

---

# DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E PARTICIPAÇÃO EM EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS RETARDATÁRIAS\*

José Roberto Rodrigues Afonso\*\*  
Thereza Lobo\*\*\*

## Resumo

Observações de experiências recentes na América Latina e Caribe, especialmente da brasileira, permitem identificar uma clara tendência no avanço da descentralização fiscal, diretamente proporcional à consolidação de democracia na região. Descentralização é muito mais o resultado de um processo, com determinantes que variam de um país para outro, de acordo com a configuração institucional e política e as circunstâncias econômicas.

---

\* Versão revista de trabalho elaborado para o International Center for Economic Growth — ICEG e apresentado no “Tinker Forum on the Role of the State in Latin America and the Caribbean”, no México, em outubro de 1996. Como de praxe, as opiniões são de responsabilidade exclusiva dos autores e não das instituições mencionadas.

\*\* Economista, chefe da Secretaria para Assuntos Fiscais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

\*\*\* Diretora do Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP) e consultora do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

---

---

Este artigo aborda alguns princípios recomendados para o processo de descentralização fiscal, com atenção especial para aspectos relativos à participação política e popular.

A participação no processo decisório governamental pode-se dar por formas diversificadas e com uma variedade de agentes. Defende-se que o mais importante dos fatores se refere à reforma do sistema eleitoral e partidário e ao estabelecimento de eleições livres e diretas, também no âmbito dos governos estaduais e municipais, tanto para a escolha do chefe do Poder Executivo, como dos membros do correspondente Poder Legislativo.

Em termos prospectivos, é bem possível que um círculo virtuoso se desenvolva, partindo de um cenário macroeconômico marcado pela estabilidade de preços e levando à retomada sustentada do crescimento econômico e a reformas estruturais na economia, no qual os processos de descentralização fiscal e participação política tendem a ser melhorados e complementados.

---

## 1 A Descentralização Latino-Americana

**D**esde os anos 80, a América Latina e o Caribe atravessam um período marcado por profundas mudanças, do campo político ao econômico. A redemocratização do continente está associada, em termos macroeconômicos, ao abandono do modelo de substituição de importações, à crescente abertura das economias ao exterior, à consolidação da estabilidade de preços e à revisão do tamanho e funções do Poder Público.

Por mais diferentes que sejam os países, a reforma de Estado apresenta como uma de suas características mais comuns e marcantes a descentralização fiscal e financeira. Entendida como tal — para adotar a definição mais simples —, a participação crescente dos níveis de governo intermediários e/ou locais na geração e alocação dos recursos públicos e, principalmente, na tomada de decisões das ações governamentais.

Naturalmente, fatores econômicos, sociais, culturais e históricos moldam estruturas fiscais distintas de um país para outro.<sup>1</sup> Não há um modelo teórico ideal nem um padrão uniforme ditado pela prática, para a configuração do sistema tributário, das atribuições de gasto e, sobretudo, das relações intergovernamentais. Entretanto, a observação recente das experiências latino-americanas permite identificar uma

---

<sup>1</sup> Segundo Ter-Minassian (1995, p. 1): “A arquitetura das relações fiscais intergovernamentais em qualquer país reflete uma série de fatores de ordem política, social, cultural e econômica. A história de um país, a evolução de seu equilíbrio político, a distribuição das forças políticas dentro do território e as tradições culturais são alguns dos fatores não econômicos que exercem influências importantes sobre a estrutura legislativa e constitucional e sobre as instituições que governam as relações entre os diferentes níveis de governo no país. Mesmo dentro da limitada esfera econômica, a estrutura das relações fiscais intergovernamentais e sua evolução ao longo do tempo refletem a evolução do balanço (trade-offs) entre objetivos que visam alcançar a eficiência alocativa, a redistribuição da renda e a gestão macroeconômica”.

---

tendência clara de avanço na descentralização fiscal diretamente proporcional à consolidação do regime democrático na região.<sup>2</sup> Por conseguinte, também é consensual, hoje, a condenação aos sistemas excessivamente concentradores de recursos públicos em poder do nível de governo central ou nacional.

De certa forma, há uma idéia genérica, aqui enunciada de modo simplório, de que a democracia exige autonomia e fortalecimento político e financeiro, seja dos poderes Legislativo e Judiciário, seja das esferas subnacionais de governo. Mais uma vez, tal princípio representaria um contraponto relativamente ao passado recente, em que prevaleciam os chamados regimes de governo de exceção — particularmente, ditaduras militares — que, de uma forma ou outra, com maior ou menor intensidade, recorriam a estrutura fiscais extremamente centralizadoras dos recursos e das decisões públicas.<sup>3</sup>

Há que relativizar, entretanto, a possível relação entre os processos de democratização e os de descentralização. Dependendo da forma como se dá a descentralização fiscal, com excessivo aporte de transferências federais para os governos subnacionais, não necessariamente condições mais democráticas de governo podem ocorrer. A chamada *preguiça fiscal* de governos receptores de grande volume de transferências, não interessados em aumentar suas arrecadações próprias, pode levar à manutenção de uma

---

<sup>2</sup> Ver Duran (1994), Aghón e Casas (1994), *Inter-American Development Bank* (1994) e Aghón (1995).

<sup>3</sup> Para Souza (1996, p. 533-534): "Decentralization has become a fashionable goal. It is not difficult to explain the reasons for its popularity... The excessive power of central governments has become a target for both the left and the right of the political spectrum. Furthermore, in spite of this recognition that the term 'decentralization' disguises a complex and highly varied set of phenomena, it is in the name of decentralization that current changes in constitutional, financial and intergovernmental relations are taking place. In the Third World, decentralization is a concept with an ideological attraction ..., specially as a reaction against processes which promote centralization".

---

certa irresponsabilidade fiscal dos governos locais e sua dependência confortável em relação aos níveis superiores de governo. Nessas circunstâncias, pouco estímulo virá a uma ampliação da participação, já que a decisão sobre a fonte de recursos continua centralizada.

DESCENTRALIZAÇÃO  
O FISCAL E  
PARTICIPAÇÃO EM  
EXPERIÊNCIAS  
DEMOCRÁTICAS  
RETARDATÁRIAS

Por outro lado, dadas as características da formação histórica dos estados latino-americanos, há que se levar em conta o fato de que, no plano local, também estão presentes os traços comuns do clientelismo e da corrupção. Nenhum nível de governo tem a prerrogativa da ética e da honestidade, como características inerentes. Se é certo que, especialmente no caso brasileiro, as grandes burocracias centrais montaram e consolidaram grandes esquemas de corrupção, governos regionais e locais não passaram imunes pela história. Entretanto, nesses níveis a participação cidadã e o controle social são mais fáceis de serem exercidos, desde que, ao mesmo tempo estejam disponíveis condições efetivas de uma distribuição mais equânime do poder e da riqueza. Daí o esforço da idéia associativa entre democratização e descentralização.

