DESCENTRALIZAÇÃO, PAPEL DOS GOVERNOS LOCAIS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E RECURSOS FINANCEIROS NECESSÁRIOS PARA QUE OS GOVERNOS LOCAIS POSSAM CUMPRIR SEU PAPEL*

Diogo Lordello de Mello**

1. Descentralização e desconcentração. Conceito de autonomia municipal. Estratégias para a descentralização; 2. Papel dos Governos locais no processo de desenvolvimento nacional. Funções dos Governos locais: funções próprias e funções delegadas. Conceito de delegação; 3. Recursos financeiros para a viabilização dos Governos locais. Receitas próprias e receitas partilhadas. A imprescindibilidade de recursos adequados para que os Governos locais possam cumprir um papel efetivo no processo de desenvolvimento.

Diferença entre descentralização e desconcentração. Razões para a descentralização. Estratégias básicas para o sucesso de um processo de descentralização. Crescente compreensão, por parte de muitos países, da importância do papel dos Governos locais para o processo de desenvolvimento nacional. Funções próprias dos Governos locais e funções delegadas. Atribuição, aos Governos locais, de recursos financeiros que lhes permitam cumprir papel efetivo no processo de desenvolvimento. Receitas locais. Receitas partilhadas.

Palavras-chave:
Descentralização; autonomia municipal; delegação; receitas próprias; receitas partilhadas.

1. *Descentralização e desconcentração. Conceito de autonomia municipal. Estratégias para a descentralização*

1.1 Descentralização e desconcentração

A descentralização é um conceito eminentemente político, pois significa governo próprio para as entidades descentralizadas. Governo próprio, por sua vez, implica

* Trabalho apresentado ao I Seminário sobre Administração Pública promovido pelo Núcleo de Administração Pública (Mintrab), de Angola, e pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (Pnud), Luanda, Angola, 23 a 27 abr. 1990.

** Assessor especial para assuntos internacionais no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam); professor titular na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas. (Endereço: Praia de Botafogo, 190 — sala 501.1 — Rio de Janeiro, RJ.)

autonomia — não soberania, que é atributo exclusivo dos Estados nacionais. O grau de descentralização pode variar dentro de um mesmo país. Nas federações, os entes federados dispõem de mais autonomia do que o nível ou os níveis inferiores — municípios, condados, distritos, comunas ou que outros nomes tenham os Governos locais, ou mesmo as regiões onde existe esta esfera de Governo, pois, entre suas competências, as entidades federadas dispõem não só de poder de autogoverno, como também de poder de auto-organização. Governo próprio, como expressão da autonomia política implica, por sua vez, a capacidade dos respectivos Governos não apenas de se auto-administrarem, mas também de se darem suas próprias leis dentro, naturalmente, de limites estabelecidos pela Constituição do país ou por outras leis nela baseadas.

Assim, a descentralização se distingue da desconcentração, que é um processo eminentemente administrativo pelo qual um determinado Governo desconcentra suas atividades administrativas, seja por critérios espaciais, a fim de levar suas atividades a outros pontos fora da sede do respectivo Governo, seja por critérios funcionais, criando órgãos dotados de autonomia administrativa, seja, enfim, pela combinação desses critérios. Um ponto importante que distingue descentralização de desconcentração é que esta se rege apenas pela legislação da entidade política a que pertence, isto é, não pode adotar suas próprias leis, enquanto a descentralização se rege pelas leis adotadas pela entidade descentralizada — ente federado, Governo regional ou Governo local — dentro, naturalmente, dos limites já mencionados.

É muito comum falar-se em descentralização administrativa. A expressão, entretanto, pode levar a confusões, porque se trata, na verdade, de desconcentração e não de descentralização em seu conceito político-jurídico, que é o verdadeiro.

A delegação de funções de uma entidade superior a níveis inferiores de Governo é também uma forma de descentralização, que muito pode fortalecer os Governos locais, como será mostrado na seção 2.

1.2 Razões para a descentralização

Por que descentralizar? A questão é debatida há muito tempo, mas, ultimamente, o crescente interesse pelo desenvolvimento econômico e social de muitos países tem levado a novas e interessantes reflexões sobre o assunto, buscando justificativas para a descentralização como política indispensável para o desenvolvimento.

Em livro publicado em 1983 pela Sage Publications, em cooperação com o Centro das Nações Unidas para o Desenvolvimento Regional e coordenado por G. Shabbir Cheema e Dennis A. Rondinelli, sob o título *Decentralization and development*, há um capítulo inicial, de autoria de Cheema e Rondinelli, no qual são apresentadas com grande clareza a extrema lógica as razões para a descentralização. A seguir, faremos um resumo dessas razões:

1. A descentralização pode diminuir as severas limitações do controle do planejamento nacional centralizado, mediante a delegação de autoridade a funcionários que atuam fora da sede do Governo.

2. Pode diminuir os efeitos negativos da burocracia, típicos do planejamento central e das políticas de desenvolvimentos dos países em desenvolvimento.

3. A descentralização de funções permite aos funcionários locais um conhecimento e uma sensibilidade maiores em relação aos problemas e necessidades locais.
4. A descentralização pode, também, facilitar uma melhor penetração das políticas nacionais em áreas distantes da capital, principalmente nas zonas rurais.
5. Pode permitir maior representatividade para os diferentes grupos étnicos, tribais, políticos e religiosos na formulação de decisões, contribuindo, assim, para uma maior eqüidade na alocação do recurso e do investimento.
6. Pode também contribuir para melhorar a capacidade administrativa e técnica dos Governos locais e de instituições privadas nas regiões e províncias, permitindo-lhes desempenhar funções que, de outro modo, não poderiam exercer.
7. A eficiência do Governo central pode ser aumentada liberando-se os altos funcionários de tarefas de rotina que poderiam ser desempenhadas por funcionários locais.
8. A descentralização pode, ainda, permitir uma estrutura através da qual as atividades de vários ministérios e outros órgãos do Governo central, envolvidos no processo de desenvolvimento, possam ser coordenados mais eficientemente, inclusive com as lideranças locais e organizações não-governamentais nas diferentes regiões.
9. Uma estrutura governamental descentralizada é indispensável à participação cidadã no processo de planejamento e administração do desenvolvimento.
10. A criação de modos alternativos de tomadas de decisões pode diminuir ou contrabalançar a influência ou o controle das atividades de desenvolvimento pelas elites locais fortes, às vezes antagônicas às políticas nacionais de desenvolvimento e às necessidades dos grupos mais pobres das comunidades rurais.
11. A descentralização pode conduzir a uma administração mais flexível, inovadora e criativa. Experiências locais bem-sucedidas podem ser repetidas em outros lugares.
12. A descentralização das funções de planejamento e administração permite aos líderes locais distribuir os serviços públicos mais eficientemente dentro das respectivas comunidades, integrar as áreas isoladas na economia regional e acompanhar e avaliar a implementação de projetos de desenvolvimento mais eficientemente que as agências centrais de planejamento.
13. A descentralização pode aumentar a estabilidade política e a unidade nacional ao dar aos diferentes grupos, em diferentes regiões do País, a capacidade de participarem mais diretamente no processo decisório do desenvolvimento.
14. Reduzindo as deseconomias de escala próprias da superconcentração do processo decisório na capital nacional, a descentralização pode aumentar o número de bens e serviços públicos, bem como a eficiência de sua prestação, a custos mais reduzidos.[1]

