de ação e padrões de comportamento entre as partes do sistema federado:

- a) significativa participação do governo local na realização de objetivos das esferas superiores, apesar da interferência expressiva do governo central na vida local;
- b) conquista de maior prestígio por parte dos governos locais, tendentes a desempenhar papel ainda mais importante no sistema federado, por aliarem à capacidade de ação substanciais parcelas de decisão.

A lição parece simples e única. Participação e colaboração associam-se frequentemente com o trabalho de pares e não de subordinados. De modo geral, subordinação é incompatível com participação eficaz. Governos locais incompetentes, empobrecidos, ineficazes — mesmo que aptos à ação em certas circunstâncias, mas marginalizados, por quaisquer motivos, do processo decisório governamental — dificilmente terão condições de contribuir para a existência real do federalismo cooperativo.

Ainda à guisa de introdução, resta a busca de uma definição razoavelmente operacional para o novo federalismo. Serve o propósito deste trabalho definir o federalismo cooperativo, ainda que sob o aspecto parcial das relações intergovernamentais, como o sistema em que o governo central, os governos estaduais e os municipais decidem e agem de forma integrada na consecução de objetivos e na prestação de serviços, mediante mecanismos financeiros adequados, racionais e cooperativos em que se incluam:

- a) sistema de distribuição de rendas, calcado no pressuposto de que à capacidade de ação deve aliar-se alguma capacidade decisória;
- b) sistema de subvenções e auxílios, em que se enfatize a cooperação em lugar da subordinação de subvencionados a subvencionadores;
- c) sistema eficaz de empréstimos.

Este trabalho objetiva provocar a análise do assunto. Embora predominantemente prescritivo e descritivo, visa à reflexão sobre o sistema atual de relações intergovernamentais no Brasil, principalmente em torno das seguintes indagações:

- a) quais os mecanismos financeiros do sistema de relações intergovernamentais?
- b) quais as fontes regulares de receita dos governos locais?
- c) que disfuncionalidades o atual sistema tributário apresenta para a existência de verdadeiro federalismo criativo ou participativo?
- d) como as subvenções e os auxílios financeiros poderão contribuir para a concreta participação dos três níveis governamentais na consecução de objetivos do sistema global?

Centradas nessas perguntas, seguem-se a descrição e a análise dos mecanismos financeiros do sistema de relações intergovernamentais.

## **2. Mecanismos financeiros do sistema de relações intergovernamentais**

Já se tem visto o futuro do federalismo em nosso país com matizes sombrios e pessimistas, mormente se analisado de seu ponto de vista financeiro.<sup>1</sup> Apesar dos maus augúrios, pode-se prever sem grande risco a permanência da estrutura federal no mundo e entre nós; no mundo, pelos exemplos freqüentes em que se buscam no federalismo soluções para conflitos nacionais e internacionais; no Brasil, por causas geográficas,

<sup>1</sup> Baleeiro, Aliomar. A crise financeira do federalismo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 28, n. 109, jan. 1970.

econômicas e sociológicas.<sup>2</sup> Substituir-se-á, porém, a preocupação nitidamente valorativa do assunto por indagações práticas e objetivas a permitirem que o federalismo brasileiro de hoje contribua eficazmente para o encaminhamento e solução de problemas nacionais, estaduais, regionais e locais. Tentar-se-á aqui, para isso, o exame dos mecanismos financeiros indispensáveis à sobrevivência do federalismo nacional. Segue-se, assim, descrição desses mecanismos, acrescida de comentários críticos e de algumas sugestões.

## 2.1 *O município no sistema das relações intergovernamentais*

No sistema das relações intergovernamentais no Brasil, o município tem permanecido como entidade de ficção, ambígua e dependente das esferas superiores de governo.<sup>3</sup>

O município fictício, embora se lhe possam determinar os limites territoriais, localizá-lo em mapas geográficos ou encontrá-lo mencionado em tabelas estatísticas, tem continuado ausente, omissivo e marginalizado do processo de desenvolvimento. Número bastante significativo dos municípios brasileiros — cerca de um milhar — apenas sobrevive às expensas de recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios. Outros, aparentemente mais viáveis, por poderem sobreviver por conta própria, graças à arrecadação razoável de suas receitas, não escapam senão parcialmente ao perfil de entidades fictícias, pois à capacidade de ação — garantida por recursos financeiros próprios à sua disposição — não corresponde necessariamente a capacidade de decisão indispensável à operacionalização e à viabilidade do novo federalismo.

O município ambíguo decorre, em parte, do município simétrico. De fato, a organização municipal brasileira não tem distinguido entre municípios ricos e pobres, grandes e pequenos, de população densa ou rarefeita, para não mencionar outras variáveis relevantes. Essa síndrome da simetria, caracterizada por tratamento igual a entidades tão diferentes e diversificadas, assume maior gravidade quando se verifica que no Brasil, ao contrário do que ocorre em outros países, o município é simultaneamente urbano e rural.<sup>4</sup>

Da busca e valorização do tratamento simétrico resultam ambigüidades na própria fixação da competência municipal e na definição do papel do município no sistema das relações intergovernamentais: haverá funções nitidamente municipais? Onde termina a ação municipal e começa a estadual? Nos casos em que a atuação dos governos central, estadual e municipal, para não citar organismos regionais, deva apresentar-se integrada e cooperativa, que mecanismos de cooperação se poderão criar para

<sup>2</sup> Idem, *ibidem*. p. 109-11.

<sup>3</sup> Lordello de Mello, Diogo. *O município na organização nacional; bases para uma reforma do regime municipal brasileiro*. Rio de Janeiro, IBAM, 1971. p. 28-30.

<sup>4</sup> Sobre a caracterização, como síndromes, das disfuncionalidades do regime municipal brasileiro, veja-se Lordello de Mello, Diogo. *op. cit.* *passim*.

reduzir ou eliminar disfunções, duplicidades e ambigüidades inerentes e comuns a qualquer esforço cooperativo? Respostas adequadas a essas perguntas minimizarão a síndrome da ambigüidade.

