



revista

DADOS TÉCNICOS

Projeto e diagramação

Guima

Capa:

Guima e Simone

Composição do texto:

Grotesca 696, corpos 10/12, 8/10 e 6
em máquina Linotipo

Composição de títulos:

Grotesca corpo 16

Tintas:

Lorilleux, Capa Azul Claro e Escuro
Texto, Supercor preto nº 000

Papel do texto:

Offset Chambril linha d'água, branco, nacional, 75 Gr.
fabricado pela Champion

Papel da capa:

Offset Chambril comercial, branco, nacional, 180 Gr.
fabricado pela Champion

Encadernação:

Brochura

ESCOPO EDITORA

Impresso em Brasília — DF — Brasil

Tiragem:

8.000 exemplares.

A REVISTA ABOP é uma publicação quadrimestral da Associação Brasileira de Orçamento Público.

Conselho Diretor/ABOP

Presidente — **Antonio Alves de Oliveira Neto**

Vice-Presidente — **Nelson Machado Fagundes**

Conselheiro — **Milton Beno Asmann**

Diretor de Pesquisa — **João Gabriel Rodrigues de Almeida**

Diretor de Cooperação Técnica — **Antonio Tuccílio**

Auditor — **Dorivaldo José Coimbra**

Secretário-Executivo — **José Paulo Mendes de Oliveira Castro**

Diretor de Documentação e Publicação — **Décio Carlos Bastos Nogueira**

Revista ABOP

Coordenação de Edição — **Aguinaldo Elias Guimarães Jr.**

Redação — SCS — Edifício Palácio do Comércio, salas 801 /4

Brasília — DF — Cx. Postal 040162 — Tel.: 24-2613

Os artigos assinados exprimem as opiniões dos respectivos autores e não necessariamente as da Associação Brasileira de Orçamento Público.

As matérias da Revista podem ser livremente transcritas, observada, porém, a ética autoral que determina a indicação precisa da fonte.

SUMÁRIO

Finanças Públicas e Transferências Intergovernamentais	11
por Fernando A. Rezende	
Federalismo Fiscal no Brasil: A Experiência Histórica	29
por Dennis J. Mahar	
Administração Pública e Universidades na América Latina	83

Finanças Públicas e Transferências Intergovernamentais

por Fernando A. Rezende
economista do INPES/IPEA

O economista Fernando A. Rezende enfatiza um dos métodos discutidos por A. B. de Araújo — transferências intergovernamentais. Através de uma análise da recente experiência brasileira, F. A. Rezende mostra como as transferências intergovernamentais têm sido utilizadas como instrumentos de redistribuição setorial dos recursos públicos e de diminuição das desigualdades regionais. Ainda nesse artigo, o autor também aborda algumas implicações do sistema com o planejamento econômico e social.

Este documento foi publicado pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social — IPEA, através do seu Instituto de Pesquisas — INPES, no livro 'POLÍTICA FISCAL E PROGRAMAÇÃO DOS GASTOS DO GOVERNO'.

Os problemas de repartição dos encargos do Setor Público pelos diferentes níveis de governo e de definição constitucional de formas alternativas de financiamento desses encargos, em cada um dos níveis considerados, constituem o tema principal da discussão daquilo que se convencionou denominar de Federalismo Fiscal.

O assunto, que interessa de perto a todos os países de organização federal de governo, contempla exatamente a análise do problema das relações intergovernamentais em matéria de competência tributária; da definição de responsabilidades na execução dos diferentes programas; e dos fluxos de recursos entre os diferentes níveis de governo. Sua crescente importância relaciona-se a dois aspectos principais. De um lado, a necessidade de centralização das decisões em matéria de tributação e gastos do Governo, tendo em vista as exigências de uma formulação nacional de política fiscal, face aos objetivos gerais do Planejamento Global para o País. De outro lado, a necessidade de descentralização na execução dos encargos, tendo em vista a obtenção de maior eficiência.

Esses dois problemas centrais e os mecanismos sugeridos para compatibilizar a aparente divergência centralizam a argumentação teórica a ser sumariada abaixo, assim como condicionam a discussão do problema de integração do sistema de planejamento a ser considerada mais adiante.

1. ASPECTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO FISCAL

1.1 O hiato entre a capacidade própria de arrecadação e as necessidades de dispêndio

As funções do Governo na economia expandiram-se consideravelmente no presente século, como resultado não só de uma evolução dos próprios princípios teóricos, que determinam a necessidade de intervenção governamental no sistema econômico, como também de modificações substanciais, nas preferências da coletividade, quanto à necessidade de uma maior intervenção do Governo em atividades relacionadas com a distribuição da Renda Nacional.

De uma posição inicial bastante modesta, onde lhe cabia apenas a prestação de alguns serviços essenciais à coletividade — tais como justiça e segurança, onde as características especiais de oferta e demanda não induziam o Setor Privado a produzir —, o papel do Governo na economia modificou-se substancialmente nos últimos 40 anos. Nesse período, atribuiu-se ao Governo função cada vez mais preponderante como regulador da atividade econômica, tendo em vista, principalmente, a ocorrência de fatos que vieram abalar a convicção clássica quanto à existência do sistema regido unicamente pelo mercado.

A grande crise de depressão econômica da década de 30 deu origem a estudos que vieram provar a necessidade de o Governo intervir na economia para combater a inflação ou o desempenho de mão-de-obra. As duas grandes Guerras Mundiais provocaram alterações definitivas nas preferências da coletividade quanto à necessidade de interferência do Governo, visando a promoção do bem-estar social, isto é, uma mais eqüitativa distribuição da renda e uma ampliação das atividades previdenciárias e de assistência social para o atendimento das classes menos favorecidas. Estas atividades vêm-se ampliando substancialmente nas sociedades modernas.

Mais recentemente, a preocupação cada vez maior com os problemas de desenvolvimento econômico constitui-se em outro fator importante para aumentar as atribuições do Governo — especialmente em países, como o nosso, que ainda não alcançaram níveis satisfatórios de desenvolvimento. Também nesse caso a

intervenção do Estado, tendo em vista aumentar a taxa de crescimento econômico do País, é considerada necessária.

Como resultado dessa evolução, os problemas de política fiscal passam, assim, a ser analisados, não apenas do ponto de vista da adequação entre o montante previsto de gastos e o volume de recursos disponíveis, mas também quanto à repercussão dos diferentes componentes da receita e despesa sobre a estabilidade econômica, a distribuição da renda e a promoção do crescimento econômico. Isso conduz, evidentemente, à preocupação de centralizar as decisões em matéria de política tributária, tendo em vista o propósito de compatibilizar as medidas propostas com os objetivos nacionais. Em países federativos, isso significa atribuir à União todo o poder de influenciar ou modificar o sistema tributário, tendo em vista adaptá-lo às crescentes exigências de expansão dos gastos públicos. De forma que é progressivamente reduzida a liberdade dos governos locais em matéria de tributação.

Por outro lado, na mencionada expansão das funções do Governo, destacam-se aquelas relativas ao papel do Governo como produtor de bens e serviços, cuja importância, tanto do ponto de vista de efeitos sobre a distribuição da renda, quanto do ponto de vista de efeitos sobre o próprio processo de desenvolvimento econômico, justifica o caráter prioritário que lhe vem sendo conferido. Tal é o caso, principalmente, dos serviços de educação e saúde, onde a presença do Governo como produtor torna-se cada vez mais importante. Esses serviços, cuja demanda se expande, não só com o próprio crescimento demográfico, mas também com a expansão do nível de renda, seriam mais eficientemente produzidos a nível local, face às condições de proximidade do mercado consumidor.

A inconsistência fica então evidenciada. De um lado, o poder de arrecadar recursos a nível local é progressivamente limitado pelo imperativo de unificar as decisões de política tributária, tendo em vista as implicações de medidas a serem tomadas do ponto de vista de sua repercussão sobre o conjunto de objetivos estabelecidos no planejamento nacional; de outro lado, as necessidades de despesas a esse mesmo nível são progressivamente ampliadas, devido à própria expansão das funções do Governo e às características especiais dessa expansão no que se refere a uma ampliação de atividades mais eficientemente produzidas a nível local.

O hiato entre a capacidade própria de arrecadação e as necessidades de expansão dos gastos a nível local passa a constituir, portanto, característica universal em países de organização federal de governo. E tende a ampliar-se, na medida em que:

a) o processo de crescimento econômico e a conseqüente expansão da população urbana exerçam pressão cada vez maior sobre a necessidade de expansão dos gastos a nível local; e

b) a crescente preocupação com os problemas de planejamento e compatibilização de medidas de política econômica exijam uma progressiva centralização das decisões em matéria de política tributária.

A solução para o problema é, evidentemente, encontrada mediante transferência de recursos arrecadados pelo Governo Federal aos governos locais. Isso, por outro lado, implica em considerar quais os critérios a serem utilizados para a utilização dos recursos transferidos, tendo em vista que, de acordo com o sistema de transferências utilizado, os efeitos sobre a aplicação de recursos a nível local serão diferentes. A próxima seção considera as principais alternativas quanto aos critérios normalmente utilizados, seguidos por algumas observações sobre a experiência brasileira.

1.2 Critérios alternativos de transferências de recursos aos governos locais¹

a) Transferências vinculadas à aplicação em determinados programas: nesse caso, a principal característica consiste em que a utilização por parte dos Estados da receita proveniente das transferências fica condicionada à aplicação em determinados programas previamente selecionados, e à obediência a padrões estabelecidos pelo Governo Federal. É o caso, no Brasil, das transferências

¹ (1) Usaremos, indistintamente, as expressões governos locais ou governos estaduais durante a apresentação que se segue. Em qualquer caso, todavia, as observações serão igualmente válidas se pretendermos abordar o problema também do ponto de vista de governos municipais.

efetuadas à conta do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, cuja aplicação é vinculada ao programa rodoviário nacional. Apresenta a principal vantagem de eliminar a necessidade de uma participação direta do Governo Federal, nos programas escolhidos, a nível de Estado, além de garantir que a aplicação dos recursos transferidos será feita em obediência às prioridades nacionais quanto à atuação nos diferentes programas. Mas as desvantagens de aumentar a interferência da União sobre as decisões locais com relação a prioridades na aplicação dos recursos públicos. Na medida em que as prioridades locais possam ser diferentes das prioridades nacionais, o resultado poderá não ser satisfatório. O problema, ademais, poderá ser agravado na medida em que as regras estabelecidas para utilização dos recursos transferidos exijam contrapartida local, em termos de recursos próprios, uma vez que estarão as transferências, aí, influenciando, não apenas a aplicação setorial dos recursos transferidos, mas, também, a alocação dos recursos próprios dos governos estaduais.

b) Transferências globais: as transferências seriam completamente incondicionais. O caso mais comum consiste em repartir um montante global de recursos, a serem transferidos com base na população de cada Unidade. A aplicação dos recursos seria de livre escolha dos Estados beneficiados. Os argumentos favoráveis incluem normalmente o fato de que esse método atua diretamente sobre o problema central da dicotomia entre a capacidade de mobilizar recursos e a necessidade de expansão de gastos a nível local, uma vez que propiciaria a

receita adicional necessária, ao mesmo tempo em que manteria a liberdade de decisões para alocação dos recursos por parte dos governos estaduais.

Argumentos contrários enfatizam, principalmente, o problema da dissociação, a nível dos governos locais, entre as decisões relativas à resolução de expandir os gastos, daquelas relativas à necessidade de expandir a arrecadação para financiar a expansão de despesas programadas. Na medida em que decisões relativas a aumento de impostos ou a medidas para reduzir a evasão são geralmente antipáticas, isso poderia gerar uma desnecessária expansão de gastos, baseada apenas na certeza de uma expansão dos recursos a serem recebidos do Governo Federal. Ou, por outro lado, desestimular o esforço próprio de arrecadação através de uma progressiva modificação na forma de financiamento dos encargos gerais do Estado que poderiam ser satisfeitos com os recursos a serem obtidos do Governo Federal.

c) Transferências globais com redução de desigualdades regionais: consiste em utilizar o sistema de transferências, procurando atingir, simultaneamente, dois objetivos: o de propiciar recursos necessários aos governos estaduais e o de promover a redução nas desigualdades regionais em termos de nível de desenvolvimento.

As transferências, nesse caso, seriam também livre de utilização, no que se refere à distribuição dos gastos por parte dos governos estaduais. A distribuição do montante a ser transferido pelos diferentes Estados é que deveria obedecer a critérios que proporcionassem um volume de transferências a cada Unidade, inversamente relacionado ao respectivo grau de desenvolvimento, geralmente medido pelos respectivos níveis de renda per capita.

Os argumentos favoráveis e desfavoráveis são basicamente os mesmos daqueles mencionados no item anterior. Acresce, quanto aos argumentos favoráveis, o fato de que o critério seria recomendável em casos onde o País tivesse objetivos estabelecidos de redução de desníveis regionais de desenvolvimento.

Qualquer dos métodos de transferência, acima sumariados, apresenta aspectos favoráveis e desfavoráveis no que se refere a efeitos sobre a alocação de recursos a nível local. E podem ser, sob esse aspecto, reunidos em dois grandes grupos.

De um lado, as formas que vincula, a aplicação dos recursos transferidos a determinados programas podem não conduzir a uma mais eficiente aplicação dos recursos por parte dos governos locais, na medida em que:

1. Os programas contemplados não sejam prioritários do ponto de vista do Estado em virtude de diferenças regionais quanto à necessidade dos diferentes setores.

2. Além do problema apontado no item anterior, a utilização dos recursos transferidos influencie a aplicação dos recursos próprios, seja através de exigências de contrapartida local para que os recursos possam ser utilizados, seja através de obrigatoriedade adicional de utilização dos recursos transferidos em despesas de investimentos, as quais vão exigir, para a manutenção dos novos

serviços criados, a ampliação posterior de despesas de custeio nesses mesmos programas.

De outro lado, os métodos de transferência global de recursos, embora não condicionem a alocação setorial de recursos a nível local, podem gerar ineficiência na sua utilização, na medida em que dissociem as decisões relativas à aplicação de recursos daquelas referentes ao mecanismo de financiamento a ser utilizado. Em outras palavras, a decisão de aumentar o volume de dispêndio em determinados setores não fica condicionada à comparação dos possíveis benefícios da expansão com o sacrifício decorrente da necessidade de aumento dos tributos para gerar os recursos necessários. Ademais, na medida em que essas transferências sejam efetuadas sem preocupação com o esforço próprio de arrecadação dos governos locais, a ineficiência a esse nível de governo poderia ser observada quanto ao nível de esforço realizado internamente para financiar com recursos próprios as despesas programadas. Ou provocar disparidades regionais indesejáveis nesse particular. Por motivos óbvios, seria mais cômodo do ponto de vista local postergar decisões relativas à elevação da carga tributária ² própria e confiar na obtenção dos recursos necessários à expansão de suas despesas através das transferências federais de recursos.

Os problemas apontados realçam as dificuldades adicionais do planejamento das atividades do Setor Público num Estado federativo. E chamam a atenção para a importância da institucionalização de um mecanismo de integração do sistema de planejamento dos três níveis de governo, tendo em vista a compatibilização das medidas a serem adotadas com os objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Desenvolvimento.

² A elevação da carga tributária local não seria limitada, conforme ressaltado anteriormente, mas, sim, e principalmente, através de medidas para reduzir a evasão com o aperfeiçoamento do sistema de fiscalização e arrecadação.

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA QUANTO AOS SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIA UTILIZADOS

Do ponto de vista de interferência sobre a aplicação de recursos a nível local, dois tipos de transferências têm sido utilizados no Brasil. As transferências vinculadas à aplicação em determinados programas e sob certas condições e as transferências globais com dispositivos de redução de desigualdades entre diferentes regiões. Ultimamente, uma fórmula mista vem sendo experimentada, com as recentes modificações no Fundo de Participação dos Estados e Municípios na arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados.

2.1 Transferências vinculadas à aplicação em determinados setores

Basicamente representadas pelos sistemas de transferências instituídos com a criação dos Impostos Único sobre Combustíveis e Lubrificantes e sobre Energia Elétrica. O primeiro, criado em 1940 (Decreto Lei nº 2.615, de 21-9-40) e substancialmente modificado em 1956 (Lei nº 2.975, de 26-11-56), quando a alíquota do imposto passou a ser ad valorem para eliminar os efeitos da inflação sobre o volume arrecadado. O segundo, criado em 1954 (Lei nº 2.308, de 31-8-54) e substancialmente modificado, com o mesmo propósito do imposto anterior, a partir de 1963.

Entre 1960 e 1967, o volume de transferência a Estados e Municípios, com recursos provenientes dos dois impostos acima mencionados, expandiu-se de Cr\$ 12,4 milhões para Cr\$ 647,5 milhões, passando a representar cerca de 20% do total de transferências realizadas nesse último ano (Tabela 1).

O critério de distribuição às diferentes Unidades da Federação baseia-se, de maneira geral, na população, no consumo local de cada um dos produtos tributados e na área geográfica da Unidade da Federação a ser considerada.³ Na

³ Para o IUCL a distribuição é feita de acordo com as seguintes ponderações: a) produtos importados ou produzidos com t5leo importado: população (0,40), consumo de derivados de petróleo (0,40), área (0,20); b) derivados produzidos com óleo nacional: população (0,36), consumo (0,36), área (0,18), produção de

medida em que a população e a área geográfica são consideradas, uma preocupação redistributivista está implícita nos critérios utilizados, visando principalmente discriminar em favor de Unidades de população elevada e de área extensa. Isso implica, por outro lado, em admitir a existência de uma relação positiva entre as necessidades estaduais nos programas considerados e o tamanho da população ou a dimensão geográfica da Unidade, tendo em vista que, para um mesmo nível de consumo, maiores recursos seriam canalizados para Estados com as características apontadas. Ao discriminar, nesse sentido, o critério de distribuição utilizado parece, portanto¹ admitir a hipótese de que objetiva a longo prazo reduzir as desigualdades regionais, no que se refere a índices de disponibilidade de rodovias ou de energia por habitantes e por área. Na medida em que a expansão da infra-estrutura econômica nas diferentes regiões, assim promovida, tenha efeitos imediatos sobre a taxa de crescimento econômico regional, o critério utilizado poderá também contribuir para a redução das desigualdades regionais de nível de renda.

Vale a pena observar, todavia, que a vinculação dessas transferências aos programas de transporte e energia tem influenciado a própria aplicação dos gastos efetuados pelos governos locais com recursos próprios, conforme mencionado anteriormente, na medida em que se torna necessário complementar os recursos transferidos, para a execução de um determinado projeto. Isso é verificado, observando-se que as aplicações nesses dois programas têm sido superiores ao montante de transferências efetuado (Tabela 2). E pode, portanto, reduzir as disponibilidades de recursos próprios para aplicação nos demais programas. Se, de um ponto de vista regional, as prioridades em termos de alocação setorial de recursos diferem daquela tomada como base para vinculação dos recursos transferidos, o sistema pode não conduzir a uma maior eficiência na atuação do Setor Público a nível local.

óleo cru, xisto ou condensados (0,10). Para o Imposto sobre Energia Elétrica o sistema vigente estabelece as seguintes ponderações: população (0,60), área (0,20), consumo (0,15), outros fatores (0,05).

Tabela 1

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS A ESTADOS E MUNICÍPIOS

1960/1968

Cr\$ 1.000

Anos	À Conta do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes	À Conta do Imposto Único sobre Energia Elétrica	Fundo de Participação (2)	Total (1)
1960	12.382	1.009	3.146	16.537
1961	24.188	1.144	4.465	29.797
1962	36.091	1.261	9.040	46.392
1963	65.024	5.892	11.529	82.445
1964	129.165	17.688	---	146.853
1965	348.468	48.813	32.834	430.115
1966	462.849	80.604	73.377	616.830
1967	332.521	64.649	659.200	1.056.370
1968	557.520	90.000	1.438.500	2.086.020

FONTE: IPEA.

(1) Não inclui transferências efetuadas à conta de outros fundos de menor expressão.

(2) Importâncias efetivamente transferidas.