Embora reconhecendo todas as potencialidades até aqui mencionadas, os referidos autores não deixam de salientar que descentralizar não tem sido fácil a muitos

[1] Rondinelli, Dennis A. & Cheema, G. Shabbir. Implementing decentralization policies — an introduction. In: Cheema, G. Shabbir & Rondinelli, Dennis A., coord. *Decentralization and development.* Beverly Hills, London, New Delli, Sage Publications, 1983. p. 9-17.

países em desenvolvimento. Isso se deve, acrescentam, ao fato de que "pouca atenção tem sido dada à definição das funções que os Governos devem descentralizar, à capacidade dos Governos e órgãos locais para assumir um papel mais relevante no processo de planejamento e administração do desenvolvimento ou aos obstáculos para a implementação da descentralização de políticas e programas."[2] Para ilustrar essa tese, Rondinelli cita esforços feitos por alguns países africanos da África Oriental, como o Quênia, a Tanzânia e o Sudão, em que os resultados — pelo menos até a época em que o livro foi escrito — eram ainda muito satisfatórios.[3]

Na América Latina, a experiência de descentralização nos últimos 25 anos tem tido muitos êxitos e também muitos fracassos. Um estudo feito pelo autor deste trabalho para a Divisão de Administração para o Desenvolvimento das Nações Unidas em 1984, abrangendo 16 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela), mostra que os melhores resultados até então foram obtidos pelo Brasil, chile, Cuba, Guatemala e Paraguai.[4] Posteriormente, notável progresso foi feito pela Colômbia, por algumas províncias da Argentina, principalmente a de Córdoba, e, mais recentemente, por El Salvador. Um processo interessante está também em andamento em Honduras, que está reformulando a sua lei de regime municipal em bases bastante modernas.

1.3 Estratégias para a descentralização

Para concluir a parte desta seção sobre descentralização, é interessante identificar as estratégias para que um processo de descentralização possa tornar-se efetivo. Esse processo tem duas etapas principais: a introdução de mudanças no sistema governamental e a implementação dessas mudanças.

A descentralização e sua estratégia têm sido objeto de alguns estudos muito interessantes das Nações Unidas, em encontros de trabalho dos quais tenho tido a honra de participar. Dois documentos, em especial, inspiraram alguns aspectos destas considerações sobre o tema.[5]

Em trabalho de minha autoria, recentemente publicado pela Universidade Externado de Colômbia, identificamos as seguintes estratégias básicas para que um processo de descentralização possa ter êxito:

"a) mobilização para que se manifestem a vontade e a decisão políticas indispensáveis ao processo;

b) atribuição de funções e responsabilidades que permitam aos Governos locais o exercício de um papel significativo no processo de desenvolvimento;

c) alocação de recursos financeiros, compatível com o papel dos Governos locais;

[2] Id. ibid.

[3] Id. ibid.

[4] Lordello de Mello, Diogo. *Decentralization in Latin America in the last 20 years*. Documento preparado para a divisão de Administração para o Desenvolvimento das Nações Unidas, 1984, passim.

[5] Naciones Unidas. *Descentralización para el desarrollo nacional y local*. Nueva Iorque, Naciones Unidas, ST/TAD/19, 1963. p. 6-15 e 74-96; Naciones Unidas. *La reforma de la administración local*: análisis de la experiencia de determinados países. Nueva Iorque, ST/ESA/SER.E/2, 1975. p. 37-8.

d) gradualismo na execução de determinados aspectos do processo de descentralização, como medida para assegurar seu êxito;

e) assessoria técnica aos Governos locais para o correto desempenho de suas novas atribuições, inclusive o manejo dos recursos adicionais que lhes tenham sido atribuídos;

f) estímulo ao exercício de suas novas responsabilidades, especialmente no campo tributário, se este foi ampliado;

g) estabelecimento, se necessário, de mecanismos de responsabilidade pública ou política das autoridades locais."[6]

Dois dos pontos mais críticos, porque são os que mais falham nos esforços de descentralização nos países em desenvolvimento, mereceram atenção especial neste trabalho: a definição das funções dos Governos locais e a atribuição de recursos adequados para seu desempenho. A extensão deste trabalho, entretanto, não nos permite aprofundar-nos sobre os demais; porém, queremos ressaltar a relevância da assessoria técnica, inclusive do treinamento, para que os Governos municipais possam efetivamente cumprir o seu papel.

1.4 Conceito de autonomia municipal

A autonomia municipal é a forma mais universal de descentralização, pois como são poucos — apenas 16 — os países federativos, a descentralização se dá, geralmente, a nível de Governo local. Isso não quer dizer que, em muitos países em desenvolvimento, os Governos locais já tenham adquirido a autonomia necessária para que sejam considerados *Governos* propriamente ditos e não meras formas de desconcentração. Sem governo próprio, como já foi dito, não há descentralização e, portanto, não há também autonomia política.