O município brasileiro, tradicionalmente dependente, permanece dependente. A despeito de algumas vantagens resultantes de reformas posteriores a 1964, devidas principalmente à garantia que vem sendo assegurada aos municípios de receberem as quotas federais, a dependência financeira deles ainda se mantém bastante acentuada. Ressalte-se primeiramente que apenas 11% da receita pública pertencem aos municípios.<sup>5</sup> Esse percentual intensifica a dramaticidade da dependência, ao se verificar que nele se incluem as transferências de rendas federais e estaduais. À rigor, apenas 5% da receita nacional correspondem a receitas arrecadadas pelos próprios municípios.<sup>6</sup> Outro fator maximizante da dependência se refere à baixa produtividade das fontes próprias de receita municipal, resultante, em parte, das características do sistema tributário municipal, cuja natureza eminentemente urbana apenas favorece os municípios de maior densidade demográfica e mais ricos. Finalmente, assinala-se a ineficiência crônica dos serviços municipais adjetivos, incapazes de assegurar em alguns municípios privilegiados arrecadação correspondente à riqueza tributável.

## 2.2 *Sistema tributário municipal: algumas considerações*

Para se verificar a posição canhestra do município no sistema tributário nacional, basta lembrar a repartição numérica dos tributos pelas três esferas de governo. Cabe à União decretar oito impostos, se considerados os únicos sobre combustíveis, energia e minerais como um só:<sup>7</sup> o de importação; o de exportação; o territorial rural; o de renda; o de produtos industrializados; o de operações de crédito, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários; o de serviços de transporte e comunicações, exceto os municipais; o único de combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país. Cabem aos estados-membros apenas dois impostos: o de circulação de mercadorias e o de transmissão de imóveis. Aos municípios também compete a decretação de dois impostos: o predial e territorial urbano e o de serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência da União e dos Estados, definidos em lei complementar.

Note-se, assim, a impossibilidade de os municípios, por motivos de política fiscal e de ordem econômica e mesmo social, conseguirem sobreviver ou desempenhar o papel que lhes compete no federalismo criativo e inte-

<sup>5</sup> Lordello de Mello. op. cit. p. 56.

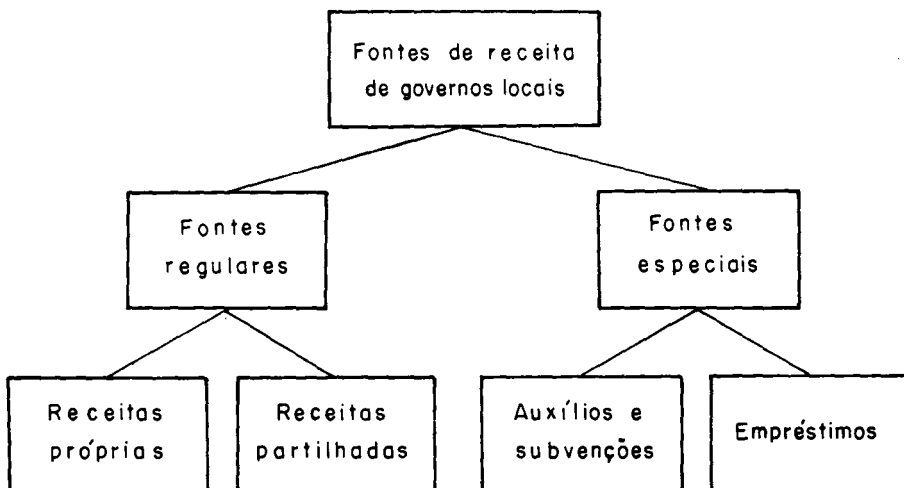
<sup>6</sup> Idem, ibidem. p. 56-7.

<sup>7</sup> Baleeiro. op. cit. p. 81.

grado e num sistema racional e operacional de descentralização político-administrativa, se não se imaginarem outras fontes de receita para eles, além das que lhes são próprias.

Quaisquer que sejam as políticas governamentais no setor econômico, político ou social, e desde que se adote o modelo federativo, o Governo federal terá de atuar por intermédio dos estados e dos municípios, se desejar atingir os objetivos nacionais a que se propõe.

Pode-se, então, adotar o seguinte esquema classificatório:



### 2.3 *Receitas locais próprias no federalismo cooperativo*

Um federalismo vigoroso e atuante requer inapelavelmente o fortalecimento das partes integrantes do sistema governamental. No caso brasileiro, tal como foi em alguns momentos de sua história e se apresenta acentuadamente no presente, o município não colabora como peça integrante do sistema no processo de desenvolvimento. Faltam-lhe recursos financeiros. Para corrigir a anomalia, outras fontes de receita municipal podem ser criadas, ou adotados novos critérios na repartição da receita nacional. Isso pode implicar reformas constitucionais, de códigos e leis eventualmente inoportunas. Acresce-se que tais reformas, legais e oficiais, quase nunca levam a mudanças reais de comportamento.

À vista de todos os problemas que afetam a vida municipal, desde os de infra-estrutura básica até os de organização formal das prefeituras e do despreparo de seu pessoal, pode-se questionar mais uma vez, malgrado o clichê, que a capacidade de ação de nossos municípios, mesmo com a ampliação do elenco de suas receitas próprias, não se fortaleceria automa-

ticamente. Realmente, não basta haver dinheiro para que seja bem empregado.

As deficiências da administração municipal brasileira já se tornaram endêmicas. Abrangem aspectos estruturais e de comportamento, desde estruturas formais arcaicas, assistêmicas e disfuncionais, até atitudes e atos antigereñciais, ineficientes e ineficazes de executivos e servidores municipais.

No campo da administração tributária, poucos são os casos de existência de cadastros de contribuintes ativos e atualizados. Como, então, proceder ao lançamento e à arrecadação dos tributos próprios? A ausência de calendário fiscal racionalmente concebido para permitir o fluxo de caixa conduz facilmente à deterioração da utilidade do dinheiro, guardado à espera de utilização ou à falta total de recursos para as próprias despesas de custeio de serviços locais mínimos. Em muitas prefeituras, inexistente qualquer tipo de contabilidade.