Tabela 2

DESPESAS TOTAIS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS EM TRANSPORTE E ENERGIA — RELAÇÃO COM AS TRANSFERÊNCIAS VINCULADAS A ESSES PROGRAMAS — 1967

Cr\$ 1.000

	Despesas Totais (A)	Transferências Vinculadas (B)	Relação A/B
Transportes	975.281	332.521	2,93
Energia	253.557	64.649	3,92

FONTE: Subsecretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

2.2 Transferências globais com dispositivos de redução de desigualdades regionais

A primeira experiência com transferência global de receitas no nosso País foi instituída com a Constituição de 1946. A partir dessa data, vinculava-se 10% da arrecadação do Imposto de Renda para distribuição a municípios do interior. O montante a ser transferido elevou-se, a partir de 1962, para 15% do Imposto de Renda e mais 10% da arrecadação do Imposto de Consumo, com extensão do benefício a todos os municípios do País. O critério de transferência então utilizado consistia simplesmente em dividir o montante a ser transferido pelo número de municípios existentes. Tal critério, conforme já foi amplamente observado, implicava em incentivar a multiplicação de municípios no País.

A reforma tributária posta em vigor a partir de 1967 introduziu modificações substanciais no sistema. O volume a ser transferido — então intitulado Fundo de

Participação dos Estados e Municípios — passou a ser igual a 20% do total da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Essa alteração significava ampliar substancialmente o volume de recursos a serem transferidos conforme observado inicialmente, ao mesmo tempo que se dava ampla cobertura geográfica ao sistema, com a inclusão também dos Estados entre as unidades a serem beneficiadas.

Em virtude dessas modificações, as transferências federais, por conta da vinculação de receita dos Impostos mencionados, expandiram-se de cerca de Cr\$ 175 milhões em 1963 (antes da Reforma Tributária) para Cr\$ 1.440 milhões em 1968, com evidentes repercussões sobre a disponibilidade de recursos a nível de governos locais.

O critério de distribuição, por outro lado, abandonou a repartição uniforme segundo as unidades existentes, passando a enfatizar o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, no que se refere à disponibilidade de recursos para execução dos programas de governo. A distribuição a governos estaduais e a municípios mais importantes (capitais) passou a ser feita diretamente relacionada com a população e inversamente relacionada com a renda **per capita**, enquanto para municípios do interior, principalmente por motivos de ordem prática,⁴ a distribuição ficava baseada apenas na população.

O sistema instituído com a Reforma Tributária obedecia, portanto, às características relativas à forma de transferência a que se refere o item d (v. subtítulo: 1 — Aspectos Teóricos do Federalismo Fiscal, alínea Formas alternativas de ajuda federal aos governos locais). E a ele poderiam ser hipoteticamente relacionadas todas as vantagens e desvantagens anteriormente mencionadas. Principalmente quanto à flexibilidade para aplicação de recursos por parte dos governos locais e a possíveis efeitos negativos sobre o esforço próprio de arrecadação.

A experiência, até certo ponto curta, não apresentou resultados muito satisfatórios, especialmente no tocante ao primeiro aspecto mencionado. A observação empírica de que grande parte dos recursos transferidos na ausência de um eficiente sistema de planejamento estaria sendo aplicada em atividades

⁴ A inexistência de dados sobre Renda a nível de municípios complicaria a aplicação prática do mesmo critério utilizado para os Estados.

não prioritárias do ponto de vista de interesse nacional de promoção do crescimento econômico, aliada à verificação simultânea de insuficiência de recursos a nível federal, levou a modificações substanciais nos critérios inicialmente estipulados.

O montante das transferências foi reduzido para 12% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos industrializados, dos quais apenas 10% mantinham a característica de liberação imediata para as diferentes unidades.⁵ E instituiu-se a vinculação de determinadas parcelas do Fundo a determinados programas ou categorias de despesas. As últimas disposições estabelecem que no montante das transferências 50% devem ser obrigatoriamente aplicados em despesas de capital⁶ e que do mesmo total devem ser observadas as seguintes percentagens mínimas quanto à aplicação por programas: Educação, 20%; Saúde, 10%; Extensão Rural, 10%; Fundos de Desenvolvimento, 10%.⁷

Com as modificações efetuadas, o sistema abandona as características iniciais e aproxima-se de um tipo misto onde as transferências passam a ser vinculadas a determinados setores e onde a distribuição dos recursos transferidos objetiva também reduzir desigualdades regionais na disponibilidade de recursos. Inexistem, até o momento, informações a um nível de detalhe suficiente para a avaliação dos resultados dessas modificações. Urge, portanto, a realização de estudos empíricos, tendo em vista analisar os efeitos sobre a alocação setorial de recursos. E verificar em que medida o sistema tem contribuído para provocar disparidades no que se refere ao esforço próprio de arrecadação.

⁵ Os 2% restantes passavam a constituir um Fundo Especial cuja liberação ficava condicionada à aprovação de planos de aplicação por parte da União.

⁶ No caso de Estados com receitas superiores a Cr\$ 250 milhões, esta percentagem é reduzida para um mínimo de 30%, no caso de Estados com receitas inferiores ao valor indicado.

⁷ As duas últimas vinculações referem-se apenas aos Estados e ao Distrito Federal.

3. AS IMPLICAÇÕES EM TERMOS DE NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

Torna-se necessário para complementar as observações anteriores salientar as principais questões levantadas, tendo em vista, principalmente, a sua repercussão do ponto de vista das necessidades de integração do sistema de planejamento nos três níveis de governo. Os aspectos mais importantes são os seguintes:

- a) em decorrência da ampliação do hiato entre a capacidade própria de arrecadação e as necessidades de despesas, expande-se o sistema de transferência de recursos federais a governos locais;
- b) no que se refere a efeitos sobre a alocação setorial de recursos a nível local, duas formas alternativas de transferência têm sido utilizadas. Uma, onde a aplicação das transferências é vinculada a determinados setores; e outra, onde a aplicação dos recursos transferidos é feita a critério dos próprios governos locais;
- c) em qualquer caso, o resultado em termos de eficiência na utilização de recursos por parte do Setor Público pode não ser satisfatório. Na primeira alternativa, as decisões com relação à aplicação dos recursos transferidos são tomadas a nível federal sem maiores considerações com relação a diferenças regionais quanto à necessidade de aplicação de recursos nos diferentes programas. Na segunda, o risco é oposto: na medida em que decisões de aplicação dos recursos transferidos sejam tomadas a nível local sem qualquer preocupação com as prioridades nacionais; e que os recursos transferidos possam desestimular o esforço próprio de arrecadação.

A solução para o problema consiste, portanto, em ampliar as necessidades de coordenação em todas as fases do sistema de planejamento, objetivando a integração de planos municipais com o Plano Estadual respectivo, e os Planos Estaduais com o planejamento nacional; e a definição de critérios a serem obedecidos para a repartição dos encargos com a execução dos diferentes programas, tendo em vista eliminar a duplicação de atribuições, de acordo,

inclusive, com as diretrizes estabelecidas no Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo.

Para essa integração, o que se torna necessário é o aprofundamento de investigações empíricas, visando, principalmente, conhecer as diferenças regionais, em termos de necessidades nos diferentes programas e a estrutura atual do dispêndio nos diferentes níveis de governo. Tais informações permitiriam compatibilizar as decisões relativas à aplicação de recursos a nível local com as respectivas necessidades e com as prioridades estabelecidas no planejamento nacional.

Federalismo Fiscal no Brasil:A Experiência Histórica

por Dennis J. Mahar,
economista do INPES/IPEA

Dennis J. Mahar é economista do Instituto de Pesquisas do IPEA, através de convênio com a Ford Foundation. Este ensaio analisa a evolução histórica do federalismo fiscal brasileiro, no período de 1889 aos dias atuais. Dr. D. Mahar enfatiza a natureza evolutiva das relações fiscais intergovernamentais no País, além de procurar correlacioná-las às causas políticas e econômicas implícitas na evolução. O estudo atinge sua conclusão com uma análise crítica ao presente sistema, apresentando algumas sugestões para sua melhoria.

Este documento foi publicado pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social — IPEA, através do seu Instituto de Pesquisas — INPES no livro “POLÍTICA FISCAL E PROGRAMAÇÃO DOS GASTOS DO GOVERNO”.

1. INTRODUÇÃO

Desde a Proclamação da República Federal em 1889, o Setor Público brasileiro evoluiu de uma pequena entidade para a posição de força dominante na economia nacional. Esse crescimento implicou não apenas em mudanças no nível dos agregados econômicos, como Despesas Totais ou Receitas Tributárias, mas, também, em modificações nas relações fiscais entre o Governo Federal, Estados e Municípios. A natureza dessas relações não era muito importante nos primeiros anos da República, quando a atividade governamental era pouco expressiva. Porém, com o desenvolvimento do planejamento econômico e social dos últimos anos, um elevado grau de cooperação intergovernamental tem se tornado necessário para que objetivos comuns sejam atingidos. Assim, os meios pelos quais essa cooperação intergovernamental é conseguida constitui no presente um aspecto prioritário na política fiscal.

O propósito deste artigo é o de apresentar um breve resumo das principais tendências históricas do federalismo fiscal no Brasil, desde 1889.⁸ A análise trata do funcionamento do sistema propriamente dito e não de seus fundamentos constitucionais e legais, enfatizando vários problemas fiscais que surgiram no âmbito da organização política federal. Os méritos de uma abordagem como esta já foram reconhecidos em diversos estudos, assim como no de B.P. Adarkar. De acordo com esse autor é “extremamente difícil inferir a posteriori, dos dispositivos constitucionais, o dia a dia das relações fiscais entre o Governo Federal e os Estados; isto somente pode ser entendido com a ajuda da experiência cristalizada da prática fiscal”.⁹ Ao descrever a “experiência cristalizada” da prática fiscal brasileira, o presente artigo foi dividido em quatro partes principais, cada uma correspondendo aproximadamente a um distinto período histórico da nação. Apesar de que vários sub períodos poderiam ser adotados, os quatro períodos selecionados definem verdadeiros momentos de transformação no desenvolvimento das modernas relações fiscais intergovernamentais no Brasil.

⁸ Para maiores detalhes sobre este tópico, ver: D. J. Mahar, “Fiscal Federalismo in Brasil” (Ph. D. Dissertation, University of Florida, June, 1970).

⁹ B. P. Adarkar. The Principles and Problems of Federal Finance (London: P. S. King Son, Ltd., 1933, pág. 35).

2. FEDERALISMO DUAL: 1889/1930

A primeira Constituição federal brasileira foi promulgada em 1891, dois anos após a Proclamação da República.¹⁰ Em vigor até 1930, esse documento serviu à Nação durante todo o período da “Primeira República” ou “República Velha”. Os idealizadores da Constituição de 1891 teriam sido grandemente influenciados pela Constituição dos Estados Unidos da América, tendo adotado na íntegra algumas características. antigas províncias do Império foram transformadas em Estados aos quais foram atribuídos certos poderes de governo; porém em acordo com o filosofia do laissez-faire, do liberalismo do Século XIX, poucas funções foram atribuídas ao Setor Público além da administração geral e defesa.

Durante os primeiros anos da República Federal, as função públicas foram exercidas basicamente pelo Governo Federal. Essa centralização inicial da atividade pública foi sem dúvida um reflexo da centralização que prevaleceu durante o Império e do fato de que o Brasil transformou-se numa Federação por desagregação, e não por agregação como nos Estados Unidos. Entretanto, uma vez que a Constituição de 1891 reservava todo “poder residual” para os Estados, cedo a centralização deu lugar à descentralização. Os Estados (principalmente São Paulo) iniciaram programas de importantes obras públicas, subsídios à migração e mesmo políticas de estabilização do mercado de café, aumentando muito suas importâncias fiscais. A caraterística desse período foi, entretanto, a de um “federalismo dual”; uma situação em que os Governos federal e estaduais mantinham parca cooperação no planejamento, financiamento e exercício das funções públicas.¹¹

¹⁰ A. and H. 1. Campanhole, Todas as Constituições do Brasil (São Paulo, Editora Atlas 8. A., 1971).

¹¹ A cooperação entre os Estados e o Governo Federal então existente era efetuada principalmente nas áreas de transporte, imigração e da política do café. Uma discussão dessa cooperação (e suas deficiências) pode ser encontrada em Thomas Palmer, “The Locomotive and Twenty Empty Freight Cars”. In “Inter American Economic Affairs”, Vol. IV, 4 (1950) págs. 71-94.

2.1 A distribuição administrativa e regional do poder

A Tabela 1 ilustra a importância das receitas e despesas federais em relação às daquelas dos Estados e Municípios, durante a “Primeira República”. Esses dados revelam claramente a tendência à descentralização acima referida. Apesar do Governo Federal coletar e gastar quase dois terços dos fundos públicos totais em 1907, essa participação reduzia-se a 50% por volta de 1930. O crescimento relativo do “setor” Estados e Municípios pode ser verificado não apenas quanto à expansão de suas funções mas, também, com relação à superioridade da produtividade de suas fontes tributárias e à capacidade de obtenção de crédito (causando um incremento nas receitas e nas despesas com juros e amortizações). Estes fatores serão ainda discutidos na presente seção.

Tabela 1

RECEITAS E DESPESAS POR ESFERA ADMINISTRATIVA, EM PERCENTAGEM DOS TOTAIS DO SETOR PÚBLICO ANOS SELECIONADOS: 1907/30

Anos	% da Receita Total		% da Despesa Total	
	Federal	Estados e Municípios	Federal	Estados e Municípios
1907	65,8	34,2	63,6	36,4
1910	59,5	40,5	62,0	38,0
1915	51,3	48,7	63,2	36,8
1920	59,6	40,4	65,5	35,5
1925	56,6	43,4	55,8	44,2
1930	51,2	48,8	54,1	45,9

FONTE: IBGE, Anuário Estatístico — 1939/40, pág. 1409

Apesar dos dados da Tabela 1 indicarem que o relativo poder fiscal dos Estados aumentara durante a Primeira República eles nada revelam sobre a dimensão regional desse aumento. De fato, a atividade fiscal dos Estados não estava distribuído eqüitativamente, mas concentrava-se nos Estados de São Paulo Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Entre os períodos de 1897, 1906 e 1927/30 as receitas e despesas desses três Estados cresceram de 45% para quase 70% do total nacional. Em contraste, os Estados nortistas, do Amazonas e Pará, tiveram sua participação relativa reduzida de acima de 20% para menos de 3% do total nacional, no mesmo período. ¹² Em termos per capita, em 1930 as finanças de São Paulo e Rio Grande do Sul eram as mais significativas entre os seis mais populosos Estados (Minas Gerais e Rio de Janeiro ocupavam a terceira posição nessa ordem de grandeza). As diferenças entre São Paulo (o segundo Estado mais populoso) e a Bahia (o terceiro mais populoso) eram especialmente relevantes; as receitas e despesas fiscais per capita no primeiro eram cerca de cinco vezes superiores às daquelas desse último. ¹³

¹² IBGE, Anuário Estatístico — 1939/40, pág. 1416.

¹³ Ibid., págs. 1413-15.

2.2 Distribuição das receitas e despesas por categoria

2.2.1 Receitas

Assim como na maioria dos países durante os primeiros estágios do desenvolvimento, o setor brasileiro muito dependia dos tributos sobre o setor externo durante a Primeira República. Como se pode observar nas Tabelas 2 e 3, tanto a esfera federal quanto a estadual obtinham entre a metade e um terço de suas receitas nessa fonte tributária. Nota-se, entretanto, que essa dependência em relação ao setor externo tendeu a decrescer durante o período em análise. Esse declínio pode ser identificado nas próprias mudanças estruturais da economia brasileira; ou seja, por exemplo, a industrialização e o crescimento do mercado interno, possibilitando um maior uso das fontes de receitas baseadas no comércio interno. ¹⁴No nível federal isto implicou num uso mais intenso dos tributos sobre o consumo e no nível estadual numa maior dependência em relação às “receitas industriais” (principalmente das ferrovias).

2.2.2 Despesas

Uma análise da distribuição funcional das despesas federais e estaduais é bastante difícil, uma vez que os dados apresentam-se segundo os dispêndios totais dos vários ministérios e secretarias. No nível federal, os Ministérios mais importantes neste aspecto são os da Fazenda, Transportes e Obras Públicas e da Guerra. ¹⁵ Os dispêndios do Ministério da Fazenda, entretanto usualmente constituíam o grosso do Orçamento Federal, devido aos importantes encargos da dívida externa. Em 1928, por exemplo, os serviços da dívida externa absorveram

¹⁴ Nesse aspecto, o Brasil parece enquadrar-se na generalização de H. H. Hinrichs a respeito da evolução das estruturas tributárias que acompanham o desenvolvimento econômico dos países. Ver Harley H. Hinrichs, *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development* (Cambridge: Law School of Harvard University, 1966), especialmente o capítulo 6, bem como seu artigo no presente livro.

¹⁵ IBGE, *Anuário Estatístico* — 1939/40, pág. 1412.

50% dos dispêndios desse Ministério e cerca de 20% do total do Orçamento Federal.¹⁶

As despesas estaduais encontravam-se concentradas nas áreas de transporte, obras públicas, educação e segurança pública. Apesar da existência de certa superposição jurídica entre as esferas federal e estaduais em áreas tais como transporte, imigração e políticas de estabilização do comércio de mercadorias, os assuntos relativos a importantes funções como educação e emprego eram deixados inteiramente a cargo dos Estados. Os Municípios geralmente destinavam seus recursos fiscais aos aspectos puramente locais, tais como arruamento, iluminação, saneamento e administração. O grau em que essas funções municipais eram exercidas, evidentemente, variava enormemente de uma para outra região do País, além de depender da relativa riqueza das comunidades e dos tipos de instrumentos disponíveis.

2.2.3 Principais problemas fiscais

A primeira Constituição Federal do Brasil possibilitou o crescimento da atividade descentralizada, porém criou, também, alguns problemas fiscais importantes. Os Estados, não mais sujeitos às várias restrições impostas pelo Império, procuravam exercer seus novos direitos constitucionais. Muitas vezes, contudo, esse exercício de direitos não era efetuado de acordo com o interesse do Governo Federal, surgindo, então, o conflito.

¹⁶ Ibid., pág. 1411, e IBGE, Anuário Estatístico — 1937, pág. 867.

Tabela 2

PRINCIPAIS FONTES DE RECEITAS FEDERAIS
ANOS SELECIONADOS: 1900/1930

(em % do total de receitas)

Anos	Impostos			Receita
	Importação	Consumo	Selo	Industrial
1900	53,6	11,9	6,2	15,1
1910	55,0	10,4	4,1	9,4
1920	37,8	19,0	8,1	14,6
1930	37,3	21,0	12,2	15,4

FONTE: IBGE, Anuário Estatístico, 1939/40, págs. 1410-1411.

Tabela 3

PRINCIPAIS FONTES DE RECEITAS ESTADUAIS:
ANOS SELECIONADOS: 1914-16/1930

(em % do total de receitas)

Anos	Impostos				Receitas	
	Exportação	Importação	Vendas	Selo	Industriais	Outras
1914/16	46,9	10,6	5,8	2,2	10,6	23,9
1917/19	41,5	13,7	6,1	2,7	11,2	24,8
1923/25	37,3	12,7	5,5	2,1	22,3	20,1
1930	32,7	11,4	6,4	2,1	22,3	25,1

FONTE: IBGE, Anuário Estatístico, 1939/40, pág. 1417.

Insuficiência das fontes de receita federal

Um problema que surgiu após a Proclamação da República refere-se à divisão constitucional das fontes de receitas, entre os Governos Federal e dos Estados. Após muitos debates, os legisladores da Constituição de 1891 produziram um documento que acreditavam ser altamente favorável aos Estados. De fato, as estatísticas das finanças públicas parecem confirmar esse sentimento. O Estado de São Paulo, por exemplo, recolheu mais receitas durante os quatro primeiros anos da Receita Pública que durante os sessenta e sete anos do Império.¹⁷ Evidências adicionais mostram que 'o primeiro orçamento de Minas Gerais exibiu receitas superiores a duas vezes e meia àquelas de seu último orçamento provincial.¹⁸ As receitas federais, por outro lado, haviam crescido apenas moderadamente, em comparação aos últimos anos do Império.

A competição por fontes de receitas era, portanto, um aspecto constante das relações fiscais entre os Governos nesse período. A maioria dos argumentos parece ter sido centralizada na questão da invasão federal nos direitos de tributação estaduais ao mesmo tempo em que acusações contrárias eram comuns. Debates dessa natureza incluíam a questão da jurisdição do Imposto do Selo Federal vis-à-vis àquela do Imposto do Selo Estadual, bem como o direito constitucional do Governo Federal impor tributos sobre o consumo de produtos industrializados transferência de propriedades e de dividendos das empresas.¹⁹ Muitas de tais disputas nunca teriam sido resolvidas.