Num regime de Governo local autônomo é imprescindível a existência dos seguintes requisitos:

a) Governo eleito popularmente. As formas de Governo local variam consideravelmente pelo mundo afora. Alguns países adotam um sistema cameral, com muitas variantes, mas em que o poder deliberativo (ou legislativo) e o poder executivo estão concentrados num colegiado (câmara ou conselho). Outros países separam as funções legislativas das executivas elegendo um colegiado e, ao mesmo tempo, um chefe do executivo local, cujos poderes também variam, pois, em muitos países, como no Brasil, no México, nas grandes cidades norte-americanas, o regime é de executivo forte. As variações estão muitas vezes associadas ao regime político do país e às suas tradições de Governo local, e mesmo de Governo nacional.

b) Competência do Governo local para administrar seus serviços e tudo aquilo de caráter essencialmente local. Tais serviços são definidos, na maioria dos países, pela legislação da esfera ou das esferas superiores de Governo. A seção seguinte tratará das funções municipais, com maiores informações.

[6] Lordello de Mello, Diogo. *I Seminario Internacional de Gobierno Municipal*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988. p. 37-50.

c) Receitas suficientes para que os Governos locais possam desempenhar um papel efetivo no processo governamental. Essas receitas costumam ser de duas naturezas: próprias, ou seja, geradas pelos Governos locais, e transferidas ou partilhadas pelas esferas superiores. Essa questão da receita, das mais relevantes para a existência de um verdadeiro regime de autonomia municipal, é objeto da seção 3 deste artigo.

d) Ausência de subordinação administrativa dos governos locais às esferas superiores e, portanto, de controle prévio sobre os atos dos Governos locais. Estes devem estar subordinados à lei e não a uma autoridade de outro nível. Se os atos dos Governos locais tiverem de ser aprovados por uma autoridade superior para terem validade, a autonomia está afetada. A autoridade superior, duvidando da legalidade de tais atos, pode submetê-los à consideração do Poder Judiciário, cuja decisão prevalecerá. Entretanto, no caso de funções delegadas, alguns controles prévios sob a forma de normas e padrões para a prestação dos serviços e o acompanhamento da execução destes para verificação de sua conformidade com aqueles padrões e normas costumam ser estabelecidos, como se verá na seção seguinte. A ausência de outros controles prévios deve prevalecer no regime de autonomia, inclusive no que diz respeito aos gastos dos Governos locais. O controle desses gastos deve ser feito a *posteriori*, pelo órgão competente de tomada de contas, a menos que se trate de transferências negociadas, ou seja, de recursos cedidos aos Governos locais para fins especiais, em que um acompanhamento do processo pode justificar-se.

2. *Papel dos Governos locais no processo de desenvolvimento nacional. Funções dos governos locais: funções próprias e funções delegadas. Conceito de delegação*

2.1 Evolução do papel dos Governos locais

Desde que o município foi instituído por Júlio Cesar no ano 50 a.C. tem sido geralmente reconhecido que nenhuma outra instituição pode levar mais eficiente e eficazmente a presença do Poder Público ao interior de um país do que o município — ou os Governos locais, nas suas diversas modalidades, desde que se caracterizem efetivamente como governos e não como meras extensões administrativas do Governo central ou dos Governos regionais.

Claro que esse reconhecimento tem passado por períodos de altos e baixos ao longo da história, pois o fenômeno de sístole e diástole — centralização e descentralização — tem caracterizado e continua a caracterizar o processo governamental em todos os países, em função de fatores políticos os mais variados. Isso ocorre mesmo em países que têm sido tomados como exemplos de descentralização com base em Governos locais. Na Grã-Bretanha, por exemplo, têm-se manifestado, nos últimos anos, algumas práticas centralizadoras bastante acentuadas. Por outro lado, a França, cujo modelo era considerado centralizador em relação à maioria dos países da Europa Ocidental, ampliou bastante a autonomia municipal com as reformas introduzida pelo Presidente Mitterrand durante seu primeiro Governo, em 1982. Esses exemplos de sístole e diástole podem ser estendidos a muitos outros países, tanto desenvolvidos como em vias de desenvolvimento, no passado ou no presente.

O que importa, entretanto, é a crescente compreensão, por parte de muitos países de ambas as categorias, do papel dos Governos locais no processo de desenvolvimento nacional. Há, para isso, razões de ordem prática. Primeiro, o reconhecimento do fato, já mencionado, de que pode ser muito mais eficiente e eficaz a prestação, pelos Governos locais, de muitos serviços públicos que, de outro modo, estariam a cargo do nível ou dos níveis superiores de Governo. Em segundo lugar, na medida em que o Estado abandona ou diminui a sua atitude de *laissez-faire, laissez-passer* e torna-se cada vez mais presente na sociedade, tem sido conveniente recorrer aos Governos locais com partícipes ativos dessa presença. Finalmente, a complexidade da vida moderna faz com que o processo governamental e administrativo se torne também cada vez mais complexo: não é apenas uma presença maior do Estado, resultando no crescimento do número de funções governamentais, mas também aquela complexidade que tem levado os Governos locais a desempenhar, em muitos países, um papel cada vez maior.

Napoleão Bonaparte percebeu que, para modernizar a sociedade francesa, precisava de um novo sistema governamental, que foi instituído pela Lei de 1804, modificada, mais tarde, por outra lei — a de 1884 — nas quais as comunas passaram a ter um papel específico e importante, apesar do centralismo que ainda predominava em ambas. Mais tarde, quando a Inglaterra despertou para a industrialização, percebeu que, entre outras medidas importantes, precisava fortalecer os Governos locais abolindo, inclusive, o sistema de corporações fechadas que os caracterizava, o que foi feito com as reformas introduzidas entre 1832 e 1835 a fim de ajudar o processo de industrialização e urbanização que o país passava a experimentar.

Outro exemplo interessante e bastante recente é o da Dinamarca que, em 1970, ampliou de tal forma as funções dos Governos locais nos seus dois níveis — condados e municípios, principalmente nos primeiros — que hoje é raríssimo se encontrar naquele país, fora da capital ou de uma ou outra grande cidade, qualquer repartição de Governo central, cujas funções ficaram reduzidas àquilo que dificilmente poderia ficar fora de seu âmbito, pelo menos no que se refere à prestação imediata dos serviços. Nos Estados Unidos está ocorrendo, há vários anos, um crescente envolvimento entre os Governos locais e os Governos estaduais e centenas de universidades, em esforços de inovação e progresso tecnológico para atender às crescentes demandas da era pós-industrial e, portanto, para o revigoramento da economia, como diz Bruce Babitt.[7] No Brasil, um país em desenvolvimento, com economia bastante avançada, estão ocorrendo muitas experiências bem-sucedidas de centenas de municípios atuando nas áreas mais diversas e inovadoras no que diz respeito às suas funções tradicionais, como o fomento de indústrias de eletrônica e de telecomunicações, a utilização de terras para culturas não-tradicionais, como meio de superar a mudança de plantações de café para outros estados, como ocorreu no Paraná, e o desenvolvimento de tecnologias alternativas, promovido pelo Programa Intra-Oeste, de Minas Gerais.