Vale citar, também, o recente trabalho de Schiavo-Campo (1996), que, ao discutir sobre a reforma do serviço público, faz uma breve e interessante avaliação do impacto da descentralização sobre a eficiência do setor público:

“Em diversos países da *América Latina e do Caribe*, a administração pública central ainda padece de ineficiência, desperdício e corrupção. No entanto, a ampla descentralização ocorrida ao longo da última década trouxe repercussões positivas para a eficiência administrativa como um todo e a qualidade dos serviços públicos. A descentralização também constituiu importante fator de melhorias na governança representativa na região. O principal desafio que os países da região hoje enfrentam (além do saneamento das fraquezas que continuam no serviço público central) é garantir que a descentralização não dilua a

---

responsabilidade nem enfraqueça as funções do governo — primariamente, a programação macroeconômica e sua fiscalização — que precisam permanecer centralizadas” (*op. cit.*, p. 11-12).

Entende-se que não há uma definição precisa, muito menos fórmulas — nem de modo geral, nem específico para cada país —, para medir qual o grau ótimo de descentralização ou indicar a divisão ideal de recursos, tarefas e poderes entre as diferentes esferas governamentais. É ilustrativa uma comparação simplória da evolução da distribuição intergovernamental da despesa pública no Chile e no Brasil desde os anos 80. Enquanto no primeiro país, a participação dos governos subnacionais cresceu de 4% para 13% do gasto nacional, no segundo, aumentou de 35% para 48% — isto é, a descentralização chilena avançou mais em termos relativos, porém, levou a uma situação que no Brasil seria mais centralizada do que no auge do regime militar.

A descentralização é muito mais o resultado de um processo, no qual influem determinantes que também mudam, de um país para outro, de acordo com a conformação institucional e política e as circunstâncias econômicas. É pertinente a orientação metodológica dada por BIRD (1993, p. 79):

*“Analysis of different practices in different countries is one of the few ways in which information on the effects and properties of different fiscal institutions may be obtained. In this regard, it is important to distinguish between decentralization and federation... decentralization is being advocated (or at least discussed) as a possible cure for many of the ills afflicting the country in question. Moreover, in many instances, the economic literature on fiscal federalism is being drawn on for guidance in determining whether, and how, some variety of decentralist solution may work” (p.79).*

Vale mencionar, desde já, que o processo de descentralização fiscal está em curso na América Latina e

---

Caribe, tanto em países organizados formalmente como federações (caso do Brasil, Argentina, México e Venezuela), como em países com sistemas políticos unitários (como o Chile e a Colômbia). O fato de determinada nação ter uma organização formalmente federativa não significa, necessariamente, que sua estrutura fiscal seja mais descentralizada do que a de um país unitário — a comparação entre o México e a Colômbia é bastante ilustrativa nesse sentido. Aliás, não apenas na América Latina e Caribe, mas em todo o mundo, é pequeno o número de nações formalmente federativas.<sup>4</sup>

Não é demais lembrar que, na América Latina e Caribe, o federalismo (ou a descentralização em nações unitárias), regra geral, não nasceu de um movimento de união de unidades autônomas já existentes, como no caso típico norteamericano. As poucas federações, de direito, foram impostas pelas classes dominantes nacionais, como supostas alternativas de independência política e financeira ao centro espanhol ou português. Mesmo nas fases de adoção de sistemas fiscais mais descentralizados, é comum — para não se fugir à regra geral — os movimentos tenderem a constituir políticas formuladas e impulsionadas de *cima para baixo*, do governo central ou do legislativo nacional para os níveis subnacionais.

De certa forma, na maioria dos países latino-americanos, os fatores econômicos são privilegiados na definição do processo de descentralização fiscal. É o caso em que a motivação maior está na busca de maior eficiência e eficácia na alocação dos recursos públicos, na tentativa de reduzir

---

<sup>4</sup> Ver, ainda, BIRD (1993, p. 79): "... there are surprisingly few truly federal countries in the world: Silverman, for example, lists only 17 formally federal countries, only 10 of which are developing countries. In fact, however, only three of the developing countries listed (India, Brazil, and Nigeria) appear to be truly federal in the sense used here: that is, countries in which both central and state governments not only have formally independent powers but use them in practice." "... To illustrate in the Latin American context, Venezuela and Mexico are formally federal; yet neither is in practice as 'federal' as Argentina, let alone Brazil" (*op. cit.*, p.99).

---

gastos, ajustar as finanças do governo central e fomentar o autofinanciamento dos governos subnacionais. A descentralização fiscal é vista, acima de tudo, como um instrumento de política econômica, um programa do governo federal, obedecidas etapas de planejamento, execução e avaliação das ações.<sup>5</sup> Nesse caso, é comum o plano de descentralização aparecer após ter sido bem-sucedida a estabilização da economia e como um dos principais meios para a reforma de ajuste e modernização do Poder Público.<sup>6</sup>

Em outra situação (típica do Brasil), os fatores políticos são predominantes. A lógica para aumentar recursos e poderes nas mãos dos governos intermediários e/ou locais é, antes de tudo, enfraquecer o governo central e evitar que, a partir daí, volte a se instalar um regime centralizador ou ditatorial no país. A descentralização não nasce de uma ação da política fiscal ou econômica, mas sim de uma *reação* dos governos subnacionais, ou em favor destes, contra os poderes ditos

---

<sup>5</sup> *A relação entre políticas de estabilização e de descentralização fiscal na América Latina e Caribe é comentada por Aghón e Casas (1994, p. 107): "... las presiones que pueden observarse sobre el déficit fiscal parecen que están asociadas a los períodos de transición en que se busca pasar a etapas de mayor descentralización. Esto parece evidenciar un trade-off entre la descentralización y la estabilidad económica de corto plazo, por lo que un proceso de esta naturaleza debería iniciarse cuando las finanzas públicas estén debidamente saneadas... acerca de que el sentido común aconseja tener una situación macroeconómica estable antes de iniciar un serio proceso de descentralización. Con esto se pretende aliviar los costos del período de transición — si éstos existen. En todo caso esta relación de condición previa debe analizarse en profundidad para poder obtener una conclusión clara a este respecto... En general observamos que los procesos de descentralización en América Latina e Caribe se encuentran en una etapa temprana y hacen parte de las reformas estructurales que se vienen dando en la región. Dado que cada realidad es distinta a otras, la consolidación del proceso se conseguirá sólo en un proceso de prueba y error."*

<sup>6</sup> *É verdade que a literatura recente sobre experiências internacionais de relacionamento intergovernamental também registra opiniões de conflitos entre descentralização e estabilização. É comum se atribuir, em parte, as dificuldades para estabilizar a China e a Rússia a uma eventual excessiva participação, no setor público e na economia, dos níveis subnacionais desses governos. No Brasil, essa relação também era comum antes de implementado o atual e bem-sucedido plano de estabilização econômica.*

---

excessivos do centro. O processo é implementado, basicamente, a partir de instrumentos eminentemente políticos — regras fiscais detalhadas são cravadas na Constituição, em leis nacionais e/ou acordos e pactos entre os chefes dos poderes Executivo e Legislativo.