Tributos interestaduais

Um outro problema surgido nesse período refere-se ao direito de impor Tributos interestaduais, uma fonte de recursos estaduais bastante lucrativa durante a Primeira República. A questão envolvia os seguintes aspectos principais: 1) Poderiam os Estados interpretar seus direitos de impor tributos sobre a exportação, como sendo aplicáveis ao caso de mercadorias exportadas de um

¹⁷ Palmer, 'Freight Cais', pág. 58.

¹⁸ João Camilo de Oliveira Torres, A formação do Federalismo no Brasil, Brasília Vol. 308 (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961), pág. 173.

¹⁹ Falmer, "Freight Cais", pág. 59.

para outro? 2) Poderiam os Estados impor tributos sobre a importação de mercadorias vindas de outro Estado? A primeira questão constituía uma preocupação principal dos Estados interiores e daqueles que não exportavam muito para o exterior, uma vez que Estados como o de São Paulo desfrutavam de largas receitas de exportações para o estrangeiro. Apesar de mais numeroso, aquele grupo de Estados era, geralmente, pobre e politicamente fraco. A Suprema Corte vacilou sobre essa questão durante os primeiros anos da Federação e, posteriormente, modificou sua opinião quatro vezes entre 1896 e 1918.²⁰ Um provisão constitucional posterior, entretanto, resolveu o problema, estabelecendo que os tributos sobre a exportação aplicavam-se apenas no caso das mercadorias enviadas para fora do País.

A segunda questão sobre a tributação interestadual, isto é, o direito dos Estados tributarem as mercadorias importadas de outros Estados da Federação, provou ser de mais difícil resolução. A confusão teve sua origem numa provisão constitucional, que reservava ao Governo Federal o direito de impor tributos sobre bens de “origem estrangeira”. Uma vez que os Estados eram livres para impor tributos que não tivessem sido reservados ao Governo Federal ou que não lhes tivessem sido proibidos, muitos adotaram a opinião de que tributar importações de outros Estados era um ato constitucional. Essa questão legal foi levada à Suprema Corte por várias vezes durante a Primeira República, mas as decisões foram sempre contraditórias. Um decreto nacional abolindo esses tributos foi praticamente ignorado, uma vez que, somente após provisão constitucional posta em vigor em 1934, as imposições sobre importações interestaduais desapareceram.

Débitos estaduais e municipais

A crescente dívida externa, dos Estados e Municípios, constituía o terceiro importante problema fiscal antes de 1930. A Constituição de 1891 não havia proibido que essas esferas de Governo incorressem em débito externo sem prévia aprovação federal. Como resultado, os saldos devedores dos Estados Municípios cresceram rapidamente (em especial durante os anos 20) e por volta de 1932 haviam atingido um total superior a 6 mil cruzeiros.²¹ O mais importante fator

²⁰ Herman G. James, “The Constitutional System of Brazil” (Washington, D. O.: Carnegie Institution, 1923), pág. 40.

²¹ IBGE, Anuário Estatístico, 1939/40, págs. 1424-25. Neste artigo, todas as estatísticas monetárias estão expressas em cruzeiros novos.

causal desse crescimento fora a intensa atividade estadual em projetos¹ tais como obras portuárias e ferroviárias e, em São Paulo, a política de estabilização do café. Uma vez que financiamentos adequados para esses dispêndios não eram disponíveis internamente, recorria-se constantemente ao crédito externo.

Dificuldades surgiram, entretanto, à medida que os Estados Municípios tornavam-se incapazes, com crescente frequência de efetuar os pagamentos dos serviços da dívida. O Governo Federal, temendo possíveis conseqüências internacionais danos ao seu próprio crédito, tentou controlar os pedidos de crédito externo feitos pelos Estados e Municípios. Com essa finalidade foi proposta no Senado Federal uma legislação quase obrigaria aquelas esferas de Governo obter prévia aprovação federal para contratação de empréstimos externos; tendo sido porém, derrotada. Foi somente nos anos 1930 que o empréstimo externo a Estados e Municípios fora, finalmente, proscrito pelo Governo Federal.

Desequilíbrio fiscal regional

O quarto mais importante problema fiscal originou-se da existência da larga disparidade regional na distribuição da renda e riqueza. Este fenômeno produziu uma situação em que apenas os Estados e Municípios das regiões mais ricas do País (mormente no Sul e Sudeste) eram capazes de financiar um setor público relativamente desenvolvido. As Unidades Governamentais nas demais regiões do País, dada as suas baixas capacidades tributárias, podiam fornecer apenas um diminuto nível de serviços, na maioria dos casos. Conforme deixa transparecer a análise anterior, São Paulo, com sua capacidade tributária relativamente elevada, dispunha do setor público mais desenvolvido dentre os Estados do País.

Na ausência de qualquer dispositivo institucional para a redistribuição da receita regional (por exemplo, agências de desenvolvimento regional, redistribuição das receitas tributárias e empréstimo de ajuda), o Governo Federal agiu (conscientemente ou não) através de suas políticas de tributação e dispêndio, para remediar a situação. Com essa finalidade, o Governo Federal recolhia mais receitas tributárias nos Estados ricos do que despendia neles; e, inversamente, despendia mais nos Estados pobres que as receitas ali obtidas. São Paulo, em geral, experimentou significativas saídas de renda através desse mecanismo,

enquanto os recebedores líquidos eram os Estados mais pobres do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.²² Um estudioso argüiu que em 1928 o Governo Federal recolhera 1 milhão de cruzeiros em São Paulo, enquanto despendera apenas 97 mil cruzeiros nesse mesmo Estado; uma soma inferior a 10% da sua contribuição.²³

Queixas, certamente dos paulistas, quanto a essa “discriminação” da política federal foram feitas continuamente durante os anos da Primeira República. Contudo, uma vez que não se instituiu método mais racional para aliviar as disparidades regionais, esse dispositivo continuou em funcionamento. Somente nos anos do pós II Guerra Mundial, mais modernos métodos foram adotados para o tratamento dessa questão.

3. GOVERNO UNITÁRIO DESCENTRALIZADO: 1930/45

3.1 Características fiscais gerais

O Setor Público brasileiro experimentou uma significativa transformação no período 1930/45. Não somente o Governo assumiu novas responsabilidades mas, também, as relações fundamentais federais da Primeira República foram alteradas irrevogavelmente. Mais especificamente, o “dualismo federativo da Constituição de 1891 foi substituído por um sistema centralizado, exibindo algumas características de verdadeiro federalismo. Em contraste com o liberalismo do *laissez-faire* dos primeiros anos da República Federal, a era Vargas conhece o crescimento do Estado paternalista, preocupado com a imagem do “homem esquecido” do Brasil.

Duas Constituições nacionais foram promulgadas durante os 15 anos do Governo Vargas — a primeira em 1934 e a Segunda em 1937. Ambos documentos representam uma importante mudança de filosofia em relação à Constituição de 1891. A Constituição de 1934, sem dúvida influenciada pela Constituição Weímar da Alemanha de 1919, revelava um conteúdo econômico e

²² De acordo com dados sobre receita e despesa de J. F. Normano, “Brazil: A Study of Economic Types” (Chapel Hill University of North Carolina Press, 1935), págs. 137-38.

²³ Antoine Renard São Paulo é Isto (São Paulo, 1933), pág. 36.

social que a colocava em significativo contraste com o conteúdo puramente político da anterior. Apesar de ter atribuído um papel mais importante ao Governo Federal, o documento de 1934 definiu, também, claramente, a autonomia municipal. Pela primeira vez foram garantidas fontes exclusiva de receitas aos Municípios, dos quais se esperava tornarem-se promissores membros do sistema federal. Em curta vigência, a Constituição de 1934 foi substituída por uma Constituição distintamente centralista, em 1937. A estrutura federal do Governo brasileiro foi destruída e sucedida por uma estrutura remanescente do fascismo da Itália e Alemanha. Apesar do documento mencionar a autonomia estadual e municipal, o controle efetivo da Nação emanava do Presidente da República, Getúlio Vargas. O papel paternalista do Estado, que caracterizava a Constituição de 1934, foi acentuado durante o Estado Novo (1937/45), mas dentro do esquema ditatorial de Vargas.

Meios de centralização

Conforme enunciado acima, o Governo Federal desempenhou papel dominante na transformação estrutural que se realizou entre 1930 e 1945. Expandindo grandemente sua autoridade e influência em áreas tais como trabalho, educação, bem-estar social e desenvolvimento econômico e social, o Governo Central usurpou, com sucesso, muitas das responsabilidades funcionais e da autonomia política previamente exercidas pelos Estados e Municípios. Esse processo de centralização tomou várias formas, apesar de sucederem-se continuamente através do período 1930/45, notando-se certa aceleração a partir de 1937.

Entretanto, a extensão em que o Setor Público foi modificado durante a era Vargas não é facilmente notado pela simples análise dos orçamentos de dispêndios federais, estaduais e municipais. As despesas do conjunto dessas três esferas administrativas, apesar de ter experimentado um crescimento de quase cinco vezes a preços correntes, provavelmente não cresceu de modo significativo em termos de participação no produto nacional. Mais, ainda, a importância fiscal relativa do Governo Federal, expressada pelo seu orçamento de dispêndios em percentagem das despesas do conjunto do Setor Público, pouco teria variado durante o período Vargas. Como mostra a Tabela 4, as despesas do Governo Federal não revelam de modo claro uma tendência à centralização no período.

TABELA 4

DISPÊNDIOS FEDERAIS EM PERCENTAGEM DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS TOTAIS DAS TRÊS ESFERAS DO GOVERNO A 1930/45

Anos	% das Despesas Orçamentárias Totais
1930	54,1
1933	55,5
1935	54,0
1937	57,9
1940	56,7
1943	54,3
1945	55,6

FONTE: IBGE, *Anuário Estatístico*, 1949, pág. 545.

(a) Conjunto das despesas do Governo Federal, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Um entendimento acurado das mudanças ocorridas no Setor Público brasileiro, no período 1930/45, certamente requer mais que uma simples análise do orçamento das despesas. Entre essas tendências não refletidas adequadamente nas estatísticas, as mais importantes foram, provavelmente: 1) as transferências intergovernamentais de responsabilidades funcional da jurisdição estadual para a federal; 2) o crescimento das receitas e despesas extra-orçamentárias, canalizadas através de instituições controladas pelo Governo Federal; e 3) o declínio da autonomia política e fiscal nos níveis estadual e municipal.

As principais mudanças de responsabilidade funcional dos Estados para o Governo Federal efetuaram-se nas áreas de trabalho, educação e controle das

mercadorias. Inicialmente, o controle das mercadorias decorreu, em geral, como um resultado da “Grande Depressão”. Com a queda das receitas de exportação e a falência das instituições estaduais, o Governo Federal assumiu a completa supervisão dos mercados de café e açúcar, entre 1931 e 1933. A magnitude fiscal das instituições federais encarregadas do mercado do café e açúcar é revelada pelo fato de que suas compras (de mercadorias) em 1933/34 representavam um total superior a 40% dos dispêndios estatais no mesmo período — compras estas não incluídas no orçamento federal .²⁴ Uma vez que a política de mercado desses produtos estava anteriormente sob a jurisdição estadual e de grupos produtores, o estabelecimento dos órgãos federais de controle representam uma tendência definitiva em direção à centralização das autoridades públicas. Organismos semelhantes foram criados em fins dos anos 30 e princípios dos anos 40 para outras mercadorias (como, por exemplo, mate, sal e pinho), significando uma maior influência do Governo Federal na economia. A maioria desses organismos, por outro lado, tornou-se permanente no Setor Público.

Com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, o Governo Federal também aumentou suas atividades no conjunto dos Serviços Sociais. Apesar da Constituição de 1891 ter previsto dupla autoridade federal — estadual nas áreas de educação secundária e universitária —, a política educacional durante a Primeira República desenvolveu-se segundo as circunstâncias locais e regionais. Para lidar com o problema, o Governo Federal empenhou-se numa padronização da instrução pública por todo o Brasil, apesar dos Estados e Municípios continuarem com a administração efetiva da maioria dos programas educacionais. O sucesso das políticas federais de educação durante a era Vargas, a que se referiu Lourenço como sendo “sem paralelo na história educacional do Brasil”, é revelado pelas seguintes estatísticas:²⁵ o conjunto das matrículas escolares aumentou de 2,5 milhões em 1933 para 4,2 milhões em 1945, enquanto a população do País crescera de apenas 6 milhões; o número de escolas aumentou de 32.430 para 51.368, no mesmo período, com uma dramática expansão das escotas industriais e comerciais. O novo compromisso do Governo Federal para

²⁴ Dados sobre as compras de café extraídos de: Affonso d'E. Taunay, “Pequena História do Café no Brasil” (Rio: Departamento Nacional do Café, 1945), pág. 475, e dados sobre as compras de açúcar do IAA, Anuário Açucareiro, 1941, pág. 40.

²⁵ Manoel Bergstrom Lourenço Filho, “Education, in Brazil”. ed. by Lawrence F. Hi Berkeley: University of California Press, 1947), pág. 145.

com a educação é também revelado pelo crescimento relativo das dotações para o Ministério da Educação e Saúde Pública, que de 0,4% do orçamento total em 1930 evoluiu para 5,7% em 1945.²⁶

Por outro lado, o Governo Federal passava a exercer papel dominante na solução dos problemas trabalhistas. Nesse aspecto, a política federal estava baseada principalmente na legislação sobre as condições de trabalho e na supervisão das atividades dos sindicatos trabalhistas. De capital importância para o federalismo fiscal, contudo, era o crescimento dos institutos e fundos de seguro social (institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões), controlados pelo Governo Federal. Através desses institutos e fundos o Governo Federal ganhou o controle de mais uma importante entidade não incluída nos orçamentos de receitas e despesas — além dos organismos encarregados das políticas do café e do açúcar. Encorajado pelo Governo Federal, o sistema previdenciário expandiu-se rapidamente entre 1930 e 1945. Ao final desse período os institutos e caixas estavam arrecadando mais de 2 mil cruzeiros em receitas despendendo quase 1 mil cruzeiros anuais.²⁷ As substanciais reservas financeiras, então acumuladas, eram utilizadas principalmente, para investimentos em bens imóveis e valores mobiliários.

Uma outra fonte utilizada para o aumento da influência federal, durante o período Vargas, refere-se à política de desenvolvimento industrial. Apesar dos estímulos à industrialização terem sido acentuados após 1937, através do controle público da política de salários, cambial, tributária e de capital, a evidência mais importante da participação governamental é, provavelmente, fornecida pela criação de várias empresas industriais semi públicas. Cinco dessas empresas foram criadas entre 1941 e 1945: Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Nacional de Álcalis, Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco e a Fábrica Nacional de Motores. Através da propriedade da maioria das ações dessas firmas, o Governo Federal assumiu o controle de parte de vários setores essenciais ao futuro desenvolvimento econômico da Nação.

²⁶ IBGE, Anuário Estatístico — 1939/40, pág. 1.412, e IBGE, Anuário Estatístico — 1941 pág. 468.

²⁷ IBGE, Anuário Estatístico — 1948, pág. 381.

Em resumo, a era Vargas presenciou uma mudança radical na natureza do federalismo brasileiro. O Governo Central, que antes de 1930 exercia limitadas funções, expandiu consideravelmente sua esfera de influência às expensas de Estados antes poderosos. Durante quase todo o período 1930/45, os Estados e Municípios ficaram sem autonomia política e, portanto, sem meios de impedir a expansão federal. Os meios utilizados pelo Governo Federal para atingir essa centralização variaram durante os quinze anos da administração Vargas. Além de assumir algumas das responsabilidades antes exercidas pelos Estados e Municípios — como, por exemplo, nas áreas de trabalho, educação e política de mercado de produtos —, o Governo Federal desbravou campos anteriormente não explorados por qualquer esfera da administração. Essas novas áreas de interesse público, freqüentemente administradas por organismos extra-orçamentários, incluem um sistema previdenciário largamente expandido e firmas industriais estatais. Apesar de não se ter discutido em detalhe neste estudo, observa-se que o Governo Federal também aumentou o seu poder através de fatores políticos, estabelecimento de prioridades para obtenção de divisas externas, política salarial, controle das fontes de capital de supervisão do desenvolvimento dos recursos naturais.

Receitas orçamentárias

A Constituição de 1934 modificou substancialmente a divisão das fontes de receita entre o Governo Federal, Estados e Municípios. Com essa nova divisão o Governo Federal obteve um importante ganho financeiro, conseguindo o direito exclusivo de impor tributos sobre vendas, ao mesmo tempo em que perdia o direito de tributar propriedades urbanas em favor dos Municípios. Mais ainda, os Estados passaram a ser obrigados a repartir metade da arrecadação do Imposto sobre Indústria e Profissões com os Municípios. Essa provisão marcou o início formal da redistribuição tributária no Brasil, um método de cooperação fiscal intergovernamental que seria crescentemente utilizado nas futuras Constituições. Aos Municípios, conforme se mencionou anteriormente, foram concedidas fontes exclusivas de receita pela primeira vez na história constitucional. A esse respeito, Valentim Bouças afirmou:

“Pode-se com justiça inscrever a de 1934 como a primeira de nossas Constituições que deu estabilidade às finanças locais. Se não era o ideal, era pelo menos um grande avanço em relação ao regime anterior. E não há

dúvida de que, com todos os seus defeitos, os impostos entregues aos Municípios, devidamente aproveitados, poderiam lhes proporcionar rendas satisfatórias.”²⁸

Devido à curta duração da Constituição de 1934, as respectivas disposições relativas às finanças públicas somente surtiram efeitos ponderáveis em fins cio período 1934/37, uma vez que entraram em vigor a partir de 1.º de janeiro de 1936.

E evidente, contudo, que os Municípios melhoraram substancialmente suas posições financeiras em decorrência daquelas disposições, como atesta a Tabela 5. Enquanto em 1935 o sistema municipal arrecadava pouco mais que em 1931, por volta de 1937 a taxa de crescimento das receitas municipais ultrapassara aquela referente aos Estados.

Quanto aos Estados, estes pouco teriam se beneficiado das disposições da Constituição de 1934. Os tributos sobre exportação, a principal fonte de receitas durante a Primeira República, haviam declinado rapidamente em importância desde o início dos anos 30, devido em grande parte às condições adversas do mercado internacional. Após 1935, entretanto, a importância dessa fonte de recursos declinou mais ainda, em função da proibição constitucional relativa aos tributos sobre “exportação interna” — uma forma particular lucrativa para os Estados durante o período anterior a 1930. Como resultado, o Imposto sobre Vendas tornara-se a mais importante fonte de receitas estaduais, sendo responsável por 17% do total de suas rendas em 1936. Nesse mesmo ano, os tributos sobre exportação declinaram para o nível das receitas totais dos Estados.

²⁹

²⁸ Valentim F. Bouças, “Os Municípios e a Discriminação de Rendas”, *Revista de Finanças Públicas*, XXI, nº 141 (1952, págs. 3-4).

²⁹ IBGE, *Anuário Estatístico* — 1939/40, pág. 1.417.

TABELA 5**RECEITAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS, 1935/37**

(em cruzeiros; índice, 1931 = 100)

Anos	Federais ^a		Estaduais ^b		Municipais	
	Milhões	Índice	Milhões	Índice	Milhões	Índice
1935	2.723	155	1.881	141	451	109
1936	3.127	178	2.101	157	608	147
1937	3.462	197	2.135	160	673	163

FONTE: IBGE, *Anuário Estatístico*, 1949, pág. 545.

Notas: a Exclui Autarquias

b Inclui o Distrito Federal.

(22) IBGE, *Anuário Estatístico* — 1939/40, pág. 1.417.

A distribuição das fontes de receita segundo a Constituição de 1937 parece semelhante àquela disposta na Constituição de 1934; porém, observação atenta revela a tendência centralizadora do Estado Novo. De fato, Estados e Municípios perderam poder fiscal em relação ao Governo Federal. As principais mudanças foram: 1) a transferência do direito ao Imposto sobre Combustíveis dos Estados para o Governo Federal; 2) a extinção do Imposto Municipal sobre a Propriedade Rural; 3) a extinção do direito de participação dos Municípios em qualquer novo imposto criado; e 4) o alargamento da base do Imposto Federal do Selo. Apesar dessas disposições terem agido no sentido da centralização das receitas públicas, uma medida importante para a política de participação nas receitas totais foi tomada em 1940. Nesse ano foi aprovado o Imposto Único sobre Combustíveis, prevendo-se a repartição de suas receitas entre as esferas federal (40%), estadual (48%) e municipal (17%). A distribuição das quotas de cada Estado e Município deveria ser feita de acordo com o consumo de combustíveis nos seus respectivos territórios, sendo essas receitas vinculadas a gastos para a manutenção de estradas.