No que se refere à ação das pessoas, o quadro não se modifica. A falta de pessoal qualificado transborda a esfera local e se apresenta como preocupação nacional. Basta exemplificar com a inexistência de técnicos para o lançamento dos tributos, desde o simples cálculo de alíquotas e a fixação de taxas de cobrança, até a própria emissão de guias de recolhimento.

Por essas e muitas outras razões reduz-se drasticamente a capacidade de atuação dos municípios. Não basta haver recursos, se não se pode ou não se sabe utilizá-los. Pouco adianta ampliar o elenco de suas receitas próprias, se não se tomarem iniciativas para fortalecer sua capacidade de ação. Não bastam mecanismos formais e legais ampliadores do sistema de receitas próprias para transformar municípios pobres em ricos, pois, em sua maioria, as condições de desenvolvimento da área não permitem o difícil e grande salto. Em outras situações, mesmo em condições econômicas mais favoráveis, também de pouco serviria a alocação de novos tributos privativos do município, sem esforços para redefinir seu papel no sistema governamental e para modernizá-lo e equipá-lo administrativamente.

Pelo menos uma estratégia já vem sendo utilizada, com amplas possibilidades de ser aperfeiçoada, como alternativa bastante útil para o redimensionamento do município no sistema de relações intergovernamentais, minorando sua débil função no federalismo brasileiro. Trata-se da criação de mecanismos, notadamente financeiros, capazes de estabelecer elos mais firmes entre as peças do sistema de relações intergovernamentais.

Há, assim, outros mecanismos financeiros a serem utilizados imediatamente como instrumental eficaz e válido no aperfeiçoamento do sistema de relações intergovernamentais. Cabe, a seguir, cuidadosa reflexão sobre as rendas partilhadas ou transferidas, os auxílios e subvenções e os empréstimos como instrumentos de cooperação financeira.

## 2.4 *Rendas transferidas e cooperação intergovernamental*

Por rendas partilhadas ou transferidas entendem-se recursos financeiros arrecadados por uma esfera de governo e transferidos para outra, condicional ou incondicionalmente. Dessa forma, as rendas partilhadas podem ser:

- a) condicionadas;
- b) incondicionadas.

No primeiro caso, os recursos vincular-se-ão a fins específicos predeterminados; no segundo, a utilização dos recursos se fará com autonomia mais ampla, podendo a entidade beneficiária decidir em que e como depender as rendas. Assim, observa-se de saída constituírem as rendas partilhadas, pelo menos em tese, excelente instrumento de descentralização político-administrativa e de colaboração no quadro das relações intergovernamentais.

Aliás, o sistema de participação do município em rendas federais e estaduais já vem sendo testado há algum tempo. A participação em impostos federais e estaduais já tinha sido uma das fórmulas encontradas em 1946 para fortalecer financeiramente os municípios, já que as diretrizes consubstanciadas na política fiscal do país, as dificuldades de ordem técnica e as próprias condições subdesenvolvidas dos municípios brasileiros não justificariam ou aconselhariam atribuir aos governos locais o lançamento e a arrecadação de elenco numeroso de tributos.

Embora não se conheça o impacto exato do sistema de rendas transferidas institucionalizado em 1946, por não ter sido cumprido integralmente,<sup>8</sup> persistem a debilidade financeira dos governos locais e a ausência de sistema integrado de cooperação entre os três níveis de governo.

Não cabe aqui análise profunda das causas determinantes ou condicionantes da ineficácia do sistema. Convém apenas relembrar algumas observações mais freqüentes:

- a) o possível erro de se atribuir uma mesma quota dos impostos de renda e de consumo a todos os municípios, exclusive o das capitais, sem levar em conta as peculiaridades de cada um;
- b) o estímulo à proliferação de novas entidades locais, que, criadas unicamente para obter parcelas das transferências, concorriam para o desequilíbrio e pauperismo das administrações locais, competindo na distribuição de recursos escassos e empobrecendo os municípios já existentes;
- c) malbaratamento e desvio das quotas por administrações locais incompetentes, corruptas ou desonestas.

<sup>8</sup> Poucos foram os estados, por exemplo, que atenderam ao preceito constitucional que dispunha que, quando a arrecadação estadual de impostos, exceto a do imposto de exportação, excedesse, em município que não o da capital, o total das rendas municipais de qualquer natureza, o Estado entregar-lhe-ia anualmente 30% do excesso arrecadado (Constituição Brasileira de 1946, art. 20).



Embora essas e outras acusações possam ser contornadas, pelo menos parcialmente, já que as fraquezas do sistema de rendas partilhadas de 1946 devem ser atribuídas principalmente aos padrões de comportamento adotados na transferência dos recursos e não a disfunções na estrutura formal do sistema,<sup>9</sup> certo é que ele entrou em descrédito, tendo sido modificado pela reforma tributária consubstanciada na Emenda Constitucional n.º 18, no Código Tributário Nacional (Lei n.º 5 172) e em alguns atos complementares que se lhes sucederam. Finalmente, a Constituição de 1967 encampou a reforma tributária, incorporando ao seu texto os dispositivos da Emenda n.º 18 e os de leis posteriores sobre o assunto.

O sistema atual de rendas partilhadas compõe-se de:

- a) 5% do produto da arrecadação, pela União, do imposto de renda e do de produtos industrializados, destinados ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- b) 5% do produto da arrecadação, pela União, do imposto de renda e do de produtos industrializados, destinados ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) cerca de 31% do Fundo Rodoviário Nacional, transferidos aos estados e Distrito Federal;
- d) 8% do Fundo Rodoviário Nacional, transferidos aos municípios;
- e) 70% do produto da arrecadação, pela União, do imposto único sobre minerais, transferidos a estados e Distrito Federal, em cujo território houver sido extraído mineral;
- f) 20% do produto da arrecadação, pela União, do imposto único sobre minerais, transferidos aos municípios em cujo território houver sido extraído mineral;
- g) 60% da arrecadação, pela União, do imposto sobre energia elétrica, transferidos aos estados, municípios e Distrito Federal;
- h) 40% do produto da arrecadação do imposto federal sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, transferidos para estados, Distrito Federal e municípios;
- i) o produto da arrecadação do imposto federal sobre a propriedade territorial rural, transferido aos municípios onde se situarem os imóveis;
- j) 20% do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias, transferidos aos municípios.