Ainda que recorrendo a outras definições ou denominações, a mesma argumentação é desenvolvida por outros autores, como, por exemplo, Albuquerque e Knopp (1995, p. 9):

“... os projetos descentralizados implementados na América Latina e Caribe nos últimos dez anos fortemente sugerem que não se trata de questão simples, nem fácil... caberia mencionar aqueles projetos que, conduzidos por governos centrais fortes, caracterizam o que se pode chamar de *descentralização pela oferta*. E distingui-los daqueles outros processos, nascidos mais de baixo para cima, em que pressões e interesses subnacionais acabam obtendo, de um poder central enfraquecido, mais recursos e mais autonomia para a prestação de serviços sociais: a *descentralização pela demanda*.”<sup>7</sup>

“Pragmaticamente, esses dois paradigmas tendem, com a evolução dos processos descentralizadores, a confundir-se, sobrepondo-se dialeticamente um ao outro. Geram comumente contradições e conflitos, seja porque o governo central quase sempre procura

---

<sup>7</sup> Albuquerque e Knopp (1995, p. 10) assim caracterizam algumas experiências latino-americanas:

“Dentre as descentralizações pela oferta, poder-se-ia incluir as reformas político-administrativas descentralizadoras da Colômbia de inícios dos anos 80, voltadas para reduzir a pressão fiscal sobre o governo central; a reforma educacional do México, destinada a quebrar poderes e influências sindicais julgadas excessivas; as medidas descentralizadoras conduzidas pelo Chile na década de 70, visando difundir mais eficientemente, no espaço nacional, as ações de governo; e a descentralização na Venezuela (iniciada em 1989), que objetiva superar a crise generalizada de legitimidade governamental. Exemplos de descentralização pela demanda seriam os casos do Brasil e da Colômbia constituintes (1988 e 1992, respectivamente).”

---

recuperar os poderes e os recursos de outrora, seja porque os governos subnacionais, cômnicos da autonomia e dos novos recursos conquistados, se revelam dispostos a mantê-los (ou mesmo a ampliá-los) a qualquer custo...” (*op. cit.*, p.10).

Compatível com a tardia redemocratização política e a estabilização econômica, a descentralização fiscal na América Latina e Caribe, regra geral, foi iniciada sob inspirações simplistas ou precárias e segue processos marcados por desequilíbrios administrativos e financeiros. Antecipa-se que reconhecer distorções no processo não significa, por si só, considerar a descentralização inviável ou menos funcional do que esquemas centralizadores de recursos.

Nesse sentido, também pode ser aprofundada, no presente debate, a questão da *participação* nas decisões públicas, nas suas mais diferentes formas e pelos mais distintos atores. Já na própria motivação dos processos de descentralização, são comuns idéias de participação que, se por um lado parecem de bom senso e têm fácil apelo popular, por outro, pecam quando ensejam posições extremadas e simplistas. É o caso de raciocínios do tipo:

— “os serviços públicos sempre devem ser prestados pelo governo mais próximo do cidadão beneficiado pelo serviço” ;

— “toda receita pública é arrecadada em uma localidade e, na sua maior parte, deveria caber ou ser gasta pelo respectivo governo local” ;

— “uma unidade federada ou um governo subnacional verdadeiramente autônomo não tem que se importar com o que acontece fora de suas fronteiras” ;

— “só haverá democracia no país e uma federação forte, quando o governo central for fraco e limitado, política e financeiramente” ; e

---

— “as ações de um governo só são legitimadas se submetidas ao crivo de conselhos e/ou consultas populares, e por estes aprovadas” .

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E PARTICIPAÇÃO EM EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS RETARDATÁRIAS

Evidencia-se a necessidade de cuidados com generalizações perigosas. Não se pode resumir a descentralização fiscal apenas a uma questão de participação e controle social, como também não se pode deixar de considerá-la. Questões de financiamento, custo, tecnologia, escala e qualidade dos serviços públicos também devem ser ponderadas. Não há uma solução pronta e perfeita para encontrar o equilíbrio na solução de questões tão diferentes e, por vezes, conflitantes.

Este artigo representa uma tentativa de alinhar alguns princípios mais importantes e recomendados aos processos de descentralização fiscal, com especial atenção para as questões relativas à participação. Insiste-se, entretanto, que não há pretensão — até porque isso não seria exequível — de se traçar qualquer espécie de manual ou metodologia para orientação ou avaliação de experiências nacionais de descentralização fiscal. Esse processo, em cada país, resulta da conjugação de fatores próprios.<sup>8</sup> No capítulo seguinte são apontados, brevemente, os traços fiscais-financeiros mais marcantes da experiência brasileira e, no capítulo 3, debatidos os efeitos da descentralização para melhoria da participação política.

---

<sup>8</sup> Segundo Bird (1993, p. 78): “In reality, there is no such solution because federalism is a complex multidimensional phenomenon whose specific features depend largely upon the particular context in question.” “... much may be learned from studying how different federal countries arrange their fiscal affairs: the solutions found in practice may be very different, depending on the local context, but the basic problems faced are likely to have a strong resemblance” (op. cit., p. 79).

---

## 2 Peculiaridades Fiscais do Caso Brasileiro

O Brasil é organizado como uma república federativa, tanto formalmente, como, hoje, na prática.<sup>9</sup> Neste país, é desenvolvido um dos processos de descentralização fiscal *mais peculiares* do mundo — a começar pela Constituição vigente formalizar a Federação como a união não apenas de estados (governos intermediários), como também de municípios (governos locais).<sup>10</sup>

A Federação brasileira não é muito diferente do quadro geral de sua economia: marcada por *gritantes diferenças*. Por um lado, ostenta elevados índices de participação dos governos subnacionais na geração direta e, mais ainda, na alocação da receita tributária, bem como na realização das despesas com pessoal ativo, outros gastos de consumo corrente e investimentos fixos, inclusive administrando orçamentos com o mínimo de interferência do governo central.<sup>11</sup> Por outro, o

---

<sup>9</sup> Bird (1993, p. 80) também faz uma sintética e curiosa análise comparativa do Brasil: "The two developing country federations considered here, Brazil and India, are also very different, with Brazil perhaps most closely resembling the United States in its formal political structure as well as its relatively cultural homogeneity and India being closer to Canada both in terms of cultural heterogeneity and its parliamentary form of government. On the other hand, the degree of regional income disparity is much greater in both Brazil and India than in any developed federation. Finally, the importance of municipalities in Brazil and the strong direct links between municipal and central government are quite different from the situation in India".

<sup>10</sup> Ver, entre outros trabalhos, Shah (1990); Tanzi (1992); Serra e Afonso (1991); e Afonso (1994), bem como Afonso (1994) e (1996).

<sup>11</sup> Dillinger (1995, p. 107-108), por exemplo, enfatiza a autonomia dos governos locais no Brasil: "Every country situation is unique to some extent; cultural and historical conditions differ, and, even in countries with similar backgrounds, the government's readiness to act on specific decentralization issues varies ... At the other extreme is Brazil, in which local governments are almost sovereign. Brazilian municípios have historically enjoyed complete political autonomy, with councils and mayors chosen in local elections (except during the military regime of 1964-1985). They receive unrestricted, constitutionally-mandated shares of the principal taxes levied by federal and state governments and they have the power to impose a variety of local taxes, with unrestricted rates..."

---

país ainda apresenta gritantes disparidades socioeconômicas regionais e familiares, paga um custo financeiro elevado para manter a unidade nacional e relações, e registra relações intergovernamentais complexas e desarticuladas.