Principais problemas fiscais

Durante o período 1930/45 alguns problemas fiscais anteriores foram finalmente eliminados; como, por exemplo, as disposições da Constituição de 1934 proibiram impostos interestaduais e intermunicipais, assim como proibiram aos Estados, Distrito Federal e Municípios a contratação de empréstimos externos sem prévia autorização do Senado Federal. Contudo, pelo menos um problema permaneceu insolúvel: o dos desequilíbrios fiscais e regionais. Mais ainda, uma nova questão surgiu: o impacto da inflação de preços na base das receitas públicas.

Desequilíbrios fiscais regionais mais uma vez

Estimulada pelo aumento relativo dos preços dos bens importados (em consequência da desvalorização cambial e das tarifas) e pela manutenção da demanda interna através do Programa de Sustentação do Café e do Programa de Reaparelhamento Econômico, a produção industrial aumentou rapidamente durante os anos 1930. A extrema disparidade regional da distribuição da renda e riqueza observada na Primeira República, porém, persistia ou, talvez, aumentava. Dados disponíveis revelam que das cinco principais regiões do Brasil apenas o Sul aumentara significativamente sua participação relativa ao produto industrial entre 1920 e 1938 (de 47,6% para 57,5%). São Paulo continuava a demonstrar os mais elevados índices de renda e riqueza, sendo responsável por mais de 40% da produção nacional industrial (1938) e acima de 30% da renda nacional (1939).³⁰

Obviamente, essas disparidades regionais continuaram impedindo o desenvolvimento das finanças locais e estaduais nas regiões mais pobres do País. Por volta de 1945, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, em conjunto, haviam aumentando sua participação relativa nas despesas e receitas estaduais totais, atingindo nível superior a 70%.³¹ Desde que nenhum mecanismo formal de distribuição de rendas regionais fora estabelecido na era Vargas, o Governo Federal continuou no antigo sistema, arrecadando a maior parte de suas receitas

³⁰ Estatísticas de produção Industrial: José Jobim, "Brazil in the Making" (New York: Macmillan Company, 1943), pág. 96; Estatística da renda nacional: "Brazil's National Accounts — New Estimates", Conjuntura Econômica, international ed., XVII nº 10 (1969), 51.

³¹ IBGE, Anuário Estatístico — 1948

tributárias no Sul e despendendo parcela mais que proporcional no Norte e Nordeste. Um artigo de jornal publicado em 1937, por exemplo, argüia que 83% dos impostos arrecadados em São Paulo eram gastos em outros Estados.³² Os cálculos elaborados por este autor parecem confirmar aquela afirmação. Os dados estatísticos disponíveis para 1936 mostram que somente a Região Sul do País experimentara uma saída líquida de renda, como resultado da política de receitas e despesas do Governo Federal; todas as demais regiões experimentaram uma entrada líquida de recursos.³³ Assim, apesar de que o Governo Federal estivesse adotando medidas para minorar as disparidades fiscais regionais, a sua política estava causando ressentimentos por parte de certos Estados, ao mesmo tempo em que não era completamente aceita pelos beneficiários. (Isto porque o montante das “transferências” nem sempre podia ser por eles previsto, além das aplicações não coincidirem com as necessidades locais e estaduais).

Inflação e Base Tributária

Conforme mencionado anteriormente, há fortes indícios de que os Municípios se beneficiaram grandemente da organização fiscal de 1934, tendo aumentado suas receitas segundo uma taxa bastante superior àquelas experimentadas pelas receitas federais ou estaduais. Esse rápido crescimento continuou até os primeiros anos do Estado Novo e, por volta de 1940, os Municípios contavam com 11,3% das receitas orçamentárias totais do País, em comparação com 8,9% em 1935. Durante esse mesmo período, a posição relativa dos Estados declinava a partir de uma participação de 37,2%.³⁴ Após 1940, entretanto, as posições fiscais relativas dessas duas esferas de governo começaram a inverter-se. A principal explicação desse fenômeno pode ser identificada nos acréscimos inflacionários de preços, entre 10% e 20% anuais, que caracterizaram os “anos de guerra”, bem como nas dificuldades experimentadas pelos Municípios em ajustarem suas bases tributárias nessa contingência.

³² O Estado (São Paulo), September 24, 1937.

³³ Calculado a partir dos dados de receita e despesa do IBGE, Anuário Estatístico 1937, págs. 797-98.

³⁴ IBGE, Anuário Estatístico — 1948, pág. 515.

Como mostra a Tabela 6, os Municípios arrecadavam em termos reais substancialmente menos receitas em 1945 que em 1939. Essa deterioração da base tributária municipal foi determinada pela rigidez dos principais tributos locais, bem como pela deficiente administração tributária. Apesar dos três mais importantes impostos municipais — o Imposto sobre Indústrias e Profissões, o Imposto Predial e a Licença para operação de estabelecimentos — serem, em geral, tributos ad valorem, as deficiências de administração impediam uma acurada reavaliação das bases tributárias para fazer face ao impacto inflacionário. Acresce que as alíquotas do Imposto Predial atingiram seus limites superiores em muitas localidades.³⁵

Os Estados, em geral, mantiveram ou melhoraram suas posições financeiras durante os anos da II Grande Guerra, em virtude das características do Imposto sobre Vendas e do Imposto sobre a Transferência de Propriedade inter vivos. O primeiro desses impostos evoluiu de 45,1 % das receitas estaduais em 1940 para 57,4% em 1945, em função do crescimento dos preços dos bens tributados e do crescimento das alíquotas em muitos Estados.³⁶ As receitas do Imposto sobre a Transferência de Propriedade também aumentaram significativamente durante esse período, à medida que a base tributária crescia em termos nominais e o ritmo das transações aumentava.

A base tributária federal também foi afetada pela inflação de preços dos anos 1940. Em contraste com os Estados e Municípios, porém, as receitas federais não cresceram significativamente, já que dois dos principais impostos — Imposto sobre o Consumo e Imposto sobre a Importação — eram em geral tributos específicos e não ad valorem. O Imposto sobre a Renda, contudo, que representava 14,5% das receitas tributárias federais, em 1940, forneceu 30,6% daquele total em 1945.³⁷ Com um crescente número de contribuintes e alíquotas mais elevadas, esse tributo tornou-se a segunda mais importante fonte de receitas federais (depois do Imposto sobre o Consumo), seguido do Imposto sobre Importações.

³⁵ Gerson da Silva, *Sistema Tributário Brasileiro*, 2nd ed., (Rio: Edições Financeiras, S.A.. 1948), pág. 91.

³⁶ *Ibid.*, págs. 76-77.

³⁷ *Ibid.*, pág. 65.

ÍNDICES DAS RECEITAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS A PREÇOS DE 1939

(Índice: 1939=100)

Anos	Federais	Estaduais	Municipais
1939	100	100	100
1940	102	100	104
1941	94	105	100
1942	88	107	95
1943	92	119	90
1944	100	116	79
1945	97	106	73

FONTE: Cálculo do autor, com base nos dados orçamentários fornecidos in IBGE, *Anuário Estatístico*, 1949, pág. 545; e, nos índices de preços in "Joint Brazil — United States Economic Development Commission", *Development of Brazil*, pág. 40.

4. FEDERALISMO COOPERATIVISTA: 1949/64

4.1 Padrões fiscais gerais

Ao findar a II Guerra Mundial, o Brasil possuía um novo governo, uma nova Constituição e novos métodos de lidar com os problemas fiscais intergovernamentais. A Constituição de 1946 incorporou os desejos dos liberais, mas, também, manteve muito do aparato administrativo originalmente desenvolvido por Vargas. A filosofia do documento, contudo, rejeitava muitas das características totalitárias anteriores. A resultante era um produto híbrido, que lembrava a Constituição de 1934 e, como tal não previa o retorno a uma "política de governadores", que antecedeu os anos de 30.

Os legisladores da Constituição de 1946 foram bastante influenciados pelos princípios do *laissez-faire* econômico e, em consequência, procuraram diminuir a intervenção direta e indireta do Governo Federal na economia, que caracterizaram o Estado Novo. Esse compromisso inicial com o liberalismo econômico, entretanto, não foi possível ser mantido face às crescentes reivindicações de crescimento econômico acelerado. As sementes do planejamento econômico público, mais ainda, já estavam firmemente implantadas na Constituição, através de suas disposições sobre os fundos vinculados para o desenvolvimento da Região Amazônica e do Nordeste.

Talvez o aspecto mais importante da Constituição de 1946 a respeito do federalismo fiscal tenha sido sua ênfase na cooperação financeira intergovernamental. Durante a Primeira República o Governo Federal e os Estados eram essencialmente competidores, enquanto na era Vargas a esfera federal dominava as demais. O sistema municipal, que havia sido praticamente ignorado durante a Primeira República e ofuscado pelo Governo Federal durante os anos 1930 e princípios dos 40, recebera considerável atenção após a II Guerra Mundial.

O contato direto entre os governos central e locais foi formalizado pela Constituição, em decorrência do disseminado sentimento municipalista, preocupado em criar um sistema municipal viável.

A nova Constituição, entretanto, não forneceu uma Condição de “igualdade de participantes” aos governos locais, impedindo, apenas, incursões dos governos estaduais nas esferas dos Municípios. Com relação à posição do governo local no sistema federal, a Constituição de 1946 concebia os Estados como as fontes principais de poder e estrutura, o Governo Federal como o protetor contra abusos e os Municípios como os usuários do poder.³⁸ Não obstante, os elaborados esquemas de repartição de receitas utilizados a partir de 1948, teoricamente forneceram aos governos locais recursos que lhes permitiam realizar, efetivamente, suas autonomias políticas, tal como garantidas no artigo 28 da Constituição.

³⁸ Frank P. Sherwood, *Institutionalizing the Grass Roots in Brazil: A Study in Comparative Local Government* (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1967), pág. 38.

Crescimento e estrutura do Setor Público

O expressivo crescimento do Setor Público deve ser considerado como a característica mais significativa do pós-guerra Brasil. Baseada nos fundamentos estabelecidos durante o Estado Novo, a influência do Governo na economia expandiu-se rapidamente em termos absolutos, bem como em relação ao produto nacional, entre 1947 e 1964. Os dados apresentados na Tabela 7 parecem confirmar essa hipótese.³⁹

Além desse crescimento do Setor Público, importantes mudanças na sua estrutura também foram verificadas. A esse respeito, de capital importância afigura-se a descentralização de atividades a nível nacional, assim como a crescente, e a seguida decrescente, participação dos Municípios. Ambas tendências acham-se indicadas na Tabela 8.

Como revela a coluna 3 dessa tabela, a participação relativa a União no total das despesas públicas cresceu entre 1947-1964 (de 54,3% para 58,4%), enquanto a participação do Governo Federal decrescia (de 42,6% para 36,9%), no mesmo período. Essa tendência é explicada pelo rápido crescimento das despesas das Autarquias durante aquele intervalo de tempo.⁴⁰ Correspondendo a apenas 11,7% do dispêndio público em 1947, as Autarquias passaram a representar 21,5% daquele total em 1964 (ver Tabela 8, coluna 2). Nesse último ano, o total de suas despesas atingiu a 1,2 bilhão de cruzeiros, equivalente a cerca de 6% do PIB.

³⁹ Devido à limitação de espaço, uma discussão detalhada do papel do Setor Público no desenvolvimento econômico do pós-guerra excede o escopo do presente estudo. Sobre esse tópico o leitor Interessado poderá consultar: Werner Baer. *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil* (Rio: Fundação Getúlio Vargas, II United Nations — ECLA, "Fifteen Years of Economic Policy in Brazil", in *Economic Bulletin for Latin America*, IX, nº 2 (1964), págs. 153-214; Nathaniel H. Leff, *Economic Policy Making and Development in Brazil, 1947-1964*, (New York: John Wiley & S.Inc., 1968).

⁴⁰ O sistema de previdência social, contudo, manteve sua posição como a mais importante das autarquias, respondendo por cerca de 80% das despesas autárquicas totais.

TABELA 7

A IMPORTÂNCIA DO SETOR PÚBLICO NO PRODUTO INTERNO BRUTO - 1947/64 - ANOS SELECIONADOS

(em percentagens)

Anos	E/Y	(E + TR)/Y	TX/Y
1947	13,4	17,0	15,1
1950	16,0	19,9	15,0
1955	14,8	19,2	15,8
1960	18,0	23,3	20,3
1961	17,5	23,7	18,9
1962	17,2	23,8	18,0
1963	17,4	23,6	18,1
1964	16,8	23,2	19,5

FONTE: Estatísticas, adaptadas, de *Conjuntura Econômica*, junho 1970 e outubro 1970.

Notas: E: Despesas (consumo e investimento) do Governo.

TR: Subsídios e Transferências.

TX: Impostos (diretas e indiretas)

Y: Produto Interno Bruto.

Ainda de grande importância no nível federal eram as companhias de economia mista, as quais em 1964 efetuavam um dispêndio total próximo ao do conjunto das despesas do Governo Federal e Autarquias (3,0 bilhões de cruzeiros contra 3,2 bilhões de cruzeiros, respectivamente) Operando em setores tais como aço, petróleo e energia elétrica, as despesas dessas empresas cresceram de 9,9% para 15,9% do PIB, somente no intervalo 1960/64.⁴¹ Se agrupar as despesas das companhias de economia mista àquelas da União, a participação da esfera federal do Governo em 1964 atingiria a quase 75% do dispêndio total do Setor Público.

Como mencionado anteriormente, uma das proposições da Constituição de 1946 era fortalecer a posição fiscal dos Municípios. Essa intenção parece ter tido sucesso durante a maior parte do período 1947/64. Entre 1949 (quando as novas disposições relativas à repartição das receitas entrara em pleno vigor) e 1958, os

⁴¹ Margaret H. Costa, "Planejamento do Setor Público em Países em Desenvolvimento, "Revista Brasileira de Economia, XX. Nº 2/3 (1966), pág. 60. Sobre este tópico ver: Annibal Villela, "As Empresas do Governo Federal e sua Importância na Economia Nacional — 1956/1960", in Revista Brasileira de Economia, XVI, nº 1 (1962), págs. 97-113.

Municípios passaram a contar com entre 7,2% e 8,1 das despesas totais do Setor Público (ver coluna 5 da Tabela 8), em comparação com o índice de 6,4% em 1947.

Após 1958 as despesas municipais continuaram crescendo em termos absolutos; porém, em relação ao total do Setor Público, passaram a declinar por quatro anos consecutivos. A principal explicação desse fenômeno pode ser identificada na quase hiperinflação que caracterizou esses anos, assim como na conseqüente erosão das bases tributárias e creditícias municipais. Em 1963 e 1964 o sistema municipal reconquistara sua posição relativa anterior, em virtude de uma revisão dos dispositivos de repartição das receitas elaborada em 1962.

Os Estados não foram, certamente, tão favorecidos quanto os Municípios, pela Constituição de 1946. Além de perderem o direito de imposição de vários tributos para os Municípios, os governos estaduais foram também obrigados a repartir suas receitas tributárias com aqueles. Como ilustra a Tabela 8, a posição relativa dos Estados vis-à-vis demais esferas do Governo realmente deterioraram: evoluindo de 39,4% em 1947 para um máximo de 42,2% em 1952 e declinando para 34% em 1964. Sujeitos praticamente às mesmas restrições creditícias que os Municípios, os Estados foram protegidos contra a inflação apenas em virtude da extensa aplicação do Imposto sobre Vendas. Respondendo por cerca de 60% das receitas tributárias estaduais em 1947, a arrecadação do Imposto sobre Vendas cresceu num ritmo bastante superior às demais receitas tributárias. Assim, em 1964, esse imposto fornecia quase 85% do total das arrecadações de tributos estaduais.⁴²

Tentativas de ajustamento fiscal “vertical” e “horizontal”

Os problemas de combinar adequadamente, para cada nível de governo, fontes de receitas e funções (ou responsabilidade) constituem problemas comuns a todas federações. Mais ainda, essa questão tem dois aspectos fundamentais: ajustamento fiscal entre as diferentes esferas da administração (ou ajustamento vertical); e ajustamento fiscal entre as regiões de diferentes níveis de riqueza (ou ajustamento horizontal). Tal como mostrado anteriormente neste estudo, até fins da II Guerra Mundial o Governo brasileiro não obteve muito sucesso. No

⁴² Conjuntura Econômica, XXIV, nº 10 (1970).

tratamento de quaisquer desses dois aspectos. Entretanto, após 1946, conheceu-se, efetivamente, as primeiras tentativas para a regularização do processo administrativo e regional de ajustamento fiscal. A Constituição de 1946, conquanto mantivesse a supremacia fiscal e administrativa do Governo Federal, procurava revitalizar as demais esferas governamentais (especialmente a municipal), provendo-lhes com participações em rendosos tributos federais. Mais ainda, às regiões mais pobres do País foi garantido um fluxo regular de recursos, através das receitas federais vinculadas e da criação de agências regionais de desenvolvimento.

Tabela 8

DESPESAS DO SETOR PÚBLICO, SEGUNDO AS ESFERAS DE ADMINISTRAÇÃO - 1939/64

Ajustamento fiscal “vertical”

Nos primeiros anos do pós-guerra o mais importante problema fiscal de natureza “vertical” estava relacionado com o sistema municipal do País. Os legisladores da Constituição de 1946, em parte reagindo contra a centralização do Estado Novo e em parte prevendo as dificuldades fiscais dos governos locais, se esforçaram em modificar o desequilíbrio entre recursos e responsabilidades do sistema municipal da Nação. Assim, eles reconheceram a inocuidade da autonomia política dos municípios caso não lhes fossem dadas as receitas necessárias para o exercício de suas funções.

Provendo o sistema municipal com uma base financeira mais ampla, dois caminhos foram abertos: 1) atribuindo novos tributos aos Municípios; e 2) fornecendo aos Municípios uma participação nas arrecadações federais e estaduais. Contudo, apesar de ambas soluções terem sido adotadas, nenhuma era completamente aceitável. Para muitas comunidades pobres novos tributos seriam de pouca utilidade, devido à baixa capacidade de tributação e à falta de meios eficientes da arrecadação. A segunda solução, conquanto diminuísse aquelas dificuldades, obrigava aos governos locais serem financeiramente dependentes dos demais níveis de governo.

A redação final da Constituição de 1946 continha uma mistura das duas soluções anteriores. O Imposto sobre Indústrias e Profissões e o Imposto do Selo foram transferidos para a jurisdição municipal, assim como garantida uma participação de 10% na arrecadação do Imposto federal sobre a Renda, 12% dos impostos únicos federais, 30% do excedente da arrecadação tributária estadual no Município sobre a renda total do mesmo Município, além de 40% da arrecadação federal ou estadual de qualquer novo tributo. Os Estados retinham, por outro lado, a participação de 48% na arrecadação dos impostos únicos federais.

A repartição das receitas

Embora os Municípios tenham sido, indubitavelmente, beneficiados com seus novos tributos (em especial do Imposto sobre indústrias e Profissões), as novas disposições quanto às participações nas receitas estaduais e federais constituíram o maior ganho potencial.⁴³ Durante os anos iniciais da implementação do sistema, a repartição das receitas parece ter correspondido às potencialidades esperadas. Em 1949, por exemplo, mais de 800 Municípios (número superior à metade dos existentes em 1947) tinham receitas orçamentárias inferiores aos 250 cruzeiros que deveriam ser recebidos sob a forma de participação no Imposto sobre a Renda do ano.⁴⁴ Durante a década que seguiu à implantação desse sistema de repartição tributária, a quota municipal na arrecadação do Imposto sobre a Renda cresceu em termos absolutos, de Cr\$ 420 mil em 1948 para Cr\$ 3 milhões em 1959. A parcela devida a cada Município também cresceu, porém em ritmo inferior, evoluindo em média de Cr\$ 250,00, em 1949, para Cr\$ 1.000,00, em 1959. Em termos relativos, a parcela do Imposto federal sobre a Renda variou entre 34% (em 1950) e 56% (em 1954) do total das receitas tributárias municipais. Entretanto, devido a fatores tais como a inflação e o crescente número de Municípios, a repartição do Imposto sobre a Renda não chegou a exercer o impacto pretendido sobre os governos locais. Por volta de 1959 cada Município passara a contar com um quota na arrecadação daquele

⁴³ Para um detalhado (porém otimista) relato do sistema de repartição dos tributos federais durante a vigência da Constituição de 1946. ver: Kenneth T. Cana, "Federal Revenue Sharing in Brazil, 1946-1966", in *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol. XXIV, nº 1 (1970), págs. 12-27.