<sup>9</sup> Referindo-se ao sistema atualmente em vigor, afirma Lordello de Mello. op. cit. p. 55:

“A reforma tributária, altamente racional e moderna nos seus objetivos principais, foi também mais racional quanto ao mecanismo de rendas transferidas aos municípios que o sistema vigente até então. A maior conquista dos governos municipais nesse setor não está, porém, no volume das rendas transferidas, mas na *certeza do recebimento das quotas federais, graças, não à reforma em si, mas à seriedade, à honradez com que o Governo Federal vem cumprindo a lei.*” O grifo é nosso.

Feitas essas considerações gerais sobre as rendas partilhadas, convém refletir sobre elas como mecanismos úteis à integração do sistema de relações intergovernamentais.

Além de atender ao objetivo de revigorar o sistema tributário municipal, assegurando receitas adequadas aos governos locais, as rendas partilhadas atendem cumulativamente a finalidades vitais de ordem nacional, das quais identificam-se prioritariamente as seguintes:

- a) envolver os municípios na realização de atividades, execução de projetos e desenvolvimento de programas de interesse nacional, seguidas as políticas do Governo federal;
- b) proporcionar ao governo central condições e instrumentos de controle da aplicação dos recursos transferidos, já que possui maior autoridade e poder para fiscalizar a utilização desses recursos do que controlar o emprego, pelo município, de suas receitas próprias, eliminando-se ou reduzindo-se assim as acusações de violação à autonomia municipal;
- c) assegurar padrões de desempenho na execução de atividades e execução de projetos, já que a transferência de recursos pode condicionar-se à observância de determinados padrões de comportamento.

## 2.5 *Auxílios e subvenções como mecanismos de cooperação financeira*

Os auxílios e subvenções (*grants-in-aid*) têm servido, no mundo inteiro, para maior integração entre as partes componentes de estruturas federadas. De modo geral, muitas das observações formuladas em relação às rendas transferidas aplicam-se igualmente aos auxílios ou subvenções, pois eles também pressupõem a alocação ou transferência de recursos de um subvencionador a um subvencionado. A classificação sugerida para as rendas transferidas também se aplica aos auxílios e subvenções. Assim, os auxílios condicionados dependerão de que certas condições estabelecidas pelo Governo federal, por exemplo, sejam aceitas pelo estado ou pelo município, tais como:

- a) aceitação de determinados padrões de desempenho;
- b) satisfação de certos requisitos ou qualificações preliminares;
- c) reserva de uma contrapartida financeira por parte do subvencionado, a fim de contribuir concretamente com algum esforço próprio para a satisfação de objetivos comuns.

Torna-se possível, assim, vislumbrar os múltiplos benefícios proporcionados por um sistema racional de auxílios e subvenções na implantação do federalismo cooperativo:

- a) associação de esforços das várias esferas de governo na consecução de objetivos e interesses comuns;

- b) transformação de governos locais em entidades realmente capazes de agir, permitindo-lhes atuar eficazmente na solução de problemas locais;
- c) financiamento de serviços locais inviáveis para o município;
- d) implantação de critérios mais equitativos na distribuição de rendas;
- e) intervenção direta de níveis superiores em níveis inferiores de governo, sem o penoso acréscimo de funções e responsabilidades executivas para os primeiros;
- f) redução de duplicidade de esforços;
- g) aperfeiçoamento de padrões técnicos e administrativos de desempenho;
- h) observância de padrões mínimos nacionais na prestação de serviços por estados e municípios.<sup>10</sup>

Após identificar as potencialidades de auxílios e subvenções como mecanismos financeiros para a integração das esferas de governo, convém observar que as vantagens de tais instrumentos diferirão conforme sejam os auxílios mais ou menos condicionados. No caso da colaboração financeira incondicionada, destacam-se dois grandes méritos: primeiramente, a ausência de condições impostas ao subvencionado permitir-lhe-á atender mais imediata e livremente a problemas de natureza regional ou local, cuja premência e dificuldades podem escapar ao governo doador; em segundo lugar, através das subvenções incondicionadas, atingir-se-á maior grau de descentralização, efetivado através de capacidade de decidir e não de agir, já que, sem se ver obrigado a condições impostas pela esfera superior, o governo local decide a respeito de prioridades.

Em contrapartida, as subvenções condicionadas favorecem a identificação de problemas básicos realmente comuns, concentrando e canalizando recursos para a solução dos mesmos. Importante salientar que no caso brasileiro não é recomendável condicionar toda a receita partilhada, por maiores que sejam as necessidades de padronização e uniformidade. Por serem as rendas próprias municipais ainda insuficientes e insignificantes, pouco restará ao município para exercer sua capacidade de decisão se predominarem as rendas partilhadas condicionadas.

<sup>10</sup> Já se assinalavam em 1961 as vantagens dos subsídios, subvenções e auxílios nos Estados Unidos: "1. é providência útil para associar governos de nível diverso em empresas comuns; 2. oferece meios de financiar serviços de importância acima da capacidade dos governos estaduais e municipais; 3. concorre para a redistribuição da renda e promove taxação progressiva; 4. oferece sucedâneo para a intervenção direta da União; 5. melhora os padrões administrativos estaduais e municipais; 6. induz os governos estaduais e municipais a explorar setores negligenciados; 7. permite que dois níveis diversos de governos fiscalizem as duplicações de serviços e excessos desnecessários; 8. assegura um padrão mínimo nacional para serviços públicos". Apud Lordello de Mello, Diogo. *A descentralização administrativa e a realidade municipal brasileira. Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 11, p. 109-30, jan./jun. 1961.

Cotejadas as vantagens e desvantagens dos auxílios e subvenções, quer condicionados ou incondicionados, como mecanismos financeiros de relações intergovernamentais, cabe alguma reflexão sobre seu papel como instrumentos de descentralização político-administrativa.