DESCENTRALIZAÇÃO  
O FISCAL E  
PARTICIPAÇÃO EM  
EXPERIÊNCIAS  
DEMOCRÁTICAS  
RETARDATÁRIAS

Ao contrário do recomendado por teóricos e analistas estrangeiros e, também, diferentemente de outras experiências latino-americanas, no Brasil, a descentralização fiscal recente foi iniciada e aprofundada em meio a um cenário extremamente adverso, de crise política, econômica e social. Em outro sentido, o marco conceitual tende a aconselhar que as finanças públicas nacionais estejam saneadas e a economia estabilizada para se iniciar um programa bem-sucedido de descentralização, de modo a atenuar os custos esperados no período de transição. Aqui, mudanças institucionais favoráveis às finanças estaduais e municipais foram adotadas desde o final da década de 70, e aprofundadas com a promulgação da Constituição da República de 1988, sendo o novo cenário fiscal-financeiro consolidado na primeira metade dos anos 90. Tudo isso em meio a um ambiente bastante adverso — hiperinflação, recessão, mudança de regime político, pobreza, dívida social

No Brasil, a motivação básica da descentralização fiscal foi de natureza eminentemente política. O processo não foi determinado por interesses precipuamente técnicos, não partiu de qualquer planejamento, muito menos persegue uma estratégia econômica deliberada, com políticas bem-definidas, buscando maior eficiência e eficácia nas ações governamentais. As mudanças constitucionais foram vinculadas à redemocratização do país e impostas ao governo central pelo Poder Legislativo Nacional. Não é demais repetir que não foi elaborado um plano nacional, prévio e ordenado, para reestruturação da Federação

---

*Para uma análise da importância dos Estados na experiência recente de descentralização no Brasil, ver Souza (1996).*

---

brasileira. Muito menos foi celebrado um pacto entre chefes dos Executivos dos três níveis de governo.

Os indicadores atuais da evolução e estrutura tributária e fiscal demonstram um *acentuado grau de descentralização, acompanhado de ampla autonomia de ação dos governos estaduais e municipais*. Estes responderam por parcela crescente da receita e da despesa governamental desde o início dos anos 80, sendo a tendência assegurada e acentuada após a promulgação da Constituição de 1988.

Por trás da tendência geral à descentralização, existem movimentos bem diferenciados na redistribuição dos recursos públicos. Em termos verticais, quase todos os ganhos relativos couberam ao nível local de governo, pouco se alterando a posição do nível intermediário — sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação própria mais/menos transferências constitucionais). Em termos horizontais, a maior parte dos recursos adicionais foi destinada aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas — mais que revertendo, na divisão da receita tributária disponível e do gasto, a elevada concentração nas regiões ricas da geração da arrecadação e do produto interno. Para evidenciar tais comentários, vale destacar a seguir alguns indicadores recentes.<sup>12</sup>

— Se computados apenas os impostos (menos de 17% do PIB, em 1995), os governos subnacionais arrecadam diretamente cerca de 55% do total, mas, após realizadas as repartições constitucionais, estes dispõem de 71% da receita. Grande parte desse resultado é explicada pelo fato de os estados administrarem o tributo mais abrangente e que mais arrecada no país (7,5% do PIB), incidente sobre circulação de mercadorias e serviços de transportes e comunicações — o ICMS, um tipo de tributo sobre valor adicionado, fugindo

---

<sup>12</sup> Ver Afonso e Ramundo (1995) para uma coletânea de estatísticas atualizadas da Federação brasileira.

---

totalmente aos paradigmas teóricos e internacionais, que recomendam sua cobrança pelo governo central.

DESCENTRALIZAÇÃO  
O FISCAL E  
PARTICIPAÇÃO EM  
EXPERIÊNCIAS  
DEMOCRÁTICAS  
RETARDATÁRIAS

— Adotado o conceito de tributo das contas nacionais, incluindo contribuições e taxas, em 1995, da carga tributária global estimada em 30,2% do PIB, estados e municípios arrecadam diretamente 34% e, após transferências, dispõem de 44%. O governo federal depende cada vez mais das contribuições vinculadas para a seguridade social (dois terços de suas disponibilidades efetivas), que incidem sobre salários, vendas e lucros (no agregado, arrecadam mais de 11% do PIB).

— Os fluxos de transferências intergovernamentais são expressivos (mais de 6% do PIB) e diversificados — estima-se que três quartos constituam repartições regulares e predefinidas de receitas tributárias, e um quarto, ressarcimentos, compra de serviços de saúde e repasses voluntários. Apesar do elevado montante de transferências, a autonomia dos governos receptores é pouco comprometida, porque perto 65% do total repassado pode ser aplicado com liberdade total, proporção que sobe para mais de 90% se computadas as vinculações genéricas para ensino e saúde — tipo *block grants*.

— A evolução da divisão por governo da receita tributária nacional indica que a participação agregada dos governos subnacionais voltou, em 1995, ao mesmo nível observado em 1965, antes da reforma centralizadora dos militares, mas os movimentos são diferenciados por nível de governo. No conceito de receita disponível, em termos relativos, os estados nada ganharam (detêm apenas 27% do total de tributos) após promulgada a Constituição e perderam um quarto da proporção que absorviam da reforma tributária dos anos 60, enquanto a fatia dos municípios salta de 10% para 17% no período. A União, por sua vez, se perdeu posição relativa na divisão do *bolo* de tributos do país, ganhou em termos de magnitude devido ao significativo aumento da

---

carga tributária do país — sua disponibilidade subiu de 13% para 16% do PIB entre 1988 e 1995.

— Em termos regionais, a receita tributária disponível dos governos estaduais e locais das regiões menos desenvolvidas cresceu, em média, 8% a.a. entre 1967 e os primeiros doze meses do Real, contra 5% das mais desenvolvidas. Na distribuição dessas receitas, apenas 32% cabem atualmente ao estado de São Paulo, embora este gere 35% da renda nacional. Agregados os orçamentos de todos os níveis de governo, o Centro-Sul do país gera cerca de 80% do produto interno e da receita tributária, mas recebe apenas em torno de 60% do gasto.

— No gasto do governo computado nas últimas contas nacionais disponíveis (1995), os níveis intermediário e local respondem por cerca de 70% das despesas com pessoal ativo e encargos sociais (despesa do governo global consolidado de 10,8% do PIB), 65% das demais compras para consumo corrente do governo geral consolidado (5,2% do PIB) e 80% da formação bruta de capital fixo (2,4% do PIB). O nível central só é muito preponderante nas transferências correntes para famílias, sejam as de assistência e previdência (83% dos 13,5% do PIB), sejam os juros e encargos da dívida (94% dos 29% do PIB do serviço da dívida, incluindo também as amortizações, no conceito nominal).

— Por último, consideradas as despesas governamentais não-financeiras, ou seja, excluídos os gastos com encargos da dívida, a composição das contas revela que o governo federal foi responsável por somente 54% do total consolidado dos três níveis de governo em 1995 — 35,1% do PIB. Os governos estaduais representaram 30% daquele montante e os governos municipais 16%, indicando o predomínio dos níveis subnacionais no gasto público nacional. A importância relativa do governo central nunca foi tão baixa no período do pós-guerra e, de outro lado, nunca foram tão relevantes os municípios.