⁴⁴ Bouças, "Os Municípios". pág. 6.

imposto, 20% inferior à quota que recebiam em 1949.⁴⁵ Essas estatísticas, por outro lado, não revelam o fato de que em muitos anos o Governo Federal atrasara seus pagamentos de quotas, enquanto em outros os fazia em parte ou deixava de fazê-los.

Reconhecidos esses problemas, a Emenda Constitucional nº 5 foi aprovada em 1961. Essa lei elevou a participação municipal na arrecadação do Imposto sobre a Renda para 15%, regulamentou os períodos de pagamento e incluiu as capitais dos Estados na repartição dos tributos. Mais importante ainda, a lei outorgou aos Municípios uma participação de 10% nos recolhimentos do Imposto federal sobre o Consumo. Uma vez que o Imposto sobre o Consumo constituía o mais importante tributo federal em 1961 (correspondendo a mais de 40% da arrecadação tributária), aquela Emenda demonstrava ostensivamente o crescente interesse federal pelo fortalecimento dos governos locais. O impacto fiscal potencial da participação no conjunto dos Impostos sobre a Renda e Consumo dificilmente poderia ser subestimado. Tivessem sido pagos em 1962, eles teriam suplementado as receitas tributárias municipais em cerca de 72%. Porém, circunstâncias adversas não permitiram que tal acontecesse.

As participações nos Impostos Únicos sobre Combustíveis, Minerais e Energia Elétrica proporcionaram suplementações tanto aos Estados quanto aos Municípios. O Imposto único sobre Combustíveis (IUCL) foi o ,mais importante nesse aspecto, representando clara intenção de cooperação intergovernamental no cumprimento de uma meta comum: o desenvolvimento da rede rodoviária nacional. A participação nesse tributo deveria ser distribuída aos Estados e Municípios através de um fundo extra-orçamentário na razão de 48% e 12% do total, respectivamente. A cada Estado e Município caberia uma quota estabelecida com base na respectiva área, população e consumo e produção de produtos de petróleo, sendo as receitas vinculadas à construção e manutenção de estradas.

As receitas federais desse tributo evoluíram rapidamente entre 1948 e 1964, de 1,1 milhão de cruzeiros para 240 milhões. A participação dos Estados no IUCL cresceu de Cr\$ 556 mil para Cr\$ 103 milhões' no mesmo período, equivalendo de 6 a 7% da receita tributária estadual total. A participação dos Municípios era, evidentemente, menor, Cr\$ 137 mil em 1948 e Cr\$ 25 milhões em

⁴⁵ "States and Municipalities — Their Shares of the Union's. Tax Revenue", *la conjuntura Econômica*, International ed., II, nº 12 (1960), 49.

1964, porém seu impacto nas finanças locais fora relativamente mais importante. Em 1964, essa participação no IUCL equivalia a cerca de 13% das receitas tributárias dos Municípios.⁴⁶

Um último dispositivo de repartição tributária constante da Constituição de 1946 referia-se às transferências dos Estados para os Municípios. De acordo com seu art. 20, o Estado deveria devolver ao Município 30% do excesso de suas arrecadações tributárias locais sobre o total da renda (“de qualquer natureza”) do Município. Esse dispositivo legal tinha por objetivo desencorajar a invasão fiscal dos Estados nas bases da receita dos Municípios, além de recompensar esses últimos quando tal ocorresse. Em virtude de certas deficiências legais do próprio dispositivo, além da falta generalizada de seu cumprimento por parte dos Estados, contudo, o artigo não fora muito eficaz no atingimento de qualquer dos dois objetivos.

Ajustamento fiscal “horizontal”

As tentativas de assegurar um equilíbrio de recursos e responsabilidades entre as unidades administrativas da Nação foram acompanhadas de tentativas para a obtenção de um maior equilíbrio regional.⁴⁷ As iniciativas federais relacionadas com esse segundo objetivo eram de dois tipos: aquelas orientadas para os propósitos de desenvolvimento e assistência especial; e aquelas destinadas a compensar os baixos padrões dos serviços prestados pelos governos estaduais e municipais das regiões mais pobres. Com essas finalidades a Constituição de 1946 previa vinculação de receita tributária para o Nordeste, o Vale do Amazonas e o Vale do São Francisco. Apesar de tais fundos destinarem-se primordialmente para os propósitos de desenvolvimento e assistência, é provável que tenham servido para elevar o nível relativo dos serviços públicos nessas regiões. Além disso, haviam alguns efeitos redistributivos associados com a repartição das receitas federais.

⁴⁶ Conjuntura Econômica, XXIV, nº 10 (1970).

⁴⁷ O fato do que extrema disparidade regional de rendas e riquezas existia no Brasil nos anos do pós-guerra, é inquestionável. Num estudo de 24 países, publicado em 1966, por exemplo, o Brasil ocupava a primeira posição em desigualdade de rendas. Ver a respeito, Jeffrey G. Williamson. “Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns”, in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. XII, nº 4 (1965). pág. 12.

A Região Norte

Os esforços federais no Vate do Amazonas envolveram a criação de uma agência de desenvolvimento regional (a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia — SPVEA), a ser financiada com uma participação vinculada de 3% das receitas tributárias federais. Mais ainda, os Estados, Territórios e Municípios da região deveriam complementar a ação federal, vinculando 3% de suas respectivas receitas tributárias ao programa.

A primeira implementação desses dispositivos foi feita em 1953, sete anos após promulgada a Constituição de 1946. Nos anos seguintes, um volume substancial de recursos federais foi destinado à região. Porém, aparentemente, foram usados de maneira ineficiente, além de serem pouco expressivos em relação aos limites geográficos do Norte (que representa 42% da superfície total do País). Além disso, apenas cerca de 60% dos 70,7 milhões de cruzeiros autorizados entre 1954 e 1964 para o programa, foram efetivamente desembolsados. As contribuições de responsabilidade dos demais níveis do Governo, por outro lado, atingiram a apenas 30% dos totais efetivamente devidos.⁴⁸ A inflação também solapou as provisões financeiras para a Região Norte. Uma vez que os 3% da receita federal vinculada para a região era calculada sobre a arrecadação do ano anterior, o valor real da quota mostrava-se bastante reduzido à época dos recebimentos pelos beneficiários.

Principalmente por essas razões, o programa federal parece ter surtido pouco efeito para o desenvolvimento da Região Norte. Esta hipótese é parcialmente confirmada pelas estatísticas da renda regional. Enquanto a renda per capita dos Estados do Amazonas e Pará era de 76% e 61 %, respectivamente, da média regional em 1956, em 1960 aqueles índices haviam declinado para 68% e 56%.⁴⁹

⁴⁸ SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), Relatório (Belém, n.d.). págs. 31-32.

⁴⁹ Stefan H. Robock, *Brazil's Developing Northeast: A Study of Regional Planning and Foreign Aid* (Washington, D.O.: Brookings institution, 1963), pág. 49.

A Região Nordeste

Em contraste, o programa federal para o desenvolvimento do Nordeste parece ter tido relativo sucesso. Essa diferença pode ser atribuída a certas vantagens do próprio programa em comparação com aquele do Norte: um financiamento mais generoso (quase 10% de receitas tributárias federais vinculadas, além de significativas ajudas externas bilaterais e multilaterais), um nível de infra-estrutura mais elevado, uma área geográfica menor e uma quantidade e qualidade superiores de pessoal administrativo.⁵⁰

A agência de planejamento regional criada em 1959, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), constituiu importante fator para os esforços federais. A essa agência foi outorgado o poder de coordenar as principais atividades federais na região, inclusive a supervisão dos incentivos fiscais para a expansão industrial do Nordeste.⁵¹ Em 1960, primeiro ano de completa operação da SUDENE, as despesas federais na região totalizaram 27,1 milhões de cruzeiros. Comparadas com as receitas federais nessa região, de 11,7 milhões de cruzeiros, tal dispêndio significou uma entrada líquida de recursos federais superior a Cr\$ 15 milhões.⁵²

O impacto combinado do dispêndio federal e dos incentivos fiscais teve um efeito quase imediato na economia nordestina. O valor dos investimentos industriais aprovados para o recebimento de incentivos, por exemplo, evoluiu de Cr\$ 7,5 milhões em 1960 para Cr\$ 133,4 milhões em 1964 (cerca de três vezes em termos reais).⁵³ Entre 1959 e 1965 a extensão de estradas pavimentadas na região expandiu de 125%, enquanto a capacidade de geração de energia elétrica crescera de 81%. O sucesso da atividade pública no Nordeste é também parcialmente revelado pelas estatísticas da renda regional. Enquanto a posição

⁵⁰ FGV, Banco Interamericano de Desenvolvimento — EIAP, Desenvolvimento da Amazônia — SUDAM, Rio (1967), págs. 10-12.

⁵¹ Para informações básicas sobre o último tópico ver: Albert O. Hirschman, "Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18", in Revista Brasileira de Economia, XXI, nº 4 (1967), págs. 5-34.

⁵² Margaret H. Costa, "Finanças Públicas do Nordeste", in Recursos e Necessidades do Nordeste, . ed. by the Banco do Nordeste do Brasil S/A. (1968).

⁵³ FGV, Banco Interamericano de Desenvolvimento — EIAP, A SUDENE e a Industrialização do Nordeste (Rio, 1968), pág. 30.

relativa do Norte deteriorava a esse respeito (no final da década de 50), a posição relativa do Nordeste progredia mais rapidamente que a de qualquer outra região brasileira no período (exceto durante a seca de 1958).⁵⁴

Principais problemas fiscais

O período 1946/64 foi caracterizado pelo nascimento de um moderno federalismo fiscal cooperativo. Na prática, contudo, os dispositivos legais tiveram efeito limitado apenas. Os principais problemas durante essas duas décadas constituíram-se da expansão desproporcional da atividade federal em relação aos seus instrumentos tributários (e, portanto, causando sério desequilíbrio nesse nível de governo) e do fracasso do sistema de repartição das receitas na melhoria significativa da posição dos Municípios.

A expansão desproporcional do Governo Federal

Apesar da rápida expansão da atividade federal no período 1946/64 (ver Tabela 7) provavelmente ter tido alguns efeitos benéficos para o desenvolvimento econômico nacional, existem indícios de que essa expansão teria atingido uma fase de rendimentos decrescentes no início dos anos 60. Nessa etapa, o descontrolado dispêndio público provocava deficits que, em alguns anos, atingiram .a 4,5% do PIB. Esses deficits, em consequência, muito contribuíram para acelerar o rápido crescimento da inflação de preços (o qual atingia a taxa anual de 90% - em 1964), bem como as distorções econômicas características desse período.

Dispêndios desnecessários e mal administrados são parcialmente responsáveis pela situação. Porém, um sério problema também surgira no lado das receitas orçamentárias. Apesar de uma branda reforma efetuada em 1962, o Governo Federal foi forçado a se apoiar numa estrutura das receitas, a um só tempo, antiquada e inelástica. O Imposto federal sobre a Renda, uma fonte de receitas potencialmente elástica em relação à renda, era pouco produtivo devido às generosas isenções, aos baixos descontos na fonte e à má administração.⁵⁵

⁵⁴ Ver H.H. Hinrichs and D.J. Mahar, "Fiscal Change as National Policy: the Anatomy of a Tax Reform", in Contemporary Brazil: Issues In Economic and Political Development, ed. by H.J. Rosenbaum and W.G. Tyler. (New York: Praeger Publishers, 1971).

⁵⁵ Robock, Brazil's Developing .Northeast, pág. 46.

Em consequência, o Governo Federal fora obrigado a fazer uso mais intenso do Imposto sobre o Consumo — um tributo regressivo . Entretanto, a elevação das alíquotas desse imposto tendeu a provocar distorções na produção e nas decisões de consumo privado, além de implicar num pesado “excesso tributário” sobre a economia. Assim, por volta de 1964, era patente a necessidade de promover um novo equilíbrio das receitas e responsabilidades federais.

O fracasso do sistema de repartição de receitas

O sistema de repartição de receitas contido na Constituição de 1946 revelava uma dramática tentativa de solução do problema das finanças municipais. Porém, deficiências de concepção e na implementação impediram a obtenção dos efeitos desejados. As participações nas receitas dos Impostos sobre a Renda e Consumo, apesar de capazes para a suplementação dos fundos municipais, tornaram-se limitadas em seus efeitos em virtude do crescente número de novos Municípios, da inflação acelerada, bem como do não-pagamento das quotas. Cada um desses problemas ocorreram nas décadas de 40 e 50, mas, sem dúvida, agravaram-se após 1960.

O número total de Municípios, por exemplo, elevou-se em quase 50% entre 1960 e 1963 (de 2.855 para 4.235). Essa proliferação de governos locais fora provavelmente encorajada pelo método pouco racional da repartição dos tributos sobre a renda e consumo (em que cada Município recebia uma participação igual), que, por certo, contribuiu para reduzir a grandeza da quota de cada Município. Por outro lado, a acelerada inflação de preços também reduzia o valor real dos fundos efetivamente transferidos. Talvez o principal defeito do sistema tenha sido, contudo, o não-pagamento das quotas totais, que se tornara bastante aparente entre 1962 e 1964. Durante esses três anos, menos de 10% dos fundos autorizados foram efetivamente desembolsados; em 1964, nenhuma quota fora transferida aos Municípios, apesar de que cerca de Cr\$ 40 milhões haviam sido orçamentados para esse fim.⁵⁶

⁵⁶ D.J. Mahar, *The Failures of Revenue Sharing in Brazil and Some Recent Developments*, in *Bulletin for international Fiscal Documentation*, XXV, nº 3 (1971). 74.

A não-observância dos dispositivos constitucionais também foi registrada nas relações entre Estados e Municípios, com respeito às transferências de que trata o art. 20 do Documento de 1946. Até 1965, dezoito Estados e a totalidade dos Territórios não haviam pago qualquer das quotas estabelecidas no artigo 20 aos seus respectivos Municípios.⁵⁷

Mesmo com tais problemas o sistema de repartição de receitas do período 1946/66 teve importantes repercussões. Somas consideráveis foram transferidas aos Estados e Municípios através da participação dos impostos únicos e federais. Uma vez que esses recursos eram distribuídos por intermédio de um fundo extra-orçamentário, estiveram menos sujeitos aos indiscriminados cortes orçamentários, tal como sucedera com os demais. Entretanto, o fato de que tais recursos estavam vinculados ao desenvolvimento de rodovia, reduzia o seu valor na satisfação das necessidades particulares de cada Estado e Município.

5. NOVAS EXPERIÊNCIAS EM FEDERALISMO FISCAL: 1965/71

Em contrapartida aos sérios problemas fiscais do início dos anos 60, o Governo da Revolução de 1964 tomou medidas imediatas para aumentar a produtividade do sistema tributário e racionalizar as relações fiscais intergovernamentais. Com essa finalidade, uma reforma do sistema fiscal nacional foi esboçada na Emenda Constitucional nº 18 (de dezembro de 1965) e detalhada na Lei nº 5.172 (de outubro de 1966).⁵⁸

Mais tarde incluídas praticamente inalteradas nas Constituições de 1967 e 1969, essas reformas modificaram substancialmente a estrutura tributária de cada nível de governo e originaram novos métodos de repartição de receitas. Importantes progressos foram conseguidos em ambas as áreas, porém alguns problemas ainda persistem.

⁵⁷ Wolfgran Junqueira Ferreira, "Aspectos Negativos da Reforma Tributária", in Revista de Administração Municipal, XII, nº 73 (1965). 423.

⁵⁸ Essa legislação constitui, principalmente, um resultado dos relatórios e comentários feitos no início dos anos 60. Para informações mais detalhadas ver Fundação Getúlio Vargas, Reforma Tributária Nacional (Rio, 1966), e Carl Shoup. O Sistema Tributário Brasileiro (Rio; Fundação Getúlio Vargas, Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, 1965).

Reforma tributária

Os esforços de após 1964 para melhorar o sistema tributário nacional levavam em conta a reestruturação de alguns tributos então considerados pouco eficientes e a promoção de uma administração fiscal mais efetiva. Na esfera federal, a atenção do Setor Público enfatizava a melhoria da produtividade e da equidade dos impostos sobre a renda. Através de expedientes legais, os débitos fiscais tornaram-se sujeitos à correção monetária, enquanto o recolhimento ria fonte fora majorado, a isenção tributária de certas profissões fora revogada e a evasão fiscal passara a constituir ofensa criminal. Mais ainda, foi baixada legislação destinada a diminuir as distorções no setor empresarial provocadas pela tributação da renda numa situação inflacionária.⁵⁹ Um dos significativos resultados dessas reformas foi o importante aumento da base do Imposto sobre a Renda — de 400.000 pessoas em 1965 para aproximadamente 1,5 milhão de pessoas em 1969.⁶⁰ Embora a arrecadação deste imposto tenha estagnado no período 1965/68, sua taxa de crescimento nos três anos seguintes foi superior às taxas verificadas para os demais principais impostos federais.

Uma reestruturação semelhante foi procedida também com respeito ao Imposto estadual sobre Vendas e Consignações (IVC). Antes de 1967, o IVC era um imposto sobre a circulação, cumulativo, com alíquotas entre 6% e 7% em média (em 1966). Como a incidência era cumulativa, a piramidação tributária constituía uma de suas características, o que incentivava a integração vertical das firmas no intuito de evitar o recolhimento do imposto. Além desse incentivo à integração vertical constituir um dos principais defeitos do IVC, a disparidade das alíquotas adotadas pelos Estados (de 1,25% a 10%, em 1966) também provocavam distorções regionais na produção e na distribuição.

A Emenda nº 18 e a Lei nº 5.172 modificaram o nome, bem como a estrutura desse imposto estadual sobre vendas. O novo tributo, intitulado Imposto sobre a Circulação de Mercadorias, 1CM, constitui um imposto sobre o valor adicionado, com alíquota uniforme para todos os bens tributados. Essa nova

⁵⁹ Ver Howard S. Ellis, "Corrective Inflation, 1964 — 1966", Howard S. Ellis, Ed., in *The Economy of Brazil* (Berkeley: University of California Press, 1966), pág. 182-3.

⁶⁰ Ministério da Fazenda, *Anuário Econômico-Fiscal, 1970* (Rio, 1971), pág. 74.

formulação obviamente diminuiu o incentivo à integração vertical das empresas e, dessa maneira, provavelmente contribuiu para melhorar a alocação dos recursos no Setor Privado. Mais ainda, o 1CM revelou ser uma fonte de receitas bastante produtiva para os Estados — por volta de 1970 ele fornecia quase 97% das receitas estaduais totais.⁶¹

O efeito combinado dessas reformas tributárias foi o de melhorar a equidade e a eficiência do sistema, além de diminuir sensivelmente o desequilíbrio fiscal vertical existente antes de 1965. A carga tributária bruta (isto é, tributos totais em percentagem do PIB) cresceu de 19,5% em 1964 para quase 27% em 1968 (ver Tabela 7). Esse significativo crescimento das receitas públicas teve, também, um impacto benéfico para a estabilização econômica. Assim, o deficit do Setor Público reduzia-se para menos de 2% do PIB, no final dos anos 1960 — uma ocorrência que revela, sem dúvida, um instrumento da política de redução da taxa anual de inflação, a qual caíra para cerca de 20% em 1970-1971.

Repartição da receita

Com respeito ao federalismo fiscal, a mais importante reforma após 1964 refere-se provavelmente aos novos dispositivos de repartição das receitas. Em termos de impacto financeiro para os governos recipientes, o mais importante deles é constituído pelo “Fundo de Participação” e pela quota municipal de 20% sobre a arrecadação do 1CM.⁶²

Os Fundos de Participação

A criação dos Fundos de Participação em 1967 provocou uma significativa melhoria dos métodos de cooperação fiscal intergovernamental. Desde a criação desses fundos, o Governo Federal passou a ser obrigado a vincular uma

⁶¹ Fundação Getúlio Vargas — Centro de Estudos Fiscais.