O fenômeno da descentralização, um dos mais complexos no campo da ciência política e da administração pública, permeia qualquer sistema de relações intergovernamentais. Estabelecer relações adequadas, eficazes e eficientes entre esferas de governo significa, inexoravelmente, definir padrões de comportamento entre um núcleo central — Governo federal, por exemplo — e setores periféricos do sistema — as unidades de governo local. Assim, a institucionalização do federalismo cooperativo e criativo exigirá o estabelecimento de instrumentos ou mecanismos de descentralização capazes de permitir a entidades periféricas do sistema capacidade de ação ou de decisão, ou, numa perspectiva ideal, ambas simultânea e integralmente.

Como se poderá, porém, distinguir entre capacidade de ação e capacidade de decisão?<sup>11</sup>

O fenômeno descentralização apresenta-se sobretudo como questão de distribuição de poder — poder de decisão e poder de ação e execução — entre o governo central e as unidades de governo local. Ainda mais, terá de ser entendido como fenômeno essencialmente dinâmico, podendo-se conseqüentemente visualizar um contínuo entre dois pólos extremos, o da descentralização e o da centralização. Pressupõe-se, então, a existência de graus diferentes de descentralização e a possibilidade de localização de vários sistemas político-administrativos em pontos específicos do contínuo, em função do grau de descentralização apresentado por esses sistemas. No sistema federativo, por exemplo, torna-se possível estabelecer mecanismos de cooperação, inclusive financeiros, entre as esferas de governo, pelos quais podem ser adotados padrões de comportamento mais ou menos descentralizados.

Por se tratar de fenômeno que pode ocupar qualquer valor ou grandeza na escala centralização-descentralização, a descentralização político-administrativa não constitui conceito puro, no sentido de que possa haver sistemas onde as variáveis centralização ou descentralização sejam absolutas e exclusivas. A realidade é outra. Em virtude das próprias transformações ocorrentes no contexto nacional de cada país, determinada nação pode surgir extremamente centralizada em certo momento, ou descentralizada em outro. Na verdade, os sistemas apresentam-se mistos e em movimento fortemente caracterizado por combinações de elementos antagônicos, tendentes uns à centralização, conducentes outros à descentralização.

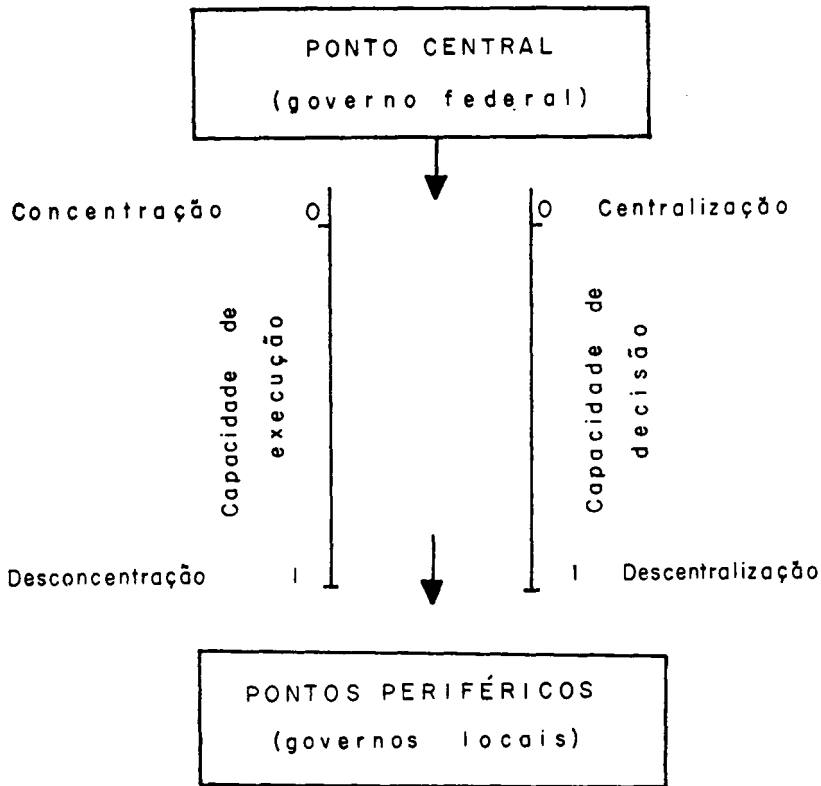
Se a descentralização se apresenta como problema de distribuição de poder, maior ou menor, entre pontos centrais e pontos periféricos do sistema federativo, tornar-se-á possível obter graus maiores ou menores de

<sup>11</sup> O autor deste trabalho teve oportunidade de explorar minuciosamente o assunto na obra *Em busca de uma teoria de descentralização*, publicada pela Fundação Getúlio Vargas em 1971.

descentralização, desde que se alie à capacidade de ação ou execução uma das modalidades de descentralização, a capacidade de decisão, forma mais ampla e abrangente do fenômeno. A rigor, somente com a transferência, por parte do poder central, de parcelas de sua capacidade de decisão verificar-se-á a verdadeira descentralização político-administrativa. Quando a transferência se refere a parcelas da capacidade de ação ou execução, surgirá a desconcentração que, embora modalidade e instrumento de descentralização, não corresponde à descentralização político-administrativa em seu grau mais elevado.

Verifique-se o gráfico a seguir:

*Sistema de relações intergovernamentais e graus de descentralização*



Uma rápida tentativa de operacionalização do fenômeno de centralização estabelecerá o elo necessário entre as considerações teóricas apresentadas e as recomendações de utilização dos auxílios e subvenções aos governos locais como mecanismos financeiros conducentes a maior ou menor grau de descentralização.

Qualquer definição operacional de descentralização apresentará sempre limitações, em virtude da grande complexidade do problema. Já foi possível, todavia, defini-la e medi-la segundo o critério da extensão do poder de qualquer unidade de governo e de sua capacidade de agir e de decidir, em função dos recursos financeiros de que poderá dispor. Já se mediu a descentralização em função de dois indicadores básicos, ambos de natureza econômico-financeira:

- a) medida da proporção entre a receita total obtida pelos governos locais e a receita total obtida pelo governo central;
- b) medida da proporção entre a despesa total realizada pelas unidades de governo local e a despesa total realizada pelo governo central.