---

A estabilidade da economia obtida com a implantação do Plano Real, em meados de 1994, abriu novas oportunidades para se racionalizar a descentralização fiscal no país.<sup>13</sup> Antes de mais nada, por si só, vale destacar que a própria implantação e o êxito inicial do Plano Real já demonstram que é possível estabilizar uma economia num contexto de forte descentralização de recursos e de poderes em torno da política fiscal. E, por sua vez, a estabilidade facilita os esforços para se aprimorar o processo de descentralização fiscal já existente. Em particular, importa perseguir maior integração e coordenação entre as diferentes instâncias governamentais. O governo central dispõe de um importante instrumento — a enorme dívida dos governos intermediários e dos maiores governos locais, hoje concentrada, direta ou indiretamente, nas mãos do Tesouro Nacional.

Depois que renegociou e assumiu diretamente montantes crescentes da dívida estadual (primeiro a externa, depois a bancária e, finalmente, a mobiliária), o governo central aumentou a capacidade de interferir sobre o futuro das finanças subnacionais. As autoridades econômicas federais passaram a dispor de condições excepcionais para apoiar, senão exigir, um ajuste fiscal efetivo e duradouro dos governos estaduais. A renegociação da enorme dívida estadual junto à União está sendo vinculada, entre outros objetivos e ações, a:

- programas de demissão de funcionários públicos;
- venda ou rígido controle dos bancos de propriedade dos estados;
- privatizações de empresas ou maiores concessões à iniciativa privada nas áreas de energia elétrica, saneamento, transportes e comunicações;

---

<sup>13</sup> Para uma análise mais detalhada e atualizada deste aspecto, ver Afonso (1996).

---

— apoio à reestruturação do sistema tributário, especialmente as mudanças no imposto estadual sobre circulação (ICMS), de modo a se tornar um imposto verdadeiramente nacional — sem que isso exija mudar a competência exclusiva para o governo central —, incidente sobre o consumo — desonerando exportações e investimentos — e, o principal, harmônico no território nacional e em relação ao MERCOSUL.

Não será simples a busca da eficiência e eficácia — até porque um processo de descentralização deslanchado a partir de fatores fundamentalmente políticos não se pauta pelo ótimo teórico. Divergências de interesses entre os três níveis de governo — como no demais, entre quaisquer credores e devedores — serão permanentes, porém, cada vez mais uma parte precisa da outra, e serão buscadas e encontradas soluções negociadas.<sup>14</sup> O importante é que, no Brasil, a descentralização fiscal, como as demais reformas de Estado, quando intrinsecamente associada à democratização do país, torna-se uma conquista mais perene do que quando resultante de um mero programa de ação do governo central.

### 3 Participação Política e Princípios Básicos

Para romper com a predominância de ações baseadas no espontaneísmo e no casuísmo, as quais caracterizavam tentativas isoladas de descentralização, seja de governos centrais, seja de esferas intermediárias, é possível identificar

---

<sup>14</sup> Para Souza (1996, p. 551), por exemplo: “The evidence of Brazil’s experience in a decade of political and financial decentralization shows that although decentralization fosters democracy, there are many political and economic factors influencing its outcomes, exposing the many limits of decentralization: the limits of financial decentralization in countries affected by regional inequalities; the limits of political decentralization when old political coalitions live on; the limits of decentralization on policy results when there is a lack of social consensus on what is to be achieved by decentralization. The limitations help us to understand why decentralization has generally promised more than it has delivered, both in the political system and in policy results, emphasizing that decentralization is not the panacea promised by its advocates, and that its results are influenced by political and economic factors”.

---

alguns princípios mínimos — longe de constituírem um roteiro formal ou obrigatório para implementação de um programa efetivo de descentralização.<sup>15</sup>

DESCENTRALIZAÇÃ  
O FISCAL E  
PARTICIPAÇÃO EM  
EXPERIÊNCIAS  
DEMOCRÁTICAS  
RETARDATÁRIAS

A descentralização fiscal sempre deve estar baseada em alguma forma de *pacto federativo*. Não há como implementar um processo descentralizador da administração pública sem atentar, antes de mais nada, para as relações políticas entre os poderes dos diferentes níveis de governo, o sistema eleitoral e a representação no Congresso Nacional. Não apenas para iniciar a descentralização, mas também para se ajustar ou retomar seu processo, é imprescindível o recurso ao pacto federativo.<sup>16</sup> Na ausência de pactos, crescem visões ou práticas que levam ao extremo a idéia de descentralização, pressupondo que é dispensável um governo central e que não importa o que acontece do lado de fora das fronteiras de cada município, distrito, província e até país. Entretanto, há um papel decisivo a ser desempenhado pelo nível central ou federal de governo como coordenador e formulador de planos e políticas nacionais — ainda que, na execução, sua importância possa ser limitada.

Pacto, também, está intimamente ligado à chamada *questão regional*, crucial para muitos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, que tendem a apresentar uma distribuição mais perversa da riqueza e do bem-estar social.

---

<sup>15</sup> Para uma descrição mais detalhada das diretrizes e questões operacionais de programas de descentralização, ver, dentre outros, Lobo e Medeiros (1993) e Duran (1995).

<sup>16</sup> Albuquerque e Knopp (1995, p. 10) assim destacam a importância do pacto para aperfeiçoamento do processo de descentralização fiscal: "... a descentralização deve constituir-se em política e estratégia consciente, coordenada e orgânica, de formulação, financiamento e execução compartilhada de ações de governo, orientada por objetivos comuns e envolvendo permanente e conseqüente negociação política. Nesse contexto, impõe-se encontrar o ponto de equilíbrio entre a necessidade de assegurar a eficiência e a equidade e o grau de autonomia dos agentes políticos e sociais envolvidos. Ele somente pode ser alcançado mediante pacto federativo integrador, avalizado pela sociedade, que constitui hoje um dos maiores desafios do processo brasileiro de modernização".

---

Particularmente no Brasil, exemplo da Índia, as profundas disparidades econômico-sociais entre macro e microrregiões geográficas são condicionantes fundamentais do processo de descentralização fiscal. O fluxo de receitas de transferências intergovernamentais é um fator decisivo para soldagem dos divergentes interesses e anseios dos membros tão díspares de uma mesma federação.

A diversidade e os conflitos de interesses entre membros federados ou agentes políticos são naturais, inexoráveis. A diferença será dada, primeiro, pela capacidade de negociação, barganha e cooperação, e, depois, por se pactuarem e implementarem soluções minimamente consensuais. Para a descentralização, importa também que o produto do acordo político fosse convertido em uma verdadeira política de estados, em lugar de um conjunto de iniciativas governamentais desorganizadas e fragmentadas, que não permite visualizar o seu fim e pouco resiste às mudanças de mandatos dos governantes.

O objetivo de *racionalizar o gasto público* por meio da descentralização das ações governamentais reclama a perseguição de algumas diretrizes já clássicas — a flexibilidade, o gradualismo, a transparência no processo decisório, o controle social e a articulação com políticas macroeconômicas, especialmente as de curto prazo, voltadas para a estabilização de preços e o ajuste fiscal.

Vale estender mais os comentários em torno de aspectos que, de uma forma mais direta ou não, relacionam descentralização com participação. Os objetivos relativos à participação política e cidadã tendem a se aproximar de um para outro país, como legitimar governos ou políticas econômicas, aumentar o controle social para tornar mais eficaz o gasto público e/ou aprimorar a qualidade da despesa social básica. Mas a exemplo da descentralização como um todo, não há modelo ideal para a implementação dos mecanismos de participação.