⁶² Uma inovação adicional, porém menos importante da reforma fiscal foi a de rever uma repartição da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ou ITR) com os Municípios. Os dispositivos adotados para a repartição dos impostos únicos federais com os Estados e Municípios foram mantidos praticamente inalterados no período pós 1966.

percentagem predeterminada da arrecadação dos Impostos sobre a Renda e Consumo (de 14% em 1967, 20% em 1968 e 12% em 1969/71), para distribuição aos Estados e Municípios. Metade do montante total vinculado é depositado à conta do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a outra metade à conta do Fundo de Participação dos Estados (FPE).⁶³ Em contraste com o método de repartição das quotas nos Impostos sobre a Renda e Consumo, segundo “participações iguais”, utilizado entre 1948 e 1966, a participação de cada unidade administrativa no FPM ou no FPE é estimada proporcionalmente à área e população e inversamente à renda por capita respectiva.⁶⁴ Em princípio, essas participações de cada unidade administrativa deveriam ser transferidas automaticamente pelo Banco do Brasil S.A., mensalmente, porém desde 1968 o Governo Federal tem condicionado o desembolso dos fundos à apresentação de programas de despesas aprovados.⁶⁵

Durante seus cinco primeiros anos de operação, os Fundos têm servido para relacionar as receitas estaduais e municipais aos elásticos Impostos federais sobre a Renda e Consumo. Como ilustra a Tabela 9, essas participações têm sido relativamente mais importantes para os Municípios que para os Estados; ou seja, enquanto as transferências do FPE constituem em média apenas 4% das receitas tributárias estaduais (em 1969), aquelas do FPM atingem a média de 41% das receitas tributárias dos Municípios. Mais ainda, em geral, a dependência fiscal é consideravelmente mais importante nas regiões de baixa renda (ver Tabela 9). Esse fenômeno pode ser explicado pela baixa capacidade tributária dessas regiões (que determina uma menor possibilidade de arrecadação através de tributos próprios), bem como todo método favorável de distribuição das quotas.

Alguns aspectos adicionais quanto ao impacto regional das quotas dos Fundos, podem ser observados na Tabela 10. Apesar de dificuldades

⁶³ Desde 1962, 2% dessa arrecadação têm sido retidos no “Fundo Especial”. Os quais são distribuídos de acordo com julgamento do Governo Federal.

⁶⁴ As cotas do FPM são distribuídas às Capitais dos Estados (10% do total) e aos Municípios do interior (90% do total) de acordo com diferentes critérios. As cotas das capitais são calculadas proporcionalmente à sua população e inversamente à renda por capita do Estado; enquanto os Municípios do interior têm suas cotas calculadas somente com base na população respectiva.

⁶⁵ Atualmente, as unidades de governo receptoras dos fundos têm obrigação de vincular 20% do total transferido a despesa com Educação, 10% com Saúde, 10% com Extensão Rural, e 10% a fundos de desenvolvimento. Um outro dispositivo exige que pelo menos 50% das transferências sejam aplicados a despesas de capital.

metodológicas impedirem a elaboração de cálculos exatos (principalmente quanto à incidência dos Impostos federais sobre a Renda e o Consumo), pode-se ainda argumentar que os Fundos de Participação provocam uma significativa redistribuição de renda das regiões mais ricas para as mais pobres. Em 1970 apenas quatro Unidades da Federação (Pará, Pernambuco, Bahia e Distrito Federal) nas regiões menos desenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiro, receberam menos através dos Fundos que os montantes de Impostos sobre a Renda e Consumo arrecadados em seus respectivos territórios administrativos. Mais ainda, apenas uma Unidade Administrativa (Espírito Santo) nas regiões mais ricas do Sul e Sudeste recebeu relativamente mais através dos Fundos, que sua respectiva contribuição por meio dos Impostos sobre a Renda e Consumo.⁶⁶ Portanto, não apenas teriam os Fundos de Participação promovido um ajustamento fiscal vertical, mas, também, um ajustamento fiscal horizontal

⁶⁶ Através da Lei nº 468 (de fevereiro de 1969), os Estados de São Paulo e da Guanabara doaram oficialmente suas cotas no FPE para aumento dos recursos do “Fundo Especial”. O Estado do Paraná e o Distrito Federal doaram 50% de suas respectivas cotas no FPE para a mesma finalidade.

Tabela 9

**PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS DE RECEITAS,
EM PERCENTAGEM DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS — 1969**

Região (a)	Receitas Tributárias (em Cr\$ 1.000)		Receitas Transferidas (em Cr\$ 1.000)				Participação em %		
	Estaduais (1)	Municipais(b) (2)	FPE (3)	FPM (4)	ICM (5)		3/1	4/2	5/2
Norte (52,5)	331.771,0	14.050,7	60.045,3	23.099,4	22.534,8		40,2	164,4	160,3
Nordeste (50,8)	1.671.586,0	95.328,3	200.545,6	168.042,0	221.683,4		17,8	176,3	232,5
Sudeste (142,4)	9.829.058,2	852.240,1	117.559,8	164.818,1	1.330.994,3		1,4	19,3	156,2
Sul (97,0)	2.090.278,8	160.932,0	62.028,9	88.911,9	364.678,8		3,3	55,2	228,6
Centro-Oeste (65,5)	872.990,3	35.455,6	36.253,1	29.922,9	49.070,3		8,7	84,4	138,4
Brasil (100,0)	14.795.684,3	1.157.006,7	476.432,7	474.794,3	1.988.961,0		4,0	41,0	171,9

FONTE: Dados dos volumes (1) e (2) de: Fundação Getúlio Vargas — Centro de Estudos Fiscais; dados dos volumes (3) e (4) de: Ministério da Fazenda, *Anuário Econômico-Fiscal*, 1970, pág. 141; dados do volume (5), calculados de: *Conjuntura Econômica*, XVII, n.º 7 (1970), págs. 47-8.

(a) Os números entre parênteses representam as rendas per capita regionais, em percentagens da média nacional (1967). Para fontes, ver Tabela 10.

(b) Dados de orçamento.

A repartição do ICM

As reformas fiscais substituíram o então inoperativo artigo 20 da Constituição de 1946, por uma nova forma de cooperação fiscal entre Estados e Municípios. Desde 1.º de janeiro de 1967 os Estados passaram a ser obrigados a transferir 20% das receitas de seu imposto sobre o valor adicionado (ICM) para os respectivos municípios. Em contraste com o método de distribuição utilizado com respeito aos Fundos de Participação, as cotas individuais do ICM são transferidas automaticamente em intervalos mensais. Aos municípios recipientes, além disso, é dada plena liberdade de uso desses fundos.

Na prática, as cotas do ICM têm sido mais importantes em termos fiscais que aquelas do Fundo de Participação dos Municípios. Apesar dos Municípios terem perdido a sua mais produtiva fonte tributária através dessa reforma (Imposto sobre Indústrias e Profissões, ou IIP), a parcela do ICM transferida foi em 1967 três vezes superior à arrecadação total do IIP no ano anterior. Por volta de 1969, essa parcela transferida do ICM era quase 72% maior que as receitas provenientes de todos os tributos municipais combinados (ver Tabela 9)

Ao contrário do impacto provocado pelo Fundo de Participação dos Municípios, as transferências de ICM dos Estados para os Municípios não têm sido de maior importância relativa para os Municípios das regiões mais pobres do País (ver Tabela 9). Uma vez que as cotas são distribuídas com base na origem da arrecadação, os Municípios caracterizados por um elevado grau de atividade econômica sujeita ao ICM têm, obviamente, sido os principais recipientes destes fundos. Na maioria dos casos esses Municípios têm sido as capitais e/ou importantes centros comerciais. Apesar de não se dispor, no momento, de dados comprobatórios, é provável que muitos pequenos Municípios rurais têm também se beneficiado, em termos -relativos, das cotas de ICM, dada a produtividade característica do imposto sobre o valor adicionado e aos ganhos de eficiência obtidos por sua arrecadação ao nível estadual.

**RENDA PER CAPITA, ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE
A RENDA (IR) E CONSUMO (IPI) E FUNDO
DE PARTICIPAÇÃO (FP), POR REGIÃO E ESTADO, EM 1970**

Estados Regiões e	Renda Per Capita, em 1967 (Média Na- cional=100)	Arrecadação do IR + IPI em (Cr\$ 1.000)	Total do FP(b) (em Cr\$ 1.000)	FP IR + IPI (%)
Norte	52,5	122.465,4	179.786,6	146,8
Acre		1.444,8	26.596,3	1.840,8
Amazonas	43,5	23.108,4	81.147,6	451,2
Pará	58,0	97.912,2	72.042,7	73,6
Nordeste	50,8	863.259,8	617.283,5	71,5
Maranhão	29,1	13.756,2	101.424,9	737,3
Piauí	33,3	9.298,9	52.439,1	563,9
Ceará	49,1	68.555,2	73.036,2	106,5
R. G. do Norte	66,2	13.354,0	37.430,1	280,3
Paraíba	45,3	24.060,6	56.221,1	233,7
Pernambuco	67,6	454.449,1	78.187,4	17,2
Alagoas	45,4	17.401,4	39.040,8	224,4
Sergipe	57,0	14.975,9	36.193,3	241,7
Bahia	53,8	247.408,5	143.219,6	57,9
Sudeste	142,4	10.841.643,8	383.606,9	3,5
Minas Gerais	78,4	707.310,2	171.929,7	24,3

O impacto total da reforma, em resumo

Os dispositivos de repartição de receitas de pós 1966 têm tido vários importantes impactos nas finanças dos Estados e Municípios. O primeiro e mais importante desses tem sido o significativo aumento do fluxo de transferências intergovernamentais. Assim, como demonstram os dados da Tabela 11, essa fonte de receitas municipais apresentou a mais elevada taxa de crescimento, tendo as receitas de transferências aumentado de cinco vezes entre 1966 e 1969, em termos reais. Este novo fluxo de recursos tornou possível uma melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços públicos locais, criando, porém, um problema de dependência fiscal.

A Tabela 12 permite observar as principais mudanças estruturais ocorridas nas fontes tributárias dos Municípios, em virtude do sistema de repartição de receitas. Comparando os três anos anteriores às reformas fiscais (1964-1966) com os três anos seguintes (1967/69), pode-se observar claramente que os Municípios teriam sofrido importante perda de autonomia fiscal. Em 1969 os governos locais arrecadavam menos de 30% do total de receitas tributárias através de suas próprias fontes, enquanto em 1964 esse índice era de 88%. Essa significativa mudança ocorreu, principalmente, como resultado das importantes transferências feitas pelos Estados. Em 1969, por exemplo, mais de 50% das receitas tributárias municipais constituíam-se de cotas de 1CM. Por outro lado, a dependência municipal quanto às transferências recebidas do Governo Federal têm, na realidade, declinado ligeiramente desde 1965.⁶⁷

De uma maneira geral, o aumento da dependência fiscal dos Estados não tem sido tão pronunciada quanto aquela registrada ao nível dos Municípios. Apesar de receberem, a partir de 1967, recursos adicionais transferidos pelo Governo Federal (através do Fundo de Participação dos Estados), os Estados continuam arrecadando mais de 90% do total de suas receitas tributárias por meio de fontes próprias. Entretanto, esse índice não fornece uma descrição adequada

⁶⁷ Embora essa tendência seja notada ao nível nacional, muitos Municípios ainda dependem muito do FPM como fonte de receitas. Em 1988, por exemplo, o Município de Teresina, no Piauí, recebeu 56% de suas receitas totais dessa fonte. Ver a respeito, Jorge V. Monteiro e Maria da Conceição Silva, *Transferência de Receita da União e dos Estados* (Rio; IPEA, 1969), pág. 47.

da situação registrada em alguns dos Estados mais pobres, onde a dependência fiscal é bastante significativa (um aspecto implícito nos dados da Tabela 9).⁶⁸

Um terceiro importante impacto dos dispositivos de repartição de receitas de pós 1966 tem sido a redistribuição regional da renda, através do Fundo de Participação. Conforme comentado anteriormente, com essas transferências, os recursos tendem a fluir das regiões relativamente mais ricas para aquelas mais pobres do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essa tendência já era verificada nos períodos históricos anteriores, porém somente a partir de 1967 a redistribuição das receitas tributárias federais fora oficialmente estabelecida e implementada a nível nacional.

Tabela 11

**ÍNDICES DA RECEITA TOTAL E DAS TRANSFERÊNCIAS PARA
ESTADOS E MUNICÍPIOS EM TERMOS REAIS, 1964-69
(1964 = 100)**

Anos	Estados		Municípios	
	Receita Total	Transfe- rências	Receita Total	Transfe- rências
1964	100	100	100	100
1965	109	174	92	365
1966	117	153	117	409
1967	128	180	167	1.871
1968	150	294	211	2.328
1969	157	275	206	2.193

FONTE: Dados adaptados de: D.J. Mahar, "The Failures of Revenue Sharing in Brazil and Some Recent Developments", in *Bulletin for International Fiscal Documentation*, XXV, n.º 3 (1971), pág. 77.

⁶⁸ O Estado do Acre, por exemplo, recebeu menos de 20% do total de receitas tributárias por meio de suas próprias fontes em 1969.

Alguns problemas remanescentes

Nos últimos anos muito tem sido feito para a melhoria e racionalização das relações fiscais intergovernamentais, porém alguns problemas ainda restam insolúveis, especialmente quanto à repartição das receitas. Alguns desses problemas poderiam ser resolvidos através de alterações na legislação pertinente, enquanto outros dificilmente poderão ser remediados.

Um destes problemas surge como uma resultante da diferença entre os critérios adotados na repartição do ICM entre Municípios e naquela dos Fundos de Participação Federais. Essa diferença tem provocado uma situação em que as transferências de ICM são mais importantes para os Municípios mais ricos, enquanto aquelas do Fundo de Participação são mais relevantes para os Municípios (e Estados) mais pobres.

Tabela 12

REPARTIÇÃO DE RECEITA E RECEITAS TRIBUTÁRIAS UTILIZADAS A NÍVEL MUNICIPAL – 1964 - 1969

Em consequência, o Governo Federal tem maior controle fiscal sobre os Municípios (e Estados) mais pobres que sobre os Municípios (e Estados) mais ricos. Isto porque as transferências federais são caracterizadas por certa vinculação setorial, enquanto as transferências do ICM podem ser livremente despendidas pelos Municípios.

Apesar de se poder questionar a vinculação setorial das cotas de receita distribuídas aos Municípios e Estados mais pobres (uma vez que possivelmente eles tenham necessidade de alocar recursos para usos de mais alta prioridade local), parece provável que estes governos encontrariam dificuldades em fazer uso adequado dos fundos transferidos. A elaboração e implementação efetiva de programas de despesas requerem uma equipe administrativa bem treinada — um serviço geralmente não disponível nas regiões mais pobres do País. Uma possível solução, de longo prazo, desse dilema seria o Governo Federal vincular uma parcela de suas transferências para o treinamento de administradores fiscais.

Uma deficiência adicional do presente sistema é que ele não considera o esforço tributário e o desempenho nos usos pelos governos recipientes. Na realidade, quando essas unidades de governo recebem somas significativas das esferas mais elevadas de administração observa-se certo incentivo à não-promoção de melhorias nestes aspectos.

Para se incentivar a máxima utilização das fontes de receitas dos Estados e Municípios, as leis em vigor poderiam ser alteradas de maneira a incluir certas medidas de esforço tributário (por exemplo, um índice mínimo de cargas tributárias estadual e municipal em percentagem da média nacional) na fórmula de redistribuição das receitas. Dessa maneira, os Estados e Municípios caracterizados por um esforço tributário relativamente elevado poderiam então ser recompensados com uma maior participação nas receitas; enquanto aqueles caracterizados por um esforço tributário relativamente baixo, poderiam ser repreendidos por meio de uma menor participação nas receitas.

A adoção de um incentivo para o uso eficaz dos fundos transferido constitui, sem dúvida, um problema mais difícil a ser resolvido na prática. Na verdade, o Governo Federal exige que determinadas percentagens desses fundos sejam aplicadas em categorias de despesas previamente definidas (por exemplo, em educação, saúde, extensão rural e desenvolvimento), mas esse sistema de vinculação é falho por não considerar as diferentes necessidades setoriais de

cada Estado e Município. Ele também é falho por não recompensar (ou repreender) um bom desempenho nos programas de gastos (ou um mau desempenho) em cada uma das funções. Teoricamente, o Governo Federal poderia preparar um inventário das necessidades setoriais de cada Estado e Município, bem como das suas respectivas despesas nessas categorias.⁶⁹

Essa informação poderia então ser usada na distribuição das cotas individuais — os Estados e Municípios caracterizados por uma baixa relação dispêndio/necessidade (relativamente a um padrão nacional ou “ideal”) em áreas de elevada prioridade nacional, seriam exigidos despenders proporcionalmente mais de seus próprios recursos nessas funções. Investigações periódicas determinariam se (1) cada Estado e Município estaria cumprindo essas exigências e (2) se essas despesas estariam sendo efetivamente efetuadas. Evidentemente, os problemas de obtenção dos dados estatísticos relevantes e de assegurar o cumprimento das medidas tornariam a implementação desse programa uma tarefa extremamente difícil, mas sua importância em termos de desenvolvimento nacional poderia justificar o esforço.

⁶⁹ Esse conceito básico encontra-se mais acuradamente analisado em Fernando A. Rezende, “Problemas de Política Fiscal num Estado Federativo”, em *A Economia Brasileira e suas Perspectivas* (Rio: APEC Editora, julho de 1970).

Administração Pública e Universidades na América Latina

Uma experiência de mudança substancial

Bernardo Kliksberg (Expert das Nações Unidas)
Pedro José Madrid (Diretor da Escola Nacional de
Administração Pública da Venezuela).

In Revista da ASIP (Asociación Interamericana de Presupuesto Público) nº 4 - Diciembre/1974 (fls. 13/30). Traduzido por Berta Maria Wernik.

Documento apresentado no XVI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, efetuado na Cidade do México (22 a 26 de julho de 1974). Preparado por seus autores para atender solicitação do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, e do Relator-Geral do TEMA 2 — “Aspectos da Evolução da Administração Pública nos países em desenvolvimento durante os últimos vinte anos: experiências e lições”, anexo ao Informativo do referido tema.

I. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA ⁷⁰

1. Existe plena consciência na América Latina de que um dos entraves fundamentais para a ruptura do subdesenvolvimento encontra-se nas limitações da sua produção científica e tecnológica. A disponibilidade de recursos científicos e tecnológicos constitui, em nossa época, um requisito indispensável para aspirar a um desenvolvimento econômico seguro, e autônomo. Como se sabe, as “brechas” e relações de subordinação, vigentes nas atuais relações econômicas internacionais, encontram aspectos de sua explicação nas características marcadamente desiguais quanto à distribuição da produção mundial de conhecimentos científicos e tecnológicos.

2. América Latina é uma zona com um amplíssimo déficit em relação à satisfação das suas necessidades tecnológicas básicas. A produção de tecnologia da região é muito limitada, segundo estimativas apuradas, 90% da tecnologia que se emprega é importada. A importação não é suficiente, tanto por suas limitações quantitativas quanto qualitativas, para preencher as necessidades fundamentais do continente.

3. O conhecimento administrativo-contábil ocupa um lugar relevante no complexo de recursos científico-tecnológicos modernos aplicáveis ao desenvolvimento econômico. As técnicas administrativas são vitais para o aproveitamento eficiente dos recursos da produção, em qualquer campo de ação. Constituem uma mediação intransponível para obter resultados satisfatórios, quer se trate de um programa assistencial, uma fábrica, um projeto urbanístico, um instituto educacional ou uma entidade financeira. As técnicas contábeis, por seu lado, formam um instrumento insubstituível, como gerador de informação estratégica para a tomada de decisões apropriadas em qualquer estrutura organizacional.

4. A América Latina necessita superar o “estrangulamento tecnológico” para conseguir avanços de fundo no seu desenvolvimento econômico. Entre o espectro

⁷⁰ Um dos autores deste trabalho é técnico das Nações Unidas, Projeto VEN-534. Não foi solicitada a aprovação prévia das Nações Unidas, nem do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Por conseguinte, os conceitos expostos não representam necessariamente as opiniões destas organizações.

de recursos tecnológicos que a zona necessita, devemos atribuir um caráter prioritário à produção de tecnologia administrativo-contábil adequada, e ao desenvolvimento de capacidade efetiva para empregá-la eficientemente. Para isso se necessita como pré-requisito, contar com o nível necessário de recursos humanos aptos para ambas tarefas.