Imaginou-se que quanto maiores fossem essas proporções, maior o grau de descentralização.<sup>12</sup> Usando fórmulas, para maior esclarecimento:

$$D = g / G \quad (1)$$

$$D = r / R \quad (2)$$

onde  $D$  é descentralização,  $g$  significa a despesa total anual realizada pelos governos locais e  $G$  a despesa anual total realizada pelo governo central;  $r$  representa o total anual da receita obtida pelos governos locais e  $R$  o total anual da receita obtida pelo governo central.

Essas fórmulas baseiam-se no pressuposto de que quanto maior for  $g$  em relação a  $G$  e  $r$  em relação a  $R$ , mais descentralizado se considera o sistema. Se se admitir que todo o sistema constitui uma unidade, ou *um*, utilizando-se as fórmulas (1) e (2), será possível obter-se uma centralização absoluta, perfeita ou ideal, quando:

$$1 - g / G = 1 \quad (3)$$

$$1 - r / R = 1 \quad (4)$$

situação em que não há descentralização alguma, nem existe governo local, porque

$$D = g = 0, \quad \text{ou} \quad D = r = 0$$

Analogamente, pode-se visualizar situação inversa também, ideal ou perfeita, em que

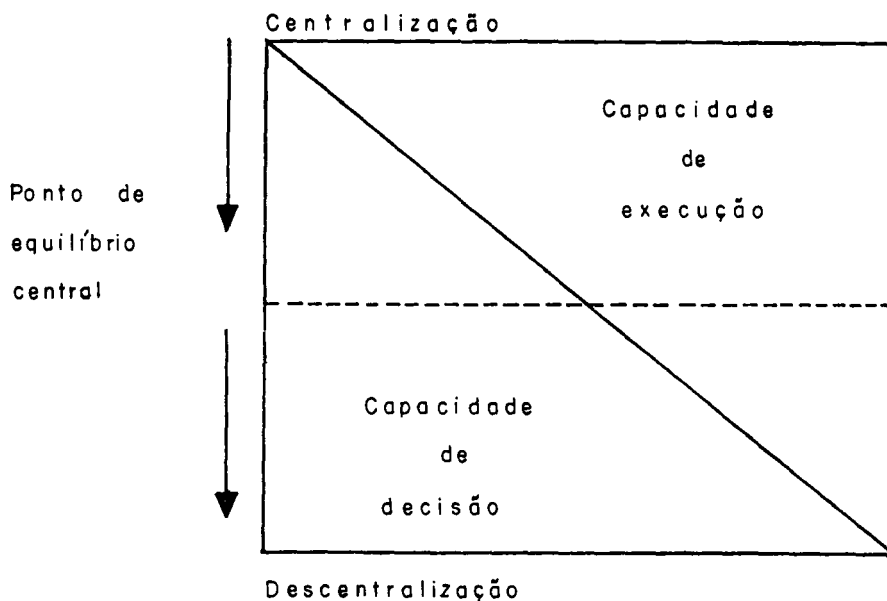
$$1 - g / G = 0 \quad (5)$$

$$1 - r / R = 0 \quad (6)$$

<sup>12</sup> Esse índice de descentralização foi usado pelo autor deste trabalho em pesquisa realizada em 1966 e destinada a comparar graus de descentralização em 45 países.



cidade decisória. Combinando essas duas dimensões, o contínuo centralização-descentralização poderia ser representado da seguinte forma:



onde, à medida que o sistema se deslocasse de pontos mais próximos da centralização, em direção à descentralização, a capacidade de decisão se tornaria mais importante do que a de ação.

Parece suficientemente lógico aplicar a doutrina acima ao exame dos auxílios e subvenções aos municípios brasileiros.

Não resta dúvida de que um sistema adequado de rendas transferidas poderá conduzir a maior descentralização no sistema de relações inter-governamentais, conforme se permitirem ao município maiores capacidades de ação e decisão, embora a primeira não implique necessariamente a segunda.

A capacidade de ação existirá ainda que o município não tenha liberdade ou autonomia para determinar os critérios e condições de utilização de receitas transferidas, inclusive de auxílios e subvenções. A capacidade de decisão só existirá, contudo, se e quando ao município couber estabelecer prioridades, fixar diretrizes e decidir sobre problemas e situações realmente de natureza local, sem exclusivismo ou isolacionismo e de maneira integrada e cooperativa com a esfera superior de governo.

Há sempre um mínimo de harmonização e integração do poder de agir e do de decidir para a configuração da descentralização, pois do contrário transferir-se-á para outros contextos o figurino francês em que os governos locais, embora dotados de expressiva capacidade de ação, possuem poder de decisão quase nulo.



Não se deseja aqui advogar sistemas específicos de subvenções e auxílios incondicionados para os municípios brasileiros, por serem os compatíveis com maior poder de decisão. Imprescindível, porém, a reflexão sobre o tema e a criação de mecanismos conducentes, no momento oportuno, a essa maior capacidade decisória, sob pena de não se implantar modelo consistente de federalismo cooperativo.

Torna-se ainda indispensável refletir sobre sistema em que se prevêem contrapartidas para auxílios e subvenções. Dos governos subvencionados poder-se-á exigir alguma contrapartida, em forma de alocação de recursos financeiros próprios, por exemplo, para, somados aos transferidos pelo doador, serem empregados para fins específicos. Haverá esquemas variáveis de contrapartidas, segundo a natureza dos programas, seu custo e os critérios determinados pelo Governo federal.

## 2.6 *Empréstimos como instrumentos de cooperação financeira*

Além das rendas transferidas e dos auxílios e subvenções, uma política adequada de crédito municipal poderá constituir proveitoso instrumento para a integração entre as esferas de governo. Para que isso ocorra, porém, torna-se indispensável o diagnóstico de alguns problemas e dificuldades e a adoção de algumas iniciativas urgentes.

Urge, por exemplo, redefinição das condições de acesso ao crédito por parte dos municípios para que eles possam atender a necessidades especiais. No esforço de diagnosticar os principais problemas referentes à concessão de empréstimos aos municípios, identifica-se de início a necessidade de sistematização de dois tipos de crédito:

- a) crédito de antecipação de receita;
- b) crédito para financiamento de programas e projetos especiais.