[7] Babitt, Bruce. A reindustrialização no âmbito estadual. In: *Economic impact*. Washington, DC, USA, United States Information Agency (Usia), n. LIII, 1986/1. p. 54-9.

Os países socialistas da Europa Oriental, a China e Cuba, por sua vez, também introduziram modificações importantíssimas para ampliar a atuação dos Governos locais, dentro, naturalmente, do esquema político básico que passou a caracterizá-los. Por sua vez, em muitos países em desenvolvimento da América Latina, do Caribe, da Ásia e da África tem-se verificado uma presença cada vez maior dos Governos locais no sistema governamental, como forma de acelerar o processo de desenvolvimento nacional.

2.2 Funções dos Governos locais: critérios para a sua definição

O verdadeiro papel dos Governos locais no processo de desenvolvimento nacional — papel efetivo e não apenas posição formal na legislação e no sistema governamental — depende, entre outros fatores que são tratados mais adiante, das funções que lhes forem atribuídas.

Essas funções têm de estar estreitamente associadas às necessidades básicas de serviços públicos de natureza local, pois, do contrário, os Governos locais deixam de ter expressão e, portanto, de poder atuar efetivamente no processo de desenvolvimento econômico e social.

São três os critérios básicos para a atribuição de funções aos Governos locais: a) critério da tradição; b) critério da propinqüidade ou proximidade; c) critério das escalas.

Pelo critério da tradição, os Governos locais continuarão a exercer aquelas funções que sempre exerceram. Tendo em vista a dinâmica do processo governamental, representado, inclusive, pelo crescimento, em número e complexidade, das funções governamentais, esse critério, adotado sozinho, pode ser muitíssimo insuficiente, pois outras funções haveriam de ser acrescentadas àquelas tradicionalmente objeto da atuação dos Governos locais.[8]

Pelo segundo critério — o da proximidade — as funções governamentais correspondem a três categorias:

a) funções de primeira necessidade ou de interesse imediato para a comunidade, cujo adequado exercício pode, muitas vezes, ser até mesmo indispensável para sua sobrevivência e, por isso, devem estar a cargo dos Governos locais que, por sua natureza, estão mais próximos da comunidade do que os níveis superiores;

b) funções de interesse próximo ou mediato que, embora importantes, pois podem contribuir para enriquecer o nível de vida local, como a educação secundária e superior, as atividades culturais e os serviços especializados de saúde pública — isto é, aqueles não compreendidos na categoria dos serviços primários de saúde — poderiam ficar a cargo de um nível intermediário de Governo — onde houver tal nível — ou do Governo central;

c) serviços de interesse remoto, ou seja, aqueles que, mesmo indispensáveis a qualquer país, não afetam direta e imediatamente as comunidades locais, como geralmente é o caso das relações diplomáticas, da manutenção das Forças Armadas,

[8] Silva, Benedicto. *Teoria das funções municipais*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1955. passim.

do controle da moeda, do crédito e do comércio exterior, funções essas que, por suas próprias características, são de responsabilidade do Governo central.[9]

Já o terceiro critério — o das escalas — procura classificar as funções em cinco escalas: geográfica, financeira, econômica, técnica e de poder político e, com base nessas escalas, atribuir as funções ao nível mais adequado para exercê-las.[10]

Assim, segundo a escala geográfica, serviços de âmbito puramente local estariam a cargo dos Governos locais, enquanto os que abrangessem uma área geográfica maior — uma universidade, por exemplo, ou um hospital — poderiam estar a cargo de um nível geograficamente mais abrangente que o local, pois não atenderiam, em muitos casos, apenas a uma comunidade específica, mas a vários Governos locais da região.

A escala financeira tem a ver, evidentemente, com a capacidade financeira daquele nível que pode assumir o serviço, mesmo naqueles casos em que os Governos locais sejam beneficiários imediatos de tal serviço e que a repartição das receitas públicas pelos diversos níveis de governo obedeça a critérios racionais. Claro que, em muitos casos, uma melhor repartição das receitas fiscais pode aumentar a capacidade dos Governos locais para assumir certos serviços que, de outro modo, não poderiam fazer.

A escala econômica, embora parecida com a financeira, é diferente no sentido de que se orienta pela busca da eficiência. Uma pequena comunidade, ainda que tenha recursos financeiros para operar certos serviços, não deve fazê-lo, pois a economicidade seria prejudicada. Assim, em muitos casos, a captação e a adução da água potável, a geração de energia hidrelétrica, os mercados atacadistas deverão, do ponto de vista econômico, ser objeto da ação de Governos supralocais, para que sua eficiência econômica não seja prejudicada, a não ser em casos muito específicos — em que predominem outros critérios que não o econômico, como o de uma hidrelétrica tão pequena que justifique a responsabilidade do Governo local pela sua construção e manutenção.

A escala técnica tem a ver com a complexidade tecnológica de certas funções, que exigem pessoal bastante especializado para operá-las e que podem, além disso, exigir recursos materiais, equipamentos, métodos e processos para sua correta operação que, em muitos casos, os Governos locais não possuem. Nesse caso — e a menos que um processo de delegação de funções inclua a capacitação desses Governos para operar tais serviços, como tem ocorrido com freqüência em processos de descentralização via delegação — tais serviços têm que permanecer com o nível superior mais adequado para executá-los.

A escala de poder político procura mostrar que, se certos serviços, pela sua natureza, somente podem encontrar no nível nacional o poder político adequado para administrá-los, como as relações diplomáticas, a manutenção dos tribunais superiores, as Forças Armadas, o controle da moeda, do crédito e do comércio exterior, a formulação de políticas nacionais de desenvolvimento e as diretrizes gerais do planejamento (onde tal função é exercida pelo Estado), outras funções

[9] Id. ibid.