5. À primeira vista, dá a impressão que a zona atingiu um progresso importante neste aspecto nos últimos anos. A quase totalidade das Universidades da região incorporaram, às suas atividades, programas orgânicos destinados à formação de administradores e contadores. Os cursos respectivos têm sido caracterizados por um crescimento acelerado em suas matrículas. A nota principal desse incremento é que em muitos casos supera o crescimento médio das respectivas Universidades, adquirindo, portanto, as carreiras administrativo-contábeis uma proporção crescente da atividade total das mencionadas Universidades. Assim, as matrículas das Escolas de Administração e Contabilidade das Universidades Central, de Zúlia, e de Carabobo, da Venezuela, cresceram entre 1958 e 1971 em 711%, 2.198% e 1.584%, respectivamente, taxas bem superiores às médias destas Universidades. Fato que levou estas matrículas a representar em 1971 26%, 18% e 21% do total de alunos das Universidades em referência.⁷¹ A matrícula em programas universitários de Administração cresceu, no Peru, de 1964 a 1969, em 388%, enquanto o crescimento médio da população das Universidades peruanas foi, nesse período, de 79,6%.⁷² A matrícula da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade de Buenos Aires, constituída fundamentalmente por alunos dos cursos de Contabilidade e Administração, cresceu, de 1958 a 1964, em 47,7%, enquanto a matrícula total da Universidade se elevava, nesse período, de 11,3%. De 1964 a 1968, a matrícula de Ciências Econômicas cresceu em 29,3%, enquanto a da Universidade o fez em 16,5%.⁷³ Em 1973 avaliava-se a classe estudantil da Faculdade em mais de um quarto do total de alunos da Universidade; a Faculdade

⁷¹ Informe da Comissão Especial criada pela VI Assembléia Anual de Contadores Públicos e Administradores da Venezuela. "Aspectos básicos de la estructura de nuestras escuelas y de la enseñanza de las carreras de contador público y administrador comercial". Caracas — 1971.

⁷² Mencionado por Horacio Boneo. O ensino da administração na América Latina: os últimos vinte anos. Documento anexo a José Maria Jácome, "Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en desarrollo en los últimos veinte años: experiencias y lecciones". Relatório Geral, XVI Congresso Internacional de Ciências Administrativas 1964.

⁷³ Anuários Estatísticos. Universidade Nacional de Buenos Aires, Centro de Estatísticas Universitárias.

de Ciências Econômicas havia sido transformada, dado o crescimento dos cursos administrativo-contábeis, na de maior quantidade de alunos de toda a Universidade, e da América Latina (50.000 aproximadamente). No caso mexicano, os cursos de administração e contabilidade representavam, em 1973, mais da quarta parte dos estudantes universitários do país.⁷⁴

6. O crescimento quantitativo dos cursos administrativo-contábeis pode, portanto, considerar-se espetacular. Sua velocidade levou ao fato de que as Universidades de maior magnitude da América Latina tenham 25% ou mais de sua matrícula ocupada por estudantes destes cursos.

7. Entretanto, como é notório, o mero desenvolvimento quantitativo não garante a satisfação das necessidades que é desejável. Efetivamente, nas diferentes reuniões de numerosas Escolas de Administração e Contabilidade da América Latina, no âmbito dos Colégios profissionais respectivos, e na esfera governamental, apresenta-se, hoje, interrogações de fundo sobre aspectos qualitativos da atividade das Escolas.

— E o tipo de profissional que se forma, o adequado para enfrentar as necessidades administrativas prioritárias dos países?

— Estão inseridos nos planos de estudo os conhecimentos sobre a realidade nacional, que são imprescindíveis para formar um profissional capaz de preencher o déficit tecnológico nacional neste campo? — Que grau de validade possui a utilização, como eixo do processo docente, de uma translação massivo de conteúdo, administrativo, gerados nos países desenvolvidos, que se observa na maior parte das Escolas? — Que explicação pode ser dada à notória carência, nas Escolas, de programas de investigação sobre os aspectos administrativos e contábeis principais da realidade nacional, e que possibilidade existe de formar profissionais aptos a criar instrumentos tecnológicos para resolver os problemas administrativo-contábeis nacionais no limiar desse vazio de investigação? — São os métodos pedagógicos comumente empregados, os adequados à obtenção de uma aprendizagem eficiente neste campo?

— E possível trabalhar com resultados pedagógicos satisfatórios nas atuais condições, em que a maior parte dos integrantes de corpos docentes não foi provida de capacitação específica em técnicas de ensino?

⁷⁴ Plano de Estudos da Faculdade de Contabilidade e Administração da Universidade Autônoma do México, Segunda Parte, pág. 385 — México — 1973.

8. A essas interrogações agrega-se com força crescente uma limitação que conduz a um aspecto transcendental da atual evolução econômica da região- Com avanços e retrocessos e diversas modalidades nacionais, o desenvolvimento da economia latino-americana apresenta nas duas últimas décadas a tendência a uma expansão contínua do papel do Estado na Economia, na maior parte dos países. E a constatação feita, com base na elevação da proporção das despesas governamentais em relação ao PIB, o crescimento do seu significado como empregador, seu papel crescente no investimento fixo total da economia, o aumento do volume e campo de ação da operação das empresas públicas, etc.⁷⁵ A expansão do setor público na economia implicou um aumento de demanda de mão-de-obra profissional e técnica de nível superior em diversos campos, entre eles, em todos os planos de instrumentação administrativa e contábil. Surgiu neste campo, a necessidade de especialistas em terrenos bem concretos e vitais para a eficiência do setor público. São necessários profissionais formados em problemas administrativos do planejamento, problemas administrativos de regionalização, contabilidade para a tomada de decisões governamentais, controle de gestão na área pública, administração de empresas públicas produtoras de bens específicos como petróleo, energia, siderurgia, etc., administração do sistema científico e tecnológico, manejo de instrumentos orçamentários, administração de sistemas de informática, etc. Entretanto, apesar da transcendência desta necessidade para os países e da sua notoriedade, a resposta das Escolas de Administração e Contabilidade, que deveriam formar este tipo de recurso humano, tem sido bem pobre. O Estado não obteve delas maiores contribuições neste aspecto.

9. Ficam expostos os termos fundamentais do problema que este trabalho tenta abordar. América Latina necessita urgentemente de um desenvolvimento de tecnologia administrativo-contábil apta a atender suas necessidades básicas neste plano, e, também, da formação de recursos humanos qualificados no assunto. Tem havido um crescimento veloz e considerável na significação dos cursos respectivos no sistema universitário global. Porém, apresentam-se interrogações de fundo sobre a “qualidade” dessas atividades para atender as necessidades existentes. Essas interrogações possuem um ponto axial na desconexão existente

⁷⁵ Podem ser consultadas cifras indicativas e análises da tendência mencionada, entre Outros trabalhos da CEPAL. Tendências e estruturas da economia latino-americana. Doe. E/CN 12/884. 1971-CEPAL, “Las empresas públicas. su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo”. Boletim Econômico da América Latina, Primeiro Semestre 1971; Ricardo Cibotti, En; que lerra: El Sector Público en la Planificación dei Desarrollo, textos dei ILPES, 51gb XXI, 1970.

entre o trabalho das Escolas de Administração e Contabilidade e as necessidades de recursos humanos de nível superior geradas pela tendência à expansão do setor público da economia. Este trabalho tem como objetivo encarar alguns aspectos desta questão, e fundamentalmente, o atinente à relação Universidades-Administração Pública. Pretende fazer uma reflexão sobre o problema em dois momentos de análise sucessivos. Em primeiro lugar, tratar-se-á de realizar um exame preliminar da situação das Escolas Latino-americanas de Administração e Contabilidade, orientado em direção a uma identificação adequada de duas limitações principais em relação às necessidades nacionais. Em segundo lugar, esboçar-se-ão os traços de alguns dos mitos conceituais que bloqueiam a possibilidade de mudanças, e, expor-se-á uma experiência concreta de transformação em marcha, de um país da região, dirigida pelos autores, que pode ilustrar a respeito das muitas possibilidades disponíveis para modificar substancialmente a situação real.

O tema necessitaria de um tratamento em profundidade, que está fora das restrições fixadas para este tipo de documento, cujas metas se limitam à sua apresentação, à motivação a respeito da necessidade do seu amplo debate, e à exposição de uma experiência. Portanto, o trabalho padece necessariamente de uma série de limitações. Não pretende esgotar a análise, mas somente apresentar aspectos relevantes da situação.⁷⁶

Opta por uma apresentação esquemática e não detalhada dos delineamentos. A análise é apresentada a um nível geral, procurando detectar as tendências vigentes na maior parte das escolas de Administração e Contabilidade Latino-americanas. Devemos, entretanto, ressaltar que existem exceções, e que as tendências adquirem modalidades de expressão específicas em cada escola. Uma análise completa do problema exigiria a integração do estudo da atividade das Escolas, em limites de análise de maior nível de compreensão relativos à situação das Universidades na zona, ao estado de produção da ciência e

⁷⁶ O tema da situação atual da administração na América Latina pode ser encontrado, numa análise mais profunda, em Bernardo Kliksberg, "Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico — Introducción al caso latino-americano". Editorial Paidós — 1973. Mesma assim, pode encontrar-se uma análise detalhada do tópico das limitações e condicionamentos históricos do pensamento administrativo, gerado nos países desenvolvidos na obra do mesmo autor, "El Pensamiento Administrativo del Taylorismo a la moderna teoría de la organización". Editorial de Palma — 1972. O mesmo tema é focalizado também, das mais variadas perspectivas em: 'Cuestionando en Administración', de Georges Friedmann, Michel Crolzier, Paúl Praias., Bernardo Kliksberg y Naúm Kliksberg. Editorial Paidós, 1973.

tecnologia na América Latina em geral, e à problemática econômica global da região. Nesta ocasião, a análise se limita ao plano específico das escolas.

II. IDENTIFICAÇÃO DE LIMITAÇÕES BÁSICAS

10. Existe unanimidade na região, quando se diz que as Escolas de Administração e Contabilidade, e as Universidades, no seu conjunto, devem fixar seus objetivos de trabalho em função das necessidades de seus países. Em que implica isso, em termos concretos, e com referência à atual realidade latino-americana? — Em linhas bem gerais, é possível esquematizar do seguinte modo o que poderiam ser as metas substantivas das escolas:

A. Dar um tipo de formação que permita ao profissional enfrentar com solvência técnica os problemas administrativos e contábeis, característicos da pequena e média empresa nacional, e, no caso das Universidades situadas no interior dos países, as questões administrativas peculiares à região, e tomar conhecimento dos planos de desenvolvimento regional.

B. Sendo uma prioridade nacional o desenvolvimento de uma capacidade autóctone de produção e o uso de tecnologia administrativo-contábil, proporcionar uma formação no plano da manipulação dos instrumentos principais de raciocínio e investigação científica que dotem o recém- formado de potencialidades reais de criação original.

C. A transferência de tecnologia administrativo-contábil, acumulada internacionalmente pode ser de valor inestimável para os países da zona, isso sempre que se propiciem certas condições com respeito a existência de suficiente capacidade de discernimento quanto ao tipo de transferência adequada e das possibilidades reais de absorção e implementação da mesma. Os especialistas em transferência tecnológica estão de acordo ao acentuar que é fundamental para os países receptores dispor do que se qualifica como uma “massa crítica tecnológica”. Entende-se como tal a posse de suficiente densidade de um recurso humano dotado de um conhecimento profundo da realidade, as necessidades e possibilidades do seu país, e de uma sólida formação científica, que o capacite para diferenciar os tipos de importações tecnológicas que não têm sentido para o país, quais são imprescindíveis, quais os processos de adaptação

às condições locais e que devem ser realizados para poder utilizá-las e que possibilidades concretas de absorvê-las e implementá-las possui o país. A região necessita de uma “massa critica tecnológica” em Administração e Contabilidade para poder empregar eficientemente as possibilidades de transferência tecnológica internacional. A produção de recursos humanos deste gabarito, requer que as escolas enfatizem na sua tarefa formadora a necessidade de proporcionar ao futuro profissional um conhecimento cabal da problemática nacional no assunto, uma instrução consciente dos mecanismos de trabalho da ciência, uma forte base humanística e um vigoroso desenvolvimento das qualidades intelectuais criativas.

D. América Latina precisa de administradores e contadores que aliem ao seu conhecimento técnico um atributo definitivamente determinante à sua utilidade para os países: uma apurada consciência nacional. A responsabilidade das escolas neste sentido é muito importante. Devem fornecer ao recém-formado uma aproximação sistemática com a história e a realidade do seu país e da sua zona. Isto favorecerá sua identidade com o marco nacional e criará condições para impulsionar uma ascensão madura de suas responsabilidades como cidadão.⁷⁷

11. A atividade das escolas apresenta atualmente consideráveis defasagens no que diz respeito às metas delimitadas. Em linhas gerais, pode observar-se que:

A. Os planos de estudo não provêm de investigações prévias exaustivas das necessidades do país, e da conseqüente estruturação de programas de estudo para o tipo de profissional necessário. Na sua maior parte foram inspirados em planos estruturados no exterior e não existem delimitações precisas e detalhadas de metas.

B. Consequentemente, os planos não observam de forma adequada as prioridades administrativas e contábeis nacionais. Assim, são mínimas as matérias dedicadas a tratar dos aspectos administrativos da atividade do setor público. Os problemas da pequena e média empresa nacional não são objeto de uma

⁷⁷ A necessidade de fortalecer este aspecto na formação profissional, é mencionada especificamente por diversos informes técnicos internacionais, como um dos elementos que é útil usar, na tentativa de acabar com a “fuga de cérebros que sofrem os países latino-americanos, e os não desenvolvidos em geral. Consultar Nações Unidas. Informativos do Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre o emprego, o aperfeiçoamento, e o papel de cientistas e técnicos em administração pública dos países em desenvolvimento, documento ST-TAO-M-48-1969

indagação e de uma aprendizagem específica. Os planos das escolas situadas no interior dos países não incluem elaborações diferenciadas e especiais para os problemas administrativos ligados às características regionais.

C. A bibliografia que se emprega é, em boa parte, material produzido nos países desenvolvidos, normalmente elaborado para responder às suas realidades e prioridades administrativas e contábeis. O material importado predominantemente privilegia geral os problemas da grande empresa privada, unidade econômica fundamental nos países mencionados. Seu grande emprego efetua-se, usualmente, de modo não crítico, sem efetuar reservas sobre sua aplicabilidade às condições locais, nem tentativas sistemáticas para identificar a necessidade de adaptações e a viabilidade da sua introdução.

D. A tarefa de investigação já desenvolvida é bem reduzida. A descrição feita por um Colégio profissional a respeito da situação das escolas do seu país, quanto a este aspecto, é extensiva a numerosas escolas da zona: “É, portanto, evidente o distanciamento entre a finalidade da Universidade (como é definida na Lei de Universidades) e seu funcionamento. No caso das Escolas de Administração e Contabilidade a realidade é que não tem havido praticamente nenhuma atividade investigadora”.⁷⁸

A ausência de investigações sobre a realidade administrativa e contábil nacional empobrece as possibilidades da docência e consolida um círculo vicioso regressivo. O trabalho docente se concentra sobre material de origem desenvolvida, ensinando e discutindo problemas, em diversos casos, de pertinência duvidosa em termos da realidade local. Por outro lado, a irrealidade ou utilidade do referido material no que diz respeito a essa realidade não chega a verificar-se, devido à ausência de investigações que permitam testá-la.

E. Os planos não visam de forma sistemática a formação científica e humanística dos educandos. A aprendizagem de ramos fundamentais do conhecimento científico básico está totalmente ausente deles. Matérias essenciais para constituir uma mente capaz de operar em Ciência, como Filosofia da Ciência, Lógica, Metodologia da Investigação, encontram-se ausentes ou minimizadas. Também é bem reduzida a presença de disciplinas de formação humanística,

⁷⁸ Informativo da Comissão Especial criada pela VI Assembléia Anual de Contadores Públicos e Administradores da Venezuela, op. cit. pág. 46.

imprescindíveis para modelar solidamente capacidades de investigação e criação. As condições são, portanto, totalmente desfavoráveis para a formação de produtores de tecnologia própria e de uma “massa crítica”.

F. Os sistemas de ensino empregados apresentam deficiências estruturais em relação a objetivos de desenvolvimento das potencialidades intelectuais criativas. Favorecem, ao contrário, a passividade, o não criticismo e a inibição. Suas limitações e a já mencionada falta de preparo pedagógico dos docentes geram múltiplas tensões, e, como foi assinalado, boa parte do tempo dos docentes “é empregado para resolver os problemas decorrentes da mesma deficiência dos instrumentos pedagógicos”.⁷⁹

G. Não existe, em muitos planos de estudo, a noção da importância que possuem as matérias que tratam da realidade global do país na formação da consciência nacional do futuro profissional. Acredita-se que o problema se resolve com a inclusão de noções de “Deontologia” ou “Ética Profissional”. O conhecimento da história do país, da sua economia, da sua sociologia, possui um mínimo significado nos planos, pois não constitui conhecimentos técnicos específicos, sem perceber, portanto, sua real transcendência.

12. As escotas deveriam produzir atualmente, na América Latina, um profissional com conhecimentos profundos dos problemas administrativos e contábeis nacionais, apto para encará-los, inclinado à investigação e criação tecnológica, consciente da importância para o país do emprego da tecnologia gerada internacionalmente, porém, atento também às suas limitações e imbuído de um profundo sentido nacional, que lhe permitisse antepor as considerações de bem-estar coletivo aos egoísmos particulares e agir com uma ótica livre de dependências.

Infelizmente, as defasagens assinaladas conduzem a um resultado diferente. Os problemas administrativos e contábeis nacionais são os grandes

⁷⁹ Naúm Kliksberg, Elementos para una crítica de los sistemas pedagógicos usuales en la enseñanza universitaria de la administración en América Latina. Refla sumaria de una experiencia. Documento anexo a José María Jécome, “Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en desarrollo en los últimos veinte años: Experiencias y Lecciones”. Relatório Geral, XVI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, 1974.

ausentes na atividade das escolas. A mesma se concentra em torno dos problemas sugeridos pela bibliografia importada, relativos principalmente aos países desenvolvidos. É despendido um intenso esforço no sentido de compreender e aprender a resolver esses problemas caindo assim, na ilusão de que isso ajudaria a atuar na vida profissional em relação aos problemas do país, que nem sequer foram expostos. Gera-se assim, um vigoroso mecanismo psicossocial de afastamento e perda de noção da realidade. Como descreve um trabalho da Faculdade de Contabilidade e Administração da Universidade Autônoma do México: “Os programas de estudo baseados em instituições estrangeiras, o uso de bibliografia claramente extra lógica, quando se abandonam os princípios para penetrar em exemplos sem nenhuma conexão com nossa realidade, e a discriminação do estudo, análise e discussão de problemas nossos, por falta de iniciativa, ou de conhecimento, ou preguiça mental, somente prolongam o divórcio entre a Universidade e a realidade”.⁸⁰

Com os elementos que recebeu, o profissional resultante se encontra limitado para o desempenho em questões administrativas e contábeis cruciais para seu país. Uma base científica e humanística pobre é o que possui para avançar à frente dos conhecimentos técnicos que manipula. O desconhecimento da realidade total do seu país pode levá-lo a cair em tecnocraticismo puro, de efeitos negativos. Resulta, particularmente inapto quanto às possibilidades de desenvolver uma atitude madura e crítica frente às importações tecnológicas; recebeu uma visão da realidade empobrecida e na qual a tecnologia dos países desenvolvidos aparece como a encarnação da razão, a única tecnologia possível e passa a ser secundária ou sem sentido a elaboração em função nacional.

III. UMA EXPERIÊNCIA DE MUDANÇA SUBSTANCIAL

13. As sérias dúvidas existentes quanto à “qualidade” do trabalho desenvolvido nas Escolas Universitárias de Administração e Contabilidade da América Latina, parecem ter um considerável apoio na realidade. A região está destinando a quarta parte, quase, dos seus sistemas universitários à atividade das referidas escolas, sua expansão absorve paulatinamente proporções crescentes

⁸⁰ Plano de estudo da Faculdade de Contabilidade e Administração da Universidade Nacional Autônoma do México, op. cit. segunda parte, pág. 385.

dos orçamentos de educação superior, e se realiza nelas uma importante tarefa docente. Entretanto os benefícios sociais deste complexo de atividade são limitados, enquanto não satisfazem as necessidades nacionais básicas.

14. Quais são as causas que determinam a persistência desta situação? Como todo processo social complexo, é produto de uma ampla série de fatores. Analisá-los implicaria entrar em níveis de análise mais compreensivos, como a situação geral dos países e dos seus sistemas científicos e tecnológicos, o que escapa aos objetivos deste documento. Entretanto, passa a ser útil ressaltar entre os referidos fatores a vigência de um grupo de concepções errôneas de diversas formas, que possuem o efeito comum de bloquear de fato a geração de mudanças de fundo.