---

Quanto à idéia de *vantagens comparativas*, já foi comentada a cautela com generalizações do tipo “quanto mais próxima do cidadão, melhor deverá ser a provisão do serviço”. Em alguns casos, sobretudo da grande infra-estrutura (transportes, comunicações e energia), problemas de escala, de financiamento e de caráter tecnológico fazem com que alternativas e arranjos institucionais diversos tenham que ser buscados. Se por um lado, em casos como os de infra-estrutura, a parceria com o setor privado tende a ser mais interessante do que a transferência de atribuições para as esferas inferiores de governo, por outro, deve despertar atenção para questões de qualidade da prestação dos serviços, de custo e de cobertura.

À parte uma visão simplista e extremada de que toda e qualquer ação governamental deve caber à unidade mais próxima da população, a participação cidadã é enfocada em outros estudos de diretrizes da descentralização, a partir de duas alternativas para implementação de seus programas: a) o modelo de *eleição pública local*; e b) o *modelo principal agente*. Aghón e Casas (1994, p. 29) assim resumem os modelos analíticos:

*“el modelo principal agente ... caracteriza a las unidades menores como entes a los cuales hay que brindarles los incentivos para que se comporten de la manera que quisiera el nivel superior. El [modelo elección pública local] supone un mayor grado de autonomía por parte de las unidades inferiores y se centra en el criterio mediante el cual los ciudadanos toman las decisiones...”.*

*“mediante modelo [de la elección pública local] se refuerza la responsabilidad (accountability) fiscal por parte de los gobiernos locales debido a que una de las implicaciones de este modelo es que los electores premiarán o castigarán a una autoridad reeligiéndola o destituyéndola según evalúen su actitud, y eficiencia en*

---

*las tareas administrativas que le compete hacer...” (op. cit., p. 32).*

*“en el caso del modelo principal-agente se tiende a criticar la falta de autonomía de los gobiernos subnacionales... Por otro lado, el modelo de la elección pública local lleva a un grado mayor de autonomía que puede terminar siendo absoluta y contraproducente para el logro de objetivos nacionales... no existe una receta exacta de la forma de llevar a cabo el proceso. Ello dependerá de las características de cada realidad...” (op. cit., p. 32-33).*

O tema da *equidade* chama atenção para a focalização das despesas públicas. Se é um caminho para buscar maior efetividade na redefinição das responsabilidades de gasto, também suscita um difícil desafio: identificar e selecionar a camada de beneficiários a serem priorizados em meio à população. Tarefa que se torna tanto mais difícil quanto maior o contingente, absoluto e relativo, da população que vive abaixo da chamada linha da pobreza — caso típico do Brasil. Para implementar e lograr políticas redistributivas eficazes e de larga dimensão, é imprescindível buscar arranjos financeiros e institucionais novos.

A *efetividade do gasto*, também, reclama atenção para pontos como o da distinção entre produção e provisão de serviços: a responsabilidade por uma e por outra não necessariamente deve recair sobre a mesma entidade. Importa identificar quem produz melhor e com o menor custo, e como se controla esse gasto, para mantê-lo efetivo. Formas alternativas de produção de serviços podem ser utilizadas — *terceirização*, parceria, cooperativa; contratos de gestão; consórcios, etc. A sustentabilidade da produção do serviço é aspecto definitivo para garantir a efetividade do gasto. Por exemplo, de nada adianta transferir responsabilidade de gasto se o impacto da transferência for danoso para a saúde financeira da agência receptora. O que levanta também o

---

aspecto da necessidade de padrões mínimos de funcionamento, ou seja, a responsabilidade só deveria ser transferida se houvesse garantia de um mínimo de resultado em termos da prestação do serviço público.

DESCENTRALIZAÇÃO  
O FISCAL E  
PARTICIPAÇÃO EM  
EXPERIÊNCIAS  
DEMOCRÁTICAS  
RETARDATÁRIAS

Na busca de eficiência no gasto, surge ainda aspectos relativos à possibilidade de seu monitoramento constante, seja pela autoridade pública transferidora da atribuição, seja pelos beneficiários dos serviços. Isso remete aos princípios de *political accountability* e *controle social*. O primeiro remete à possibilidade de serem responsabilizados os decisores ou os executores por eventuais erros, omissões ou negligências cometidos na prestação de serviços. O princípio do controle social, intimamente ligado ao primeiro, fala do acompanhamento sistemático de resultados para garantir um mínimo de equidade e efetividade. Dillinger (1995, p. 118), por exemplo, argumenta que:

*“... fundamental element in a sucessfully decentralized system of governance is an appropriate balance between central regulation and local political accountability... Even if local governments are assigned clearly defined functions and have the means to finance these functions, local political leadership will no necessarily respond to the interests of their constituents (or to the central government) unless a balanced system of accountability is in place.*

*Both forms of accountability, regulation and political participation, are complementary. With the recent proliferation of democracy, the role of local politics as the primary tool of accountability has received much attention. Nevertheless, as responsibilities are devolved to local government some central regulations must remain”.*

Ambos os conceitos e práticas vão aplicar-se tanto às ações executadas pelo setor público como àquelas desenvolvidas pelo setor privado, lucrativo ou não. Infelizmente, no Brasil, como na maioria das experiências latino-americanas, até

---

agora não se tem notícia de avanços mais significativos na participação de organizações não-governamentais (ONGs), tanto na execução direta por concessões recebidas, na parceria com os próprios órgãos públicos, como na avaliação, fiscalização e proposição de alternativas às diferentes ações governamentais, especialmente nas áreas sociais. Por outro lado, acredita-se demasiado na formação de conselhos como forma de controle social. A escolha de profissionais instáveis ou membros provenientes da sociedade local para formarem grupos que opinam ou até decidem sobre a alocação de recursos de determinados projetos ou atividades do governo é uma alternativa interessante àqueles países em que não há um sistema eleitoral-político democrático. Mas, nos casos em que há um mínimo de organização democrática — se possível, com eleição popular e direta dos chefes dos poderes Executivo e dos membros dos parlamentos (quando não, até de parte do Judiciário) —, não se justifica transferir funções de governo ou submeter sua atuação ao crivo de conselhos ou a freqüentes referendos populares. Há que se encontrar um ponto de equilíbrio, que estimule a participação cidadã via conselhos e consultas populares, mas que não seja exagerada a ponto de ameaçar as instituições democráticas.<sup>17</sup>

A participação crescente e o mais expressiva possível da geração local de receitas, própria ou direta, no financiamento dos gastos dos governos subnacionais, constitui um dos

---

<sup>17</sup> Em *World Bank (1995, p. 13)*, é comentado que: “Al mismo tiempo se presenta una corriente opuesta que no identifica el acercamiento al pueblo con la democracia multipartidista o con la separación respecto al gobierno central. En Chile (bajo el gobierno de Pinochet) y en otros países como Guatemala y particularmente en México, la descentralización ha sido simultánea a la creación de nuevas instituciones participativas, encargadas de vincular más directamente las decisiones y la inversión de la comunidad con las autoridades centrales. Las nuevas instituciones pueden pasar por alto el gobierno local o reducir su autonomía. Esta forma de descentralización que pretende estimular, rejuvenecer y legitimar el papel del gobierno central y del partido político que lo controla, estableciendo vínculos directos con la comunidad y el pueblo organizado, se ha dado en otras regiones, especialmente en África. Un autor la ha llamado recentralización a través de la descentralización”.