[10] Brasileiro, Ana Maria. *Região metropolitana do Grande Rio*. Brasília, Ipea, 1976. p. 26-35.

encontram nos Governos locais o poder político mais adequado para o seu desempenho. Tal é o caso, por exemplo, daqueles serviços de interesse imediato para a comunidade, muitos dos quais já foram mencionados e outros, como iluminação pública, coleta de lixo, limpeza urbana, galerias de águas pluviais, manutenção de ruas, licenças para construção, fiscalização de obras localização de estabelecimentos comerciais e industriais e muitos outros. A maior proximidade entre o Governo local e os cidadãos permite um relacionamento mais rápido, mais fácil e mais eficaz entre ambas as partes, para que as deficiências desses serviços sejam apontadas e corrigidas, sem geralmente ter-se que recorrer às esferas superiores, cujo poder decisório último geralmente está concentrado muito longe, na capital do país ou no Governo regional, onde houver este nível.

Na definição das funções dos Governos locais é comum o recurso simultâneo aos três critérios mencionados, pois eles podem ser usados concomitantemente, sem qualquer contradição, buscando-se em cada um deles aqueles componentes que se adaptam às circunstâncias específicas do país.

2.3 Funções próprias e funções delegadas

As funções que alguns países atribuem aos Governos locais são próprias deste nível, não sendo, portanto, exercidas concorrentemente por órgão das esferas superiores de Governo. Quanto maior for o nível de descentralização, mais amplo é o elenco das funções próprias dos Governos locais (*devolution*, em inglês), não somente pela oportunidade que essa variedade de funções oferece para que os Governos locais tenham uma participação efetiva no processo de desenvolvimento econômico e social do país, como também — e isto é muito importante — porque o que caracteriza as funções próprias é a ampla liberdade de gestão que têm os Governos locais no seu exercício. Assim, os controles do Governo central sobre tais funções é o mínimo possível, geralmente limitando-se ao controle, *a posteriori*, da prestação de contas anual que os Governos locais devem fazer da gestão dos recursos financeiros que administraram no exercício anterior. Claro que a legislação superior pode estabelecer normas gerais para o exercício de tais funções, mas tais normas devem ser gerais como, por exemplo, as que estabeleçam o conteúdo dos currículos das escolas que estejam a cargo dos Governos locais. Há, também, normas estabelecidas pela própria legislação local, a que os respectivos Governos que as estabeleceram devem obedecer.

É, pois, essencial ao exercício das funções próprias o mínimo de controle superior sobre elas, especialmente de controle *a priori*. Esses controles descaracterizam não apenas o conceito de funções próprias como de autonomia local e, portanto, de descentralização. É claro que a descentralização implica a adoção de mecanismos de responsabilidade pública — de política — dos agentes dos órgãos descentralizados, como foi dito anteriormente. Entretanto, isso não deve descaracterizar a descentralização.

Quanto às funções delegadas, muitos países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, têm recorrido a essa prática. Essas funções são, quase sempre, delegadas pelas esferas superiores às inferiores, geralmente aos Governos locais.

Há duas razões para a prática da delegação. A primeira, adotada sobretudo em países desenvolvidos, é aliviar a estrutura administrativa das esferas superiores, delegando funções às inferiores, ao mesmo tempo que se entrega o desempenho de tais funções a um nível de governo mais perto do povo, facilitando, assim, o controle da comunidade sobre a qualidade e a eficiência da prestação desses serviços. É o caso, por exemplo, do registro civil, da celebração de casamentos, da chefia da polícia local e da coleta de dados estatísticos, delegados pelo Governo francês ao chefe do executivo (*maire*) das comunas ou municípios, prática essa, especialmente quanto aos três primeiros itens, adotada por alguns países da América Latina.

A outra razão, que se vem praticando sobretudo nos países em desenvolvimento, consiste no uso da delegação como um passo inicial para transformar certas funções delegadas em funções próprias — numa busca, pois, de um processo de descentralização mais amplo, que se concretizará se o mesmo der certo, o que dependerá de certas medidas, como se verá a seguir.

A delegação implica a adoção de uma política específica, que compreende as medidas a seguir mencionadas.

a) Transferência, pela esfera superior, isto é, pela que está delegando funções às esferas ou esfera que está recebendo a delegação, dos recursos financeiros — totais ou complementares — para que tais funções possam ser adequadamente desempenhadas. Sem isso, o processo pode simplesmente tornar-se inviável.

b) Estabelecimento de normas e padrões que devem ser obedecidos pelas entidades que receberam a delegação, de modo que as funções delegadas atendam aos padrões desejados pela esfera que as delegou.

c) Prestação da assessoria técnica, inclusive treinamento, se for o caso, para que as entidades que receberam a delegação possam desempenhar corretamente suas novas responsabilidades e atender aos padrões estabelecidos. Isso pode ser absolutamente essencial nos países em desenvolvimento, como tem mostrado a experiência da América Latina e da África, especialmente.

d) Acompanhamento, pela esfera superior, do desempenho das funções delegadas, inclusive para introduzir as adaptações necessárias às normas e aos padrões estabelecidos, atender melhor as necessidades de assistência técnica ou mesmo abolir essa assistência quando ela se tornar dispensável.

e) Prestação de contas dos recursos transferidos e estabelecimento de outros controles indispensáveis à responsabilidade dos agentes políticos das entidades que receberam a delegação. Esses controles, entretanto, não devem ser excessivos, pois, do contrário, a aceitação das funções delegadas pode, em alguns casos, encontrar resistências insuperáveis. Num regime em que a autonomia dos Governos locais seja forte ou em que se queira fortalecer tal autonomia, os agentes políticos locais não aceitarão ser tratados como meros funcionários da esfera superior, ainda que, no exercício de funções delegadas, lhe devam certa subordinação, enquanto que, no exercício das funções próprias, essa subordinação não existe, pois ela se configura na subordinação às leis e não numa subordinação hierárquica, isto é, a pessoas. As relações intergovernamentais, no caso de delegação, ainda que sejam iguais àquelas que regem o exercício de funções próprias, devem sempre levar em conta que são relações de Governo a Governo, ainda que revestidas das características especiais

mencionadas nos itens *a* a *e*. Cuidado especial merecem aqueles casos em que, na delegação de funções, participa mais de um nível de Governo como responsável por funções delegadas. O nível intermediário entre o Governo central e os Governos locais pode interferir de tal modo em alguns aspectos do processo, como o repasse de recursos financeiros, que pode inviabilizar a delegação, ou torná-la muito difícil, em determinados casos, como está acontecendo agora no Brasil com o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, no qual o Governo Federal repassa, através dos governos estaduais, recursos financeiros para os municípios. Tudo vai bem desde que as relações políticas entre esses dois últimos níveis sejam boas e o processo se torna difícil quando o Governo estadual aproveita a sua posição para criar problemas para determinados municípios, retendo os recursos que lhes deveriam repassar ou fazendo-o em prazos desnecessariamente longos. Esta, aliás, é uma experiência bastante rara de delegação no Brasil, onde as funções municipais são próprias ou exercidas, concorrente e livremente com os demais níveis de Governo, como acontece sobretudo no caso da educação, das estradas vicinais e, ainda, no campo da saúde, esta última área objeto do referido processo de delegação.