O primeiro, sempre a curto prazo, espécie de capital de giro, destina-se a solucionar quaisquer problemas de caixa, como ausência de recursos em caixa por falhas no programa de desembolso, por falta de articulação necessária entre arrecadação e desembolso ou de entrada e saída de recursos. O segundo tipo de crédito, sempre a médio ou longo prazo, destina-se a programas e projetos de investimento no município, que assim terá condições de contribuir eficazmente no processo de desenvolvimento nacional e integrado.

Premente, também, a necessidade de regulamentação das condições e dos limites de endividamento dos municípios. Será inócua a adoção de sistemas creditícios sem se fixarem condições mínimas para a solicitação de empréstimos e encaminhamento de propostas, limites de endividamento, em função principalmente da capacidade de amortização, fixação de prazos e de juros; condições de carência; especificação de garantias; além de outras, para atender a casos específicos. Inegavelmente, uma regulamentação adequada permitirá a conciliação dos interesses locais

com as políticas governamentais nos campos social, econômico e financeiro. As tentativas de racionalização da política creditícia fracassarão, porém, se os municípios não dispuserem de recursos suficientes para se utilizarem do crédito, o que se conseguirá, mesmo parcialmente, mediante o emprego adequado de algumas recomendações que vêm sendo sugeridas neste trabalho.

Outra dimensão do problema se refere à existência de instituições, públicas ou particulares, de programas ou de oportunidades de crédito à disposição dos governos locais. Malgrado a incipiente experiência nesse campo, alguns países da América Latina — Venezuela, Costa Rica, Guatemala e Honduras, por exemplo — têm-se preocupado com o assunto e criado instituições especiais de financiamento local.

No Brasil, há atualmente alguns programas à disposição dos municípios. Na órbita federal, destacam-se os do Banco Nacional da Habitação (BNH), os do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) — em que se contemplam créditos para planos de desenvolvimento local integrado e projetos de reforma administrativa municipal, através do Fundo de Planejamento (FIPLAN) — e os do Fundo de Financiamento de Máquinas e Equipamentos (FINAME), para financiar aquisição de máquinas e equipamentos.

Na órbita estadual, alguns estados também têm estabelecido programas de crédito. Ressaltem-se as iniciativas de São Paulo, através do Fundo de Saneamento, criado para o financiamento de projetos municipais de saneamento e as da Bahia, por intermédio de programas de financiamento pela Caixa Econômica Estadual. Saliente-se que os bancos estaduais de desenvolvimento podem atuar ostensivamente na concessão de empréstimos aos municípios, embora quase nada se tenha ainda realizado nesse setor.

Cabe aqui reflexão sobre a regulamentação dos programas de financiamento, à vista do que algumas dessas instituições vêm realizando. O BNH, por exemplo, tem exigido para a concessão de créditos, além da garantia bancária, a garantia real oferecida pela propriedade de bens imóveis. Ocorre que muitos municípios, por não possuírem bens dominicais sem quantidade suficiente, não apresentam condições de satisfazer aquela exigência.

Analogamente, um dos maiores empecilhos à dinamização da política creditícia estabelecida pelo SERFHAU reside precisamente na exigência aos municípios de garantia real em seus pedidos de empréstimo, o que se deve ao fato de que os recursos do FIPLAN também provêm do BNH. Inadiável, portanto, o reexame da matéria, para, conforme já enfatizado anteriormente, se estabelecerem condições de financiamento a que os municípios possam realmente atender. Do contrário, manter-se-ão os esquemas formais, legais e oficiais, total ou parcialmente discrepantes da realidade.

O custo do dinheiro constitui outra dimensão importante a considerar-se. Com a correção monetária, o dinheiro é necessariamente negociado a custo elevado. Por isso, os demais custos inerentes ao processo de financiamento — taxas de serviço, por exemplo — devem manter-se o mais baixo possível, para que o custo final não torne o empréstimo pouco atraente.

## 2.7 Auditoria

A descrição e análise das rendas partilhadas, dos auxílios e subvenções e dos créditos, como mecanismos de cooperação financeira entre as esferas de governo, se esvaziará sem o exame correlato de instrumentos de fiscalização e controle da utilização de recursos.

A quem dá pode-se atribuir o direito de controlar. Ao subvencionador ou doador interessa verificar o comportamento do subvencionado no emprego das subvenções e auxílios. Sem algumas modalidades de controle, os vícios do isolacionismo, da superposição e da dispersão perdurarão, impedindo a cooperação e a integração. Se se tratar de transferências condicionadas, os mecanismos de fiscalização e controle adquirem importância especial, pois desempenharão papel fundamental no processo de infundir confiança nas esferas superiores; sem confiança de superiores em colaboradores e vice-versa, inexistirá colaboração.

Pertinente, portanto, falar-se de auditoria, fiscalização e controle, quando se advoga participação cooperativa dos governos municipais nas rendas públicas, em programas de auxílios e subvenções e em políticas positivas de crédito. Difícil esperar-se expansão de rendas transferidas, de auxílios e subvenções e de crédito, sem o desenvolvimento de métodos eficazes de auditoria e controle. Se ausentes esses métodos, será irrealista propor que o Governo federal aceite e promova real e maior descentralização, permitindo ao município participação na prestação de serviços, através de seu fortalecimento político e financeiro.

Em qualquer sistema de controle a adotar-se, não basta, porém, a auditoria tradicional, de cunho restrito e eminentemente contábil e legal, realizada à distância ou *in loco*. Será preciso institucionalizar-se a auditoria substantiva ou programática, de verificação *in loco*, e nunca à distância, de avaliação de resultados de observância de padrões de desempenho, a fim de verificar a eficiência e a qualidade das obras executadas e dos serviços prestados.

A chave para a expansão das receitas municipais transferidas, auxílios e subvenções e empréstimos poderá estar guardada exatamente na confiança e na segurança a se instilarem nas esferas superiores de governo por instrumentos adequados de auditoria, fiscalização e controle. Isso implica a necessidade do estabelecimento de padrões de execução flexíveis e ajustados às condições peculiares da região, a fim de evitar excessos de simetria e rigidez, freqüentemente disfuncionais.