---

fatores mais importantes, seja para incentivar e moldar a participação popular no processo, seja para melhorar a eficácia e a eficiência na alocação dos recursos públicos. De maneira simples, há de se esperar que participação e controle social sejam diretamente proporcionais à parcela do orçamento dos governos intermediários e dos locais custeada por receitas, tributárias ou não, decididas ou legisladas, recolhidas e administradas pelas próprias autoridades locais. Esse é o aspecto mais destacado por Duran (1995, p. 130) com relação à participação política na descentralização fiscal:

DESCENTRALIZAÇÃ  
O FISCAL E  
PARTICIPAÇÃO EM  
EXPERIÊNCIAS  
DEMOCRÁTICAS  
RETARDATÁRIAS

*“In accordance with the thought that efficiency follows the source of financing, local citizens need to be involved in the local public exercise of deciding “who gets what, when, how and who pays for it”. When own sources finance a large part of the local budget, political participation in its determination will tend to be high and the local authorities will be accountable for the results of their policies. This is not, however, the pattern in most jurisdictions in Latin America. When transfers intervene, accountability is split in two: upward towards the national government and downward towards the local citizenry.*

*In the specific case of primary education and health, accountability could be enhanced by the utilization of user-fees, that is, charging the consumers for a portion of expenditures. This approach would strengthen the budget and help the authorities in the difficult reading of consumer preferences for public goods”.*

Os esforços em tal sentido, entretanto, esbarram em sérios obstáculos: a pouca solidez da base das competências tributárias normalmente atribuídas aos governos subnacionais; a debilidade da riqueza e da movimentação da economia da região ou localidade; e a falta de capacitação técnica e de uma cultura voltada para a cobrança de impostos e para uma gestão financeira mais organizada.

---

O reconhecimento da fragilidade institucional dos governos faz com que se destaque a necessidade de estabelecerem-se sistemas de apoio ao desenvolvimento institucional em todas as esferas do Estado. É evidente que o processo de descentralização sinaliza para uma necessidade imediata dos governos receptores de novos recursos e atribuições. Entretanto, isso não significa eximir-se o governo central também de uma necessidade de aprimorar sua administração, introduzindo instrumentos gerenciais consentâneos com seu novo papel. A capacitação de servidores públicos, a implementação de sistemas de informação gerenciais, a introdução de instrumentos regulares e permanentes de monitoramento e avaliação são exemplos de ações voltadas para o desenvolvimento institucional, requeridas por qualquer nível de governo.

Chama-se a atenção para a *atuação responsável do Legislativo* em todo esse movimento de mudanças. Para que sejam atingidas a efetividade e a consolidação das transformações provocadas pela ampliação dos esquemas de autofinanciamento dos governos locais e pela racionalização do gasto descentralizado, há que se introduzir o Legislativo em todas as fases do processo, nos três níveis de governo. Em outras palavras, considera-se indispensável a cumplicidade do Legislativo para levar adiante as mudanças desejáveis. Do contrário, é elevado o risco de ter-se um inimigo considerável, que vai lutar contra e com razoável chance de sucesso. Para se garantir a aliança com o Legislativo, certamente serão necessárias mudanças nas relações deste com o Executivo e com a sociedade em geral, na maneira de *fazer negócio*. É um excelente momento para recuperar funções desprestigiadas e esquecidas do Legislativo, tais como a fiscalização e a própria representatividade dos interesses da sociedade.

Finalmente, princípio fundamental da descentralização — e dos demais programas de governo — é a garantia de *sustentabilidade* do processo. O cumprimento dos acordos políticos e uma forte participação da sociedade civil

---

organizada, por meio de canais transparentes e desimpedidos, são condições imprescindíveis para a continuidade e a consolidação da política.

DESCENTRALIZAÇÃO  
FISCAL E  
PARTICIPAÇÃO EM  
EXPERIÊNCIAS  
DEMOCRÁTICAS  
RETARDATÁRIAS

#### 4 A Avaliação por meio de Eleições

Antes de tudo, para uma avaliação crítica da descentralização fiscal latino-americana e para a apresentação de sugestões visando ao seu aperfeiçoamento, há de se considerar seu caráter retardatário, em relação às experiências dos países desenvolvidos, e a importância dos fatores políticos, mesmo naqueles países que adotaram programas de descentralização priorizando os aspectos ditos técnicos. Como bem observa Aghón e Casas (1994, p. 108):

*“No se observa ninguna experiencia que haya sido perfectamente concebida y ejecutada desde el punto de vista económico. Ello se debe principalmente a que este proceso es eminentemente político en donde las negociaciones entre los diferentes niveles de gobierno — basadas em muchos casos en criterios técnicos — no dan la solución óptima. Sin embargo, se está avanzando en este sentido y el apoyo que se pueda prestar desde un punto de vista técnico será de vital importancia para el éxito y consolidación de estos procesos en América Latina e Caribe y el Caribe”.*

Na América Latina e Caribe, a natureza intrinsecamente política do processo de descentralização está intimamente ligada — seja como uma das causas, seja como uma das conseqüências — à redemocratização do continente. Certamente, os aspectos mais importantes da participação política nesse processo — aliás, ponto consensual entre os autores que examinam a matéria — dizem respeito às reformas dos sistemas político-partidário e eleitoral e ao estabelecimento de eleições populares, nos níveis intermediários e nos níveis locais de governo, para a escolha dos respectivos chefes do Poder Executivo e, na maioria das

---

vezes, também dos membros dos correspondentes poderes Legislativos.<sup>18</sup>

Não é demais lembrar que, na maioria dos países latino-americanos, após a redemocratização do país, ainda não ocorreram mais do que três ou cinco eleições nos níveis intermediários e locais de governo — em alguns casos, mal foi iniciado tal processo. Duran (1994, p. 61-62) comenta:

*“...The centralist tradition in Latin America is giving way to a more federal and decentralized governance structure. In countries such as Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, México, Chile, Brazil, Bolivia and Argentina, mayors and councils are now elected directly by the local citizenry. This is a rather recent development going back no further than 10 years in most cases.*

*... state or regional governors are also elected directly by the citizenry in Argentina, Brazil, Colombia, Dominican Republic, Mexico, Paraguay, Uruguay and Venezuela. This process has roughly paralleled the empowerment to elect mayors and councils.*

*While there is a clear trend towards political decentralization, this is not sufficient to conclude that local jurisdictions have in fact gained substantial autonomy... The different stages of development of the*

---

<sup>18</sup> Sobre esse aspecto, documento do World Bank (1995, p. 13), por exemplo, menciona que: “La descentralización en la región ha estado muy vinculada a la democratización, al menos en el sentido de que la grand mayoría de las iniciativas de descentralización se han dado acompañadas por el establecimiento de elecciones locales o por reformas sustanciales en el proceso electoral local. Quizá una de las reformas más importantes es la elección de alcaldes independientemente de la elección de concejos (excepto en Chile y Mexico) y la introducción de esquemas de reelección (Venezuela y Ecuador). Estas reformas tienden a incrementar la responsabilidad del elegido ante sus electores (accountability). Sin embargo, los períodos electorales cortos (dos años en Colombia y tres en muchos otros países) obstaculizan la continuidad de los programas de inversión y administración”.