Aliás, a rara experiência de delegação, em prática no Brasil há muitos anos e com pleno êxito, é a das juntas de alistamento militar e dos Tiros de Guerra (estes para treinamento de recrutas). Em municípios muito afastados dos quartéis do Exército, o Governo municipal recebe a delegação para operar esses serviços, colaborando com a doação de espaço e, às vezes, de instalação. O Exército dá os instrumentos, as armas e as fardas. O prefeito, que é o chefe do executivo municipal, é, *ex-officio*, o presidente da junta e as suas relações com o Exército são as melhores possíveis.

3. *Recursos financeiros para a viabilização dos Governos locais. Receitas próprias e receitas partilhadas. A imprescindibilidade de recursos adequados para que os Governos locais possam cumprir um papel efetivo no processo de desenvolvimento*

3.1 Um grande desafio

Um dos maiores desafios para a efetivação do processo de descentralização consiste na atribuição, aos Governos locais, de recursos financeiros que lhes permitam cumprir um papel efetivo no processo de desenvolvimento, capacitando-os financeiramente para a prestação dos serviços sob sua responsabilidade. Governos locais sem recursos para o desempenho de suas funções não passam de mera ficção como Governos e, em muitos países onde isso ocorre, são apenas circunscrições eleitorais ou entidades meramente desconcentradas da esfera superior.

Claro que a maioria dos países em desenvolvimento enfrenta sérios problemas financeiros, não apenas a nível local como a nível nacional. Mas, se se quer fazer chegar às comunidades locais certos serviços essenciais, por meio daquele nível de Governo mais adequado para esse fim — os Governos locais —, é indispensável dar a estes os recursos necessários para a prestação daqueles serviços. Isso requer, acima de tudo, a vontade política do Governo central para efetivar o processo de descentralização.

3.2 Classificação das receitas locais

As receitas dos Governos locais têm duas origens: as receitas próprias e as receitas partilhadas, estas últimas representadas pelas transferências que recebem da esfera ou das esferas superiores. Assim, por receitas próprias se entende aquelas que são geradas pelo próprio Governo local, isto é, que não provêm de transferências da esfera ou das esferas superiores.

As receitas locais compreendem geralmente as seguintes categorias:

A) Receitas correntes

a) Receita tributária
- impostos
- taxas
- contribuição de melhoria ou de valorização
- contribuições especiais (sociais ou econômicas)

b) Receita patrimonial
- receitas imobiliárias
- receitas de valores imobiliárias (juros, etc.)
- outras receitas patrimoniais

c) Receita agropecuária
- receita da produção vegetal
- receita da produção animal e derivados
- outras receitas agropecuárias

d) Receita industrial
- receita da indústria extrativa mineral
- receita da indústria de transformação
- receita da indústria de construção
-receita de serviços industriais de utilidade pública, telecomunicações, energia elétrica
- receita de serviços (mercados, limpeza urbana, água, esgotos, transportes coletivos, matadouros, cemitérios e outros serviços funerários, etc.)

e) Transferências correntes (recursos transferidos aos Governos locais para despesas correntes, isto é, operação de serviços)

B) Receitas de capital

a) Operações de crédito
- operações de crédito internas
- operações de crédito externas

b) Alienação de bens
- alienação de bens móveis
- alienação de bens imóveis

c) Amortização de empréstimos

d) Transferências de capital (recursos transferidos para despesas de capital)

e) Outras receitas de capital

- indenização pela extração de petróleo, xisto, gás, minérios e outras formas de *royalties*
- integralização de capital social de empresas públicas
- outras receitas

Esta ampla gama de receitas adotada no Brasil é bastante universal, embora haja algumas variações de país para país, mas a sua estrutura básica é praticamente a mesma para aqueles países que seguem as teorias e as práticas modernas de tributação e de classificação orçamentária das receitas. O peso de cada uma das categorias na receita total de um determinado Governo depende de vários fatores, desde os decorrentes do regime econômico (capitalismo ou socialismo), até a importância que certos países dão a alguns tributos e o seu desinteresse por outros. Certos impostos, como o predial, têm grande peso na receita dos Governos locais da maioria dos países desenvolvidos e relativamente pouco nos países em desenvolvimento. Também a competência tributária conferida aos Governos locais pode influir grandemente no peso dessa fonte no orçamento desses Governos, desde que não se trate de comunidades tão pobres que não possam, absolutamente, tirar proveito significativo dos tributos. O mesmo ocorre com as receitas patrimoniais, industriais e de capital (exceto se as transferências preencherem a lacuna para permitir que os Governos locais possam cumprir seu papel).

No processo de descentralização com vistas ao fortalecimento dos Governos municipais nenhum ponto é mais crítico do que a alocação, a esses Governos, de recursos tão adequados quanto possível, para que eles possam desempenhar suas funções e, assim, participar efetivamente do processo de desenvolvimento nacional.

O caminho adotado pela maioria dos países em que Governos locais têm peso no sistema governamental, isto é, desempenham um papel relevante na prestação de serviços públicos, é a combinação de receitas próprias e de transferências de parte da receita tributária dos níveis superiores aos Governos locais. Assim, certos tributos são alocados a esses Governos ao mesmo tempo que recebem, também, transferências regulares da esfera ou das esferas superiores. Essas transferências obedecem, geralmente, a dois critérios: o redistributivo, pelo qual se transferem recursos das regiões mais ricas para as mais pobres e o compensatório, que consiste em devolver, aos Governos locais, parte dos tributos que ali foram arrecadados.