### 3. Resumo

No Brasil, como em outros países, os padrões clássicos de federalismo têm-se alterado substancialmente, mediante o redimensionamento do sistema de relações intergovernamentais, especialmente as do governo central com as entidades locais. Algumas das modificações, sempre orientadas para a integração e cooperação entre as esferas de governo, têm-se caracterizado pela adoção de novos modelos de repartição de atribuições para a prestação de serviços e pelo estabelecimento de mecanismos de orientação, assistência e controle de atividades delegadas do governo central aos governos locais.

Não bastam, porém, esses esforços. Porque ao formal e legal nem sempre corresponde o real, urge abordagem comportamental da questão, em que se capacitem os governos locais a desempenharem com eficácia e eficiência seu papel no sistema. No sistema integrado e cooperativo de ação governamental, nenhum resultado real será alcançado sem que cada nível de governo compreenda nitidamente seu papel e o de seus parceiros no processo e, principalmente, tenha capacidade de agir e de decidir.

A descentralização político-administrativa, inerente a qualquer estudo de relações intergovernamentais, alcançará graus maiores ou menores, na dependência de certas medidas e iniciativas. Acima de qualquer conceituação formal ou legal, ela é essencialmente dinâmica e apresentar-se-á melhor configurada e mais vigorosa se, nas tentativas de descentralização, delegarem ação e decisão. Obter-se-á grau maior de descentralização quando os governos locais puderem reunir capacidade de ação e de decisão.

Ao município brasileiro têm faltado condições de funcionamento. Sem seu fortalecimento, é utopia pensar-se em federalismo cooperativo. Cumpra a administradores e estudiosos criar mecanismos e instrumentos que, revitalizadores dos governos municipais, conduzirão ao federalismo cooperativo e integrado, com características de viabilidade e operosidade. Destacam-se dentre esses mecanismos, os financeiros.

Inegavelmente, o fortalecimento das partes componentes da estrutura governamental exige a capacitação financeira de estados e municípios. Propõem-se como instrumentos valiosos nesse sentido:

- a) distribuição mais equitativa da receita nacional;
- b) utilização mais adequada do sistema de rendas transferidas;
- c) criação de sistema racional de auxílios e subvenções;
- d) reformulação da política creditícia e expansão do crédito aos municípios;
- e) adoção de mecanismos adequados de auditoria, fiscalização e controle.

A distribuição equitativa da receita nacional, talvez o mais completo e abrangente dos instrumentos, apresenta-se também como o mais complexo e menos operacionalizável no momento. Haverá sempre critérios de conveniência e oportunidade a se considerar. Nem sempre a expansão das receitas próprias significará real participação. Não se omitirá, todavia, a reflexão do assunto.

As rendas transferidas e os auxílios e subvenções, quer condicionados ou incondicionados, revestem-se de enormes potencialidades como mecanismos capazes de instilar cooperação real entre as esferas de governo. Apontam-se dois de seus efeitos:

- a) associação racional de esforços para a solução de problemas comuns;
- b) garantia da observância de padrões mínimos nacionais na prestação de serviços.

Quanto à expansão do crédito à disposição do município, talvez constitua o único meio para a realização de investimentos de capital na órbita local, se a regulamentação do crédito basear-se na realidade municipal.

A adoção, expansão ou modificação de quaisquer desses mecanismos requer o aperfeiçoamento de um sistema de auditoria, fiscalização e controle, para inspirar confiança e segurança nos parceiros do sistema. Pensando-se assim, mude-se a natureza do controle, refinando-o do eminentemente legal e contábil para essencialmente substantivo e pragmático.

## Bibliografia

Baleeiro, Aliomar. A crise financeira do federalismo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 28, p. 77-111, jan. 1970.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro. *Prestação de contas dos fundos federais*. Rio de Janeiro, 1970.

Lordello de Mello, Diogo. *O município na organização nacional; bases para uma reforma do regime municipal brasileiro*. Rio de Janeiro, IBAM, 1971. 100 p.

———. A descentralização administrativa e a realidade municipal brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 11, p. 109-30, jan./jun. 1961.

Reis, Heraldo da Costa & Oliveira, Dulce Maria Rebouças de. Fundo de participação dos municípios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 110, p. 5-18, jan./fev. 1972.

Vieira, Paulo Reis. *Em busca de uma teoria de descentralização*. Rio de Janeiro, FGV, 1971.

Wilde, Frazer B. Revenue sharing proposal called inadequate by CED. *National Civic Review*, v. 9, n. 60, p. 485-91, Oct. 1971.

## Summary

The core of this article is an examination of the current intergovernmental relations system in Brazil. The author's basic concern is to show how the system works, to point out its weaknesses and to suggest way and means of improving it.

The author argues that the need is felt for a more significant participation of local governments' authorities in the implementation of goals laid out at the federal level and suggests that, in their quest for more prestige and a better role, local authorities must strive to make their views known in the overall decision-making process.

Such a move, as the author sees it, could be made to work only by establishing a well – defined *cooperative federalism*, a system whereby the federal, state and local levels were made to decide and act on an integrated basis towards the accomplishment of shared goals and the delivery of services through appropriate financial mechanisms. Such mechanisms, as suggested by the author, should be:

- a) a system of revenue distribution based on the premise that the ability to act requires a certain amount of decision-making capacity;
- b) a system of subsidies and grants-in-aid whereby cooperation rather than subordination is stressed;
- c) an effective loans system.

The author then analyzes at length the current financial mechanisms, trying to establish the extent to which they would help create the kind of *cooperative federalism* he proposes. His conclusions are that: a) the institutionalization of cooperative and creative federalism will require a certain amount of politic administrative decentralization capable of allowing the municipalities the ability not only to act but also to decide; b) decentralization, in turn, will entail a redistribution of power within the intergovernmental system, thus strengthening the position of its weakest links, the municipalities.

Referring to the need for the municipalities to improve their financial standing, the author claims that the key to any expansion of transferred revenues, grants-in-aid and loans from the federal level would lie in the latter, being satisfied that appropriate instruments of auditing, inspection and control have been secured at the local level.

Finally, the author prescribes as a means of improving the intergovernmental relations system the sort of cooperation that would entail:

- a) a rational association of efforts towards the solution of common problems; and,
- b) the establishment of minimum standards in the delivery of services.