---

*fiscal decentralization process is explained largely by the different political and institutional histories of each country”.*

DESCENTRALIZAÇÃO  
FISCAL E  
PARTICIPAÇÃO EM  
EXPERIÊNCIAS  
DEMOCRÁTICAS  
RETARDATÁRIAS

Independente de modelo analítico-teórico e das circunstâncias localizadas, é inevitável que a gestão governamental seja julgada nas urnas. A atual eleição municipal no Brasil <sup>19</sup> está sendo caracterizada pela mídia e pelos analistas políticos como um caso típico de avaliação nas urnas das atuais administrações municipais. Nas mais diferentes regiões do país, independente de posições ideológicas e partidárias, e mesmo no caso de prefeitos que promoveram forte aumento dos tributos cobrados na localidade, as administrações locais de melhor avaliação nas pesquisas de opinião popular, independente do partido ou vocação ideológica, conseguiram eleger os sucessores ou colocar seus candidatos entre os melhores na disputa.

## 5 Conclusão

Acima de tudo, em termos prospectivos, é bem possível que se monte um círculo virtuoso na América Latina e Caribe em que, ao lado de um cenário macroeconômico marcado por estabilidade de preços, retomada sustentada do crescimento e reformas estruturais da economia, sejam aperfeiçoados e complementados os processos de descentralização fiscal e participação política.

Talvez o princípio, ou idéia básica, para garantir um mínimo de efetividade no processo de descentralização financeiro-fiscal é o fato de que o mesmo não pode ser entendido, e utilizado politicamente, como a panacéia universal, como a saída mágica para todos os males enfrentados pelo subdesenvolvimento. É compreensível que alguns assim o queiram tomar e encaminhar, dada a experiência histórica

---

<sup>19</sup> A eleição municipal de 1996 é a quarta para prefeito desde que foi restabelecido o voto direto nos municípios das capitais dos estados e nas áreas de segurança nacional.

---

daqueles países latino-americanos e caribenhos que se defrontaram com largos períodos de regime autoritário, baseados em extrema centralização de poder.

Se a descentralização, entretanto, não vier acompanhada de um conjunto de outras mudanças, dificilmente será bem-sucedida. Sem falar nos ajustes econômicos na direção da estabilidade de preços e da retomada do crescimento com uma distribuição de renda mais justa. Pode-se citar, como exemplo, as reformas do serviço público, de procedimentos licitatórios, dos sistemas de controle interno e externo, dos sistemas eleitorais e político-partidários, entre outras mudanças, como fundamentais para se estabelecer um processo de mudanças orgânico e com perspectivas mais seguras de consolidação.

Paralelamente, de nada vale avançar com a descentralização se os canais de participação da cidadania não estiverem desobstruídos de forma tal que possam estimulá-la de maneira regular e duradoura.

Descentralização fiscal, participação política e democracia são processos que se complementam e se reforçam, como causa ou como consequência, com uma peculiaridade na América Latina — é um processo bastante tardio em relação aos países desenvolvidos, o que implica maiores problemas e desafios a enfrentar e grande ansiedade por soluções.

---

## Referências Bibliográficas

- AFONSO, José. *Descentralização fiscal na América Latina e Caribe: estudo do caso do Brasil*.— Santiago: CEPAL, 1994. (Série Política Fiscal, n.61)
- \_\_\_\_\_. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, BNDES, v.3, n.5, p.31-62, jun. 1996.
- AFONSO, José e RAMUNDO, Júlio César. *Federalismo fiscal no Brasil*. Seminário Ministério da Fazenda/FMI — Salvador: dez. 1995. mimeo
- AFFONSO, Rui. A crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, FEE, v.15, n. 2, p.321-337. 1994.
- AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) *As federações em perspectiva*. Ensaio selecionados.— São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
- AGHÓN, Gabriel. *Descentralización fiscal en America Latina: algunas experiencias*. In: AFFONSO e SILVA. 1995. p. 123-168.
- AGHÓN, Gabriel e CASAS, Carlos. *Descentralizacion fiscal en America Latina: una comparacion preliminar*. CEPAL: out. 1994. mimeo
- ALBUQUERQUE, Roberto C. e KNOOP, Joachim. *As políticas sociais no Brasil: desafios*. In: VELLOSO, Albuquerque e KNOPP. 1995. p.1-12
- BIRD, Richard M. Aspects of federal finance: a comparative perspective. In: *A reforma fiscal no Brasil: subsídios do Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal*.— São Paulo: FIPE/USP, set. 1993. p.77-113

---

CAMPBELL, Tim. *Social investment funds: decentralization, local government and the poor.*— Washington: The World Bank, 1991. LATIE, Dissemination Note

DILLINGER, William. *Decentralization: politics and public services.* In: AFFONSO e SILVA. 1995. p.105-122

DURAN, Eduardo W. *Fiscal decentralization and social spending in Latin America: the search for efficiency and equity.*— Washington: Inter-American Development Bank, Nov. 1994. (Working Paper Series, n.199)

\_\_\_\_\_. *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia.*— Bogotá: Dept. Nacional Planeación, out. 1995.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Special report: fiscal decentralization. *Economic and social progress in Latin America - 1994 Report.*— Washington: Inter-American Development Bank, 1994.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Government finance statistics yearbook.*— Washington: International Monetary Fund. Diversos números

LOBO, Thereza. *El Salvador: decentralization and community education strategy.* Governance study.— Rio de Janeiro: 1994. mimeo

LOBO, Thereza e MEDEIROS, Antonio C. *Descentralização: diretrizes básicas e estratégia de implementação.*— Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1993.(Texto para Discussão, n.19)

SHAH, Anwar. *The new federalism in Brazil.*— Washington: The World Bank, Dec. 1990. (Working Paper, n.557)

---

SERRA, José e AFONSO, José. Finanças públicas municipais - trajetórias e mitos. *Conjuntura Econômica*, Rio Janeiro, FGV, ns.10/11, out.-nov. 1991.

DESCENTRALIZAÇÃ  
O FISCAL E  
PARTICIPAÇÃO EM  
EXPERIÊNCIAS  
DEMOCRÁTICAS  
RETARDATÁRIAS

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. A reforma do serviço público. *Finanças & Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, FMI/FGV, v.16, n.3, p.10-13. set. 1996.

SOUZA, Celina. Redemocratisation and decentralization in Brazil: the strength of the member states. *Development and Change*, Oxford, Institute of Social Studies, v.27, p.527-555, 1996.

TANZI, Vito *et alii*. *Brazil: issues for fundamental tax reform*. — Washington: Fiscal Affairs Dept./IMF, Apr. 1992. mimeo

TER-MINASSIAN, Tereza. *Relações Fiscais Intergovernamentais sob uma perspectiva macroeconômica: algumas questões e experiências de países*. Seminário Ministério da Fazenda/FMI, dez. 1995. mimeo

VELLOSO, João Paulo; ALBUQUERQUE, Roberto e KNOPP, Joachim. *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*.— Rio de Janeiro: INAE/ILDES, 1995.

WORLD BANK. *Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe*.— Washington: The World Bank, 1995. mimeo

---

DESCENTRALIZAÇÃ  
O FISCAL E  
PARTICIPAÇÃO EM  
EXPERIÊNCIAS  
DEMOCRÁTICAS  
RETARDATARIAS

*(Originais recebidos em novembro de 1996, revistos em março de 1997).*