O Brasil pode ser tomado como exemplo de um país em desenvolvimento que talvez tenha o mais interessante e eficaz sistema de receitas para os seus Governos locais — os municípios. A estes, a Constituição Federal reservou quatro impostos, além das taxas e da contribuição de melhoria ou valorização. Ademais, há várias fontes mencionáveis na lista apresentada e das quais, em função de suas atividades, os municípios podem usufruir. Os quatro impostos municipais são os seguintes:

a) sobre a propriedade predial e territorial urbana;

b) sobre a transmissão, *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre os mesmos, exceto os de garantia, como cessão de direitos à sua aquisição (o imposto sobre a transmissão de bens imóveis *causa mortis* pertence aos estados);

c) vendas, a varejo, de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel;

d) serviços de qualquer natureza (são mais de 150 serviços definidos em lei federal).

É interessante ressaltar que cabe ao próprio município fixar as alíquotas máximas dos impostos mencionados nos itens *a* e *b* e à União (Governo Federal), mediante lei, as alíquotas dos outros dois impostos.

O imposto predial e territorial urbano pode ser cobrado em bases progressivas, seja para distinguir os imóveis mais valiosos dos mais modestos, seja para evitar a retenção, pelos proprietários e para fins especulativos, de terrenos urbanos situados em certas áreas nas quais o Governo municipal quer expandir a construção urbana.

As taxas municipais têm dois fatos geradores distintos: o exercício do poder de polícia administrativa e a remuneração de serviços prestados ou postos à disposição dos cidadãos. No primeiro caso estão as taxas de licenças (construção de obras particulares, localização de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, ocupação de vias públicas por vendedores e outros casos em que cabe ao município conceder a licença). No segundo caso se incluem certos serviços como coleta de lixo, iluminação pública, mercados, matadouros e cemitérios.

A contribuição de melhoria é aplicável à recuperação dos custos de obras municipais, principalmente pavimentação, drenagem, instalação de rede de iluminação pública e outras que contribuam para a valorização dos imóveis beneficiados. Este tributo tem grande potencial nas zonas mais ricas da cidade e mesmo nas zonas rurais, onde são construídas estradas vicinais, mas os municípios brasileiros, comparados com os de outros países, como a Colômbia, têm tirado pouco proveito desta fonte de receita.

Como em geral acontece nos países em desenvolvimento, as desigualdades regionais são muito marcantes no Brasil. Ao mesmo tempo que há muitos municípios prósperos, que podem obter recursos de seus tributos e de outras fontes de receita próprias, há também um grande número — mais da metade dos 4.500 existentes — que, mesmo dispondo dos poderes tributários e de outras fontes potenciais de receitas que lhe são atribuídas, não pode realizar o milagre de arrecadar receita própria capaz de permitir-lhe o desempenho das funções que são atribuídas aos municípios, ou que lhes são permitidas, e incluem educação em todos os níveis, saúde também em todos os níveis, obras de infra-estrutura urbana, estradas vicinais, mercados, matadouros, limpeza urbana, iluminação pública, bibliotecas e outras atividades culturais, recreação e esportes.

3.3 Tributos partilhados e sua relevância para o processo da descentralização

Por isso, o Brasil vem desenvolvendo, sobretudo a partir de 1946, um sistema de tributos partilhados para fortalecer as finanças municipais, considerado um dos mais avançados — senão o mais avançado — de todos os países em desenvolvimento.

Seguindo os critérios redistributivo e compensatório, os municípios participam de três impostos federais (renda, produção industrial e propriedade territorial rural, relativo aos imóveis neles situados). Além disso, cabe-lhes o imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos pagos pelos municípios e seus órgãos descentralizados (autarquias e fundações), bem como o *royalty*, isto é, a participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma

continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. Mais de 400 municípios são beneficiados por esses *royalties*, ou seja, por essa participação.

A participação dos municípios nos impostos federais sobre a renda e os produtos industrializados constitui o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é distribuído sob dois critérios: o da população e o inverso da renda *per capita* do respectivo estado. O primeiro, claramente redistributivo, para os municípios que não sejam capitais de estados, obedece a uma tabela composta por 16 faixas que vão de 10.188 a 156.216 habitantes, embora haja muitos municípios no País com população superior ao último valor da tabela.

Tabela 1

Categorias de municípios por população para distribuição do FPM

População (habitantes)	*Coeficiente (%)*	*Valor da cota (NCz$)**
Até 10.188	0,6	3.072.000
De 10.189 a 13.584	0,8	4.096.000
De 13.585 a 16.980	1,0	5.120.000
De 16.981 a 23.772	1,2	6.144.000
De 23.773 a 30.564	1,4	7.169.000
De 30.565 a 37.356	1,6	8.193.000
De 37.357 a 44.148	1,8	9.217.000
De 44.149 a 50.940	2,0	10.241.000
De 50.941 a 61.218	2,2	11.265.000
De 61.219 a 71.316	2,4	12.289.000
De 71.317 a 81.504	2,6	13.313.000
De 81.505 a 91.692	2,8	14.338.000
De 91.693 a 101.880	3,0	15.362.000
De 101.881 a 115.464	3,2	16.386.000
De 115.465 a 129.048	3,4	17.410.000
De 129.049 a 142.632	3,6	18.434.000
De 142.633 a 156.216	3,8	19.458.000
Acima de 156.216	4,0	20.483.000

Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam).

* Tabela atualizada pelo Ibam a partir dos valores de maio de 1989, sobre os quais se aplicou o índice de 5,573654, de acordo com a estimativa de variação do IPC até dezembro de 1989.

Às capitais dos estados são aplicados ambos os critérios, para que as capitais dos estados mais pobres sejam beneficiadas (ver tabela 2).

Para se ter uma idéia da importância do FPM para os municípios brasileiros, vale a pena ressaltar que os 50% mais pobres têm nesse fundo a sua principal fonte de receita, variando de 60 a 95% de seu orçamento total. Já os outros 50% mais prósperos têm na participação do imposto estadual sobre valor agregado (circulação de mercadorias e serviços — ICMS), do qual falaremos mais adiante, a sua fonte principal. Raros são os municípios brasileiros, como o do Rio de Janeiro, que têm receitas próprias superiores às participações em receitas estaduais e federais.