15. Em primeira instância, tem peso forte, a já mencionada crença de que o tipo de elaborações incluídas no material bibliográfico importado sobre as quais se desenvolve boa parte da atividade, formam a ciência referente à matéria administrativo-contábil. Não existiriam fora delas mais do que prescrições secundárias. A escota se fecha assim, à consciência de que além de suas portas as urgências prementes dos países do mundo não desenvolvido, têm promovido o aparecimento de um importante conjunto de elaborações que dizem respeito a suas problemáticas específicas. Assim, na América Latina, existe um importante caudal de experiências técnicas destinadas a suprir as novas necessidades do Estado em expansão. Equipes de profissionais da região, em alguns casos com contribuições de cooperação internacional, tem criado e aplicado instrumentos administrativo-contábeis de alta eficiência em diversas áreas da atividade estatal que necessitavam deles. Entretanto, essas elaborações, não têm entrado, salvo casos isolados, no ensino das escolas. Por exemplo enquanto nelas o ensino da contabilidade se desenvolve nos trilhos clássicos, orientada de forma quase que exclusiva para as unidades privadas e produção, e nos casos em que se aborda o Estado, dominada por um enfoque de controle patrimonial, existem na região, esboços de sistemas contábeis avançados, orientados para proporcionar aos níveis de decisões — chave dos organismos governamentais, uma vasta rede de informações estratégicas baseadas em novos esquemas contábeis superadores das limitações dos modelos da contabilidade nacional.⁸¹

⁸¹ É possível um maior contato com ditos sistemas no trabalho de Jorge Ripa: “La contabilidad Gubernamental como Instrumento para la toma de decisiones”. Documento anexo a José Maria Jécome: ‘Aspectos de la evolución de la Administración Pública en los países en desarrollo en los últimos 20 años:

16. Uma segunda concepção errônea, de forte influência em algumas escolas e âmbitos de opiniões, é aquela que pensa no problema em termos de “brecha tecnológica”, com respeito aos países desenvolvidos. A situação das escolas é vista como uma questão de atraso relativo, com respeito ao “modernismo” encarnado nas instituições similares do mundo desenvolvido. Seria necessário saltar a “brecha”, “modernizando-as”. Para isso, teriam que ser tomadas como modelos as “escolas desenvolvidas”, imitar seus métodos de trabalho, e etc. E assim, cai-se no erro de não perceber que a debilidade das escolas latino-americanas não consiste em sua distância das desenvolvidas, mas, em sua distância de sua própria realidade; que a verdadeira brecha não é a estabelecida entre elas e suas homólogas do mundo desenvolvido, mas sim entre sua atividade e as necessidades nacionais específicas de seus contextos. A “modernização” assim compreendida pode contribuir na realidade para um crescimento da “alienação”, que atualmente sofrem as escolas, com respeito à realidade nacional.

17. As concepções anteriores reforçam-se mutuamente quanto ao seu efeito final. Ambas empurram na direção de condutas de imobilidade e falsa modernização que bloqueiam a busca de caminhos que conduzem à interpretação da realidade nacional. Uma terceira concepção, de outra ordem, colabora com a mesma direção paralizante. Possui certa difusão uma espécie de “fatalismo” com respeito ao modelo atual de relações administração pública — universidade. Afirma que é inútil despendar esforços para modificar este modelo. Não seria possível tirar as escolas do seu atual isolamento com respeito ao setor público, nem conseguir deste uma ativa conexão de trabalho com elas. O problema estaria pouco menos do que inscrito em algum curso inexorável de sucessos. Certamente não é possível obter maiores evidências racionais para apoiar esta posição.

18. Passaremos a seguir ao relato de uma experiência concreta, que teve um de seus pontos de partida na superação destas três concepções. Baseou-se na hipótese de que o problema das escolas não consiste na inexistência de opções diferentes, nem em uma “modernização” por “mimetização” com as escolas dos países desenvolvidos, nem que é inevitável. Acreditou-se porém, que

sua solução se encontra na própria realidade nacional dos países, e, que é possível extrair dela elementos muito bons para isso.

19. A experiência foi desenvolvida em um conjunto de Escolas de Administração e Contabilidade de Primeiro grau na Venezuela, componentes das Universidades Nacionais do país, através da ação conjunta de três instituições: a Escola Nacional de Administração Pública da Comissão de Administração Pública do Governo da Venezuela, o Projeto VEN-534 de cooperação técnica em Administração Pública das Nações Unidas e as próprias Escolas. As entidades envolvidas, num esforço conjunto, traçaram e se propuseram alcançar como metas substantivas básicas:

a) uma compenetração cabal das atividades das escolas em todos seus planos com grandes problemas administrativos e contábeis nacionais, e, em lugar relevante entre eles, com os do setor público da economia;

b) uma elevação substancial do nível científico-tecnológico das escolas;

c) a geração de um modelo de profissional que contará com uma consciência nacional madura, com uma mente cientificamente eficiente, com um alto desenvolvimento de suas capacidades criativas, e com uma formação técnica que lhe permitirá contribuir de forma concreta nas questões administrativas e contábeis prioritárias para o país.

Para as três entidades, tais metas envolviam o cumprimento de importantes finalidades da sua missão no país.

Para a Escola Nacional de Administração Pública, significam contribuir para a formação de recursos humanos de nível superior imprescindíveis para os objetivos de desenvolvimento, e que atualmente são escassos. Para o Projeto VEN-534, que tem entre suas metas contribuir para a constituição de um sistema nacional de treinamento, implicavam ajudar a consolidar uma das áreas fundamentais do referido sistema, o subsistema de formação superior. Para as escolas, tinham sua mesma razão de ser.

20. Estabeleceu-se um Plano Diretor de trabalho, a ser adaptado às particularidades de cada escola e a conjunturas emergentes. Fixou-se como princípio metodológico básico, considerar que a mudança substancial procurada

somente seria factível se fosse possível gerar uma forte força pró-mudança no seio das escolas. Acreditando-se que era necessário rejeitar qualquer ação consciente ou inconscientemente baseada em uma mudança induzida exclusivamente do exterior, ou de “cima”. Para que a mudança pudesse ocorrer, e tivesse força real para se sustentar, necessitava de uma participação cabal da comunidade universitária em todo o processo, e a aceitação madura, por sua vez, das metas, conteúdos e conseqüências dessas mudanças.

21. O Plano Diretor compreendia as seguintes etapas principais:

A. Diagnóstico de situação: Exame detalhado das características principais de cada escola, identificação de seus problemas substantivos essenciais, particularização de prioridades administrativas e contábeis, regionais e nacionais para as quais fosse útil e factível contribuir.

B. Sensibilização da comunidade universitária: Desenvolvimento de Seminários de reflexão sobre a Problemática das Escolas de Administração e Contabilidade Latino-americanas, com a participação de todos os setores da comunidade universitária, destinados a contribuir para uma tomada de consciência sistemática da sua situação, e, por fim, da escola em questão.

C. Estabelecimento de órgãos de reforma acadêmica, destinados a elaborar documentos de trabalho, úteis para o processo de reforma, e entre eles, o projeto de novo plano de estudos.

D. Princípios gerais dos novos planos de estudo:

Concordou-se em levar em consideração no esboço dos novos planos de estudo, os seguintes lineamentos:

— Tender-se-ia a diferenciar os níveis de formação:

a) o nível de graduação, visando produzir licenciados em Administração e Contadores, com uma sólida formação humanística científica e nacional e uma capacidade técnica que, adicionada aos embasamentos anteriores lhes permitissem um desempenho eficiente em qualquer ordem de organizações, públicas ou privadas, enfatizando na formação, os elementos cognitivos

necessários para que pudessem aproximar-se com êxito dos problemas administrativos e contábeis nacionais, e

b) o nível de pós-graduação, destinado a formar especialistas em áreas administrativo-contábeis prioritárias para o desenvolvimento do país e da região.

— Considerar-se-ia o plano de estudos como uma “totalidade” com objetivos globais e não como uma agregação de matérias com objetivo autônomos. Como tal, se tentaria garantir no esboço, a funcionalidade da totalidade, para cumprir as metas gerais, sua coerência interna, e a seqüência da lógica de seus conteúdos.

— Aplicar-se-ia um princípio de concentração de esforços, incluindo no plano, o número de matérias estritamente necessário, de tal modo que, tanto docentes quanto estudantes, pudessem ter um “âmbito de controle acadêmico” ótimo, evitando os múltiplos prejuízos às possibilidades de rendimento de ambos, derivados do excesso e matérias.

E. Esboço e novas estruturas pedagógicas: foi feito um planejamento visando trabalhar em direção à constituição de mecanismos pedagógicos, que permitissem, tanto a docentes quanto a estudantes, assumir papéis substancialmente diferentes dos atuais. Seu objetivo seria criar condições para que o docente, hoje absorvido pela preparação, ditado de aulas, e a correção de provas, pudesse dedicar maior parte do seu tempo ao planejamento da matéria, à criação e seleção de conteúdos bibliográficos, à investigação e para que o estudante visse especialmente privilegiado o desenvolvimento de suas faculdades críticas e criativas. Isso favoreceria a formação da “massa crítica” mencionada anteriormente, e tão necessária para o país. Os novos métodos pedagógicos teriam também como uma de suas ênfases, a inclusão em sua estrutura de mecanismos que pudessem solucionar de forma eficiente os problemas de absorção do crescimento massivo de matrículas.

F. Organização da investigação: Foi programada a elaboração cuidadosa da instalação e desenvolvimento de uma política de investigações administrativas e das estruturas organizacionais adequadas. Estabeleceu-se trabalhar em torno da idéia de ligar estreitamente a investigação com ação docente, desenvolvendo parte do esforço de investigação como um componente do ensino. À idéia anterior, une-se a de tentar adicionar a estes esforços, a ação de diversos cursos para

poder operar interdisciplinarmente. Um dos caminhos apresentados para concretizar estas metas, é a realização de programas de investigação administrativa aplicada. Entendendo como tais, a realização de investigações dirigidas a contribuir para a resolução de problemas administrativos concretos, a idéia seria realizar convênio de cooperação dos cursos e das estruturas de investigação das escolas, com organização do meio, entre as quais seriam prioritárias as públicas, a fim de realizar investigações deste tipo, orientadas, em direção aos seguintes objetivos:

I) permitir ao aluno medir seus conhecimentos técnicos em uma realidade organizacional concreta, aprender dela, e motivar núcleos de inquietude e interesses, com respeito ao seu possível exercício profissional;

II) conseguir que a experiência não constitua uma mera atividade de aprendizagem contemplativa, mas que possa conduzir a um trabalho de utilidade para a organização em cujo seio se realize, e que o estudante possa apreciar seu esforço, contribuindo como um produto de valor;

III) criar através destas experiências de trabalho orgânico, um contato estreito entre a escola, e organizações da realidade venezuelana, com os conseqüentes benefícios para a atividade da escola.

G. Implementação: Estabeleceu-se trabalhar efetuando uma contínua e cuidadosa observação das condições concretas, para ir implementando as diversas ações, nas fases apropriadas do processo de mudança. Programou-se agir com suma flexibilidade, tentando prestar a máxima atenção aos emergentes da realidade, incluindo-os nas estratégias traçadas e retificando-as com base neles, quando necessário. Foi fixada uma série de mecanismos práticos de implementação. Entre eles:

— Enquanto faz a graduação, procurar todas as vias para dar ao corpo docente possibilidades de aperfeiçoamento, com vistas ao seu desempenho nos novos planos. Planejou-se, entre outros recursos, a possibilidade de estabelecer um mecanismo de práticas docentes, a nível regional. A idéia, seria desenvolver convênios de cooperação com diversas escolas latino-americanas de Administração e Contabilidade, e que permitissem aos seus docentes integrar-se por períodos curtos, como praticantes, às matérias cientificamente mais avançadas com que cada escola contasse, capitalizando assim, sua experiência e

efetuando um proveitoso processo de transferência intra latino-americana de tecnologia.

— Programou-se organizar cursos intensivos de capacitação docente, destinados à formação, como auxiliares de docência, de alunos adiantados, vindo na sua ajuda uma potencialidade de grande riqueza para ampliar a capacidade de operação do corpo docente. Por outro lado, os cursos, e a prática docente deste tipo de auxiliares, seriam um marco natural de preparação de novos docentes.

— Em matéria de pós-graduação, programou-se concentrar em cada caso um mecanismo de complementação inter-institucional. Dada a intenção de orientação os alunos de pós-graduação principalmente em direção ao setor público se prevê reunir, no esforço de constituição da pós-graduação nas escolas, e na Escola Nacional de Administração Pública, organismos governamentais ligados ao tema, e entidades internacionais de cooperação técnica. Acredita-se que a participação das instituições governamentais contribuirá, para a adaptação do aluno de pós-graduação às reais necessidades da administração pública, dará lugar a um anexo de trabalho de grande utilidade para a própria operação de pós-graduação em termos de possibilidades de investigação aplicada, etc. e facilitará a introdução dos seus formandos no aparato público, destinatário principal de sua formação. A cooperação técnica internacional, permitirá dispor da acumulação tecnológica disponível a nível mundial na área específica de que se trate, e maximizar o nível científico da pós-graduação.

22. Atualmente, o plano de trabalho encontra-se em pleno desenvolvimento. Nas diversas escolas está em diferentes estágios de aplicação. Já se tem obtido alcances que podem ser considerados admiráveis. Foram produzidos valiosos diagnósticos de situação. Os esforços de sensibilização têm aberto importantes debates sobre o estado presente das escolas e a necessidade de mudanças profundas. Constituíram-se organismos de reforma acadêmica em várias escolas. Algumas estão perto de sancionar seus novos planos de estudo de graduação, esboçados com o uso máximo dos princípios gerais mencionados anteriormente. No nível de pós-graduação, foram programados três cursos selecionados em função das necessidades nacionais e regionais identificadas em cada caso e das possibilidades de cada escola. Em uma escola localizada em uma das zonas agropecuárias de maior importância do país, se está trabalhando em um curso de pós-graduação em Administração Agropecuária, orientado para preparar recursos humanos de nível superior para os componentes administrativos

dos programas agropecuários do governo; em outra, situada na principal zona petroleira da Venezuela, está sendo planejado um curso de pós-graduação em Administração e Contabilidade Petrolífera, destinado a fornecer recursos humanos para próxima passagem a mãos estatais da exploração petrolífera, anunciada pelo governo; em um terceiro caso, em uma faculdade que conta, conjuntamente com a Escola de Administração e Contabilidade, com uma Escola de Relações Industriais (uma das poucas existentes na América Latina), de bom nível acadêmico e considerável experiência, foi programada a organização de um curso de pós-graduação em Administração do Trabalho, para formar quadros superiores para a administração dos programas do setor social do aparato público. No campo pedagógico foi realizado em várias Escolas, um programa de sensibilização do corpo docente, destinado a gerar uma tomada de consciência das deficiências, apresentar alternativas e possibilitar sua visualização, e motivar a realização de uma ação de fundo e continuação neste campo, que produziu reações de alta positividade.⁸² Organizaram-se em algumas escolas-cursos de capacitação de pessoal docente auxiliar, que cobrem a área de formação pedagógica e áreas de formação substantiva, acreditando-se que, em breve lapso, poderá obter-se uma boa e crescente programação de auxiliares, que reforçarão as possibilidades de trabalho dos diversos cursos.

23. Desde já, como é de se esperar em toda ação que procura mudanças de fundo, o caminho não é direto. Necessariamente existem avanços e retrocessos, e é necessário um longo tempo para que o processo madure. Entretanto, pode afirmar-se que o esforço empreendido tem, neste caso, as importantes vantagens que derivam de contar com metas precisas, e que, as análises efetuadas permitem supor, com fundamento, se encontram profundamente enraizadas nas verdadeiras e fundamentais necessidades da Venezuela.

⁸² A experiência é resumida pelo seu condutor em: Naúm Kllksberg: "Elementos para la critica de los sistemas pedagógicos usuales en la enseñanza universitaria de la Administración en América Latinas". Resumo sumário de uma experiência. op. cit. Seu relato detalhado pode ser encontrado em Naúm Kiiksberg. "informe de una misión da cooperación Técnica en ei campo de la pedagogia universitária en Venezuela". Comisión de Administratición Pública dei Gobierno de Venezuela, Projeto VEN-534 das Nações Unidas, 1974.

IV. UMA CONCLUSÃO FINAL

24. Latino-América está necessitando urgentemente de conhecimento científicos e tecnológicos. Porém não necessita de qualquer tipo de conhecimentos, mas sim de uma Ciência e uma Tecnologia funcionais para suas peculiares necessidades. A possibilidade de gerá-la repousa na formação de recursos humanos latino-americanos, com capacidade de desenvolver um pensamento científico nacional e criativo. Um dos campos nos quais é maior a dificuldade de obter este tipo de material humano, apesar das aparências de progresso que sugere sua explosão quantitativa, é o das disciplinas administrativo-contábeis. Torna-se necessário empreender mudanças que permitam às instituições universitárias, as mais indicadas para proporcionar este elemento humano, cumprir sua missão quanto a este aspecto. Apesar de suas limitações como experiência em andamento e das diferenças existentes entre os países, acreditamos que experiências como a descrita podem servir para confirmar a falsidade das concepções imobilistas e supostamente modernizantes que obstruem o caminho das mudanças, ilustrar sobre as ricas potencialidades da realidade latino-americana, e entre elas, sobre a possibilidade de desenvolvimento dos novos modelos de' relações entre a Administração Pública e as Escolas de Administração e Contabilidade.

25. Devemos tornar explícita uma ressalva de suma importância. O objetivo é modificar escolas que, por sua vez, se desenvolvem em limites institucionais e contextos que apresentam agudas problemáticas que condicionam a situação das escolas e limitam as mudanças possíveis. Entretanto, acreditamos que, em grande parte das realidades da região, existe dentro dessas restrições espaço para melhoras significativas nas escolas, e que redundarão definitivamente em benefício dos seus contextos.

26. As necessidades expostas são assumidas atualmente de forma crescente na América Latina. Expressando-as, adotou-se, no Primeiro Seminário Latino-americano de Administração Pública, o compromisso, entre outros, de: "Lutar contra a dependência ideológica e tecnológica produzida pela adoção de modelos que não atendem à situação e interesses da América Latina, para o que, é necessário definir uma doutrina própria e normas específicas, aplicáveis a

nossos países”.⁸³ Efetivamente, em vários países da região, existem atualmente em germe ou em desenvolvimento, experiências, de forma semelhante à relatada.⁸⁴ Pode resultar um caminho frutífero o intercâmbio latino-americano ativo sobre elas, e empregá-las como ponto de referência em aqueles países nos quais ainda não se tenha iniciado a mudança. Ao respeito, achamos bem sensata e precisa a seguinte recomendação que, em um foro latino-americano recentemente emitiu um organismo técnico das Nações Unidas: “Apesar das diferenças de desenvolvimento entre os países da América Latina, a educação científica e tecnológica apresenta neles alguns dos problemas básicos comuns, entre os quais está o uso freqüente de projetos de educação científica preparados nos países desenvolvidos. Se, em troca fossem preparados projetos de caráter regional ou sub-regional a integração do ensino científico e tecnológico poderia aliar os esforços separados dos países, e faria o possível para intercambiar experiências e evitar a repetição de erros”.⁸⁵

⁸³ Primeiro Seminário Latino-americano de Administração Pública, patrocinado pela Escola Superior de Administração Pública da Colômbia. Conclusões Finais: Compromisso de Bogotá, setembro, 1973.

⁸⁴ Ver sobre o assunto, a experiência descrita no trabalho de Jorge Ader, “La enseñanza de la Administración Pública en las universidades Nacionales”, documento anexo a José Maria Jácome. Aspectos de la evolución de la Administración Pública en los países en desarrollo en los últimos veinte años; Exp. y lecc. Relatório Geral. XVI Congresso Internac. de Ciências Administrativas. Uma importante experiência de metas similares à relatada neste trabalho está sendo desenvolvida nos cursos de Administração e Contabilidade de maior matrícula do Continente, as da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Nacional de Buenos Aires.

⁸⁵ Comissão Econômica para a América Latina. Plano mundial de ação para a aplicação da ciência e da tecnologia ao desenvolvimento. Resumo do Plano Regional para a América do Sul. Décimo Quinto Período de Sessões, Quito, 1973. — Documento E-CN-12-949, pág. 15.