Tabela 2

Critérios por distribuição do FPM aos municípios capitais

Percentual da população de cada município beneficiário em relação ao conjunto	*Fator multiplicador*
Até 2%	2
Pelos primeiros 2% até 5%	2
Cada 0,5% ou fração excedente	0,5
Mais de 5%	5

Ainda em relação ao FPM deve ser mencionado que os municípios na faixa mais baixa receberam, em 1989, US$24.000 como transferência do FPM. Quando se sabe que na América Latina há muitos países nos quais grande número de seus municípios tem um orçamento anual que vai de 5.000 a US$20.000 — em muitos casos, a maioria dos municípios está nessa faixa —, é fácil compreender o avanço do sistema brasileiro de tributos partilhados. Note-se que os recursos do FPM para os municípios correspondem, atualmente, a 21% da arrecadação total dos dois tributos respectivos e que são os mais produtivos do Governo Federal. Esse percentual aumentará 0,5% a cada ano, até chegar a 22,5% em 1993.

Além do Fundo de Participação dos Municípios existe também o Fundo de Participação dos Estados, para o qual o Governo Federal transfere atualmente 19,5% da receita daqueles dois mesmos impostos, percentagem esta que também será elevada gradualmente até 1993, quando chegará a 21,5%, portanto 1% menos que a parte que toca aos municípios.

É importante salientar que tanto os Governos municipais, como os estaduais são livres para utilizar esses recursos, bem como os resultantes de suas outras fontes de receita, nas atividades que quiserem, exceto que 25% das receitas transferidas e das provenientes dos impostos (não taxas e outras receitas) municipais e estaduais devem ser aplicados em educação.

Além dessa participação em impostos e outras fontes de receitas federais, como os *royalties*, os municípios brasileiros também participam de dois impostos estaduais: 25% do produto do imposto de operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações — ICMS, o tributo mais produtivo do Brasil (esse imposto corresponde ao imposto sobre o valor agregado ou de vendas em muitos países) e 50% do produto da arrecadação de veículos automotores licenciados no território do respectivo município.

A primeira dessas receitas, a participação no ICMS, representa a principal fonte de receita da metade mais próspera dos municípios. Por isso, são raros, no Brasil, os municípios que têm receitas próprias — isto é, excluídas as transferências federais e estaduais — superiores a essas transferências. A segunda é particularmente importante para os grandes centros urbanos, onde é considerável o número de

veículos automotores de propriedade privada — automóveis, caminhões, ônibus e motocicletas.

Do mesmo modo como ocorre com as transferências federais, os municípios também são livres para usar esses recursos, exceto 25%, que devem ser aplicados no ensino.

A transferência dos tributos partilhados, tanto os federais como os estaduais, é feita diretamente aos municípios, sem qualquer intermediação, o que é extremamente importante para assegurar a regularidade do fluxo de caixa dos governos municipais.

A única deficiência do sistema brasileiro de tributos partilhados é que faltam mecanismos para estimular os Governos municipais, especialmente os mais prósperos, a utilizar melhor as suas fontes próprias de receita, a fim de evitar a acomodação dos Governos locais nas suas relações com os contribuintes, sobretudo em relação ao imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, que é um imposto direto, como fazem alguns países, inclusive a Colômbia que, nas suas recentes reformas descentralizadoras, aumentou as receitas municipais incrementando a participação dos municípios no imposto de valor agregado e estabelecendo cotas maiores para os municípios com menos de 100 mil habitantes, que mostraram maior produtividade na arrecadação do imposto predial e territorial.

Aliás, vários países da América Latina, como a Colômbia, a Guatemala, o Chile, o Equador e a Venezuela, vêm, nos últimos anos, fortalecendo as finanças municipais, sobretudo através de tributos partilhados. O México preferiu transferir para os municípios o imposto predial, que pertencia aos estados, e os municípios acharam conveniente delegar aos estados o lançamento e a arrecadação desse imposto, mediante uma comissão de 10%, de modo que não tiveram que montar um sistema próprio, inclusive a atualização constante do cadastro, para esse tributo.

Apesar de todos esses esforços, o único país da América Latina cuja participação dos municípios na receita fiscal total do país se aproxima da do Brasil é a Colômbia. Com a nova Constituição de 1988, os municípios brasileiros participarão, a partir de 1983, de 24% da receita fiscal total do País, o que inclui a receita federal, a estadual e a municipal. Os estados ficarão com 40%, e a União com 36%. Isso é ainda mais interessante tendo-se em vista que o Brasil é uma Federação, com três níveis de Governo, cabendo aos estados um papel muito importante no sistema governamental do País, como prestadores de vários serviços públicos.

Além dos tributos partilhados, de caráter permanente e regular, há ainda, no Brasil, e em outros países da América Latina, as transferências negociadas, que são distribuídas aos Governos locais e regionais para atender a programas ou projetos específicos. Essas transferências, pela sua incerteza e pelo caráter político que geralmente as caracterizam, são bastante disfuncionais, pois levam muitas vezes a manipulações políticas das autoridades que as recebem por aquelas que as concedem. Não devem, portanto, ser estimuladas, a menos que se trate de recursos para funções delegadas, de caráter permanente. Concluindo, a tendência de muitos países, e até mesmo de bancos internacionais, para criticar os tributos partilhados, pensando que os Governos locais ou mesmo regionais, nas áreas mais pobres do país, podem arrecadar recursos de fontes suficientes para o desempenho de suas funções, é uma

ilusão que deve ser combatida se se quer efetivamente levar adiante um processo conseqüente de descentralização.

Summary

DECENTRALIZATION, THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE PROCESS OF NATIONAL DEVELOPMENT AND THE FINANCIAL RESOURCES THEY NEED TO PERFORM THEIR DUTIES

The author starts by making a distinction between decentralization and deconcentration, passes to a summary review of the reasons for decentralization and finishes with a reckoning of basic strategies essential to the success of the decentralization process.

In sequence, he presents a study on the evolution of the role of local governments, stressing the evergrowing understanding, detected in many countries, as to its importance in the process of national development. He points out the significance of the functions ascribed to local governments and comments on the three basic criteria for their attribution: the criterion of tradition, the criterion of proximity and the criterion of scales. He also deals with especific functions of local governments and with delegated functions, which imply allocation of a specific policy.

The article's last part deals with one of the major challenges face by decentralization: the allocation to local governments of financial resources sufficient to allowing them the fulfilment of a positive and efficient role in the development process. The author subsumes local revenues pursuant to their categories (current revenues/capital revenues) and comments on the Brazilian system of shared taxes and on the importance it has in strengthening municipal finances.