

ARTIGOS

Organização governamental e administrativa, voltada para o processo do desenvolvimento nacional: o caso brasileiro*

BEATRIZ WAHRLICH**

1. Introdução; 2. O crescente fortalecimento da União na federação brasileira; 3. Conclusões.

1. Introdução

O Brasil vem-se empenhando sistemática e coerentemente, desde 1964, em gerar e manter, sob o comando do Governo federal, um firme impulso destinado a superar o subdesenvolvimento, mediante o planejamento normativo intergovernamental e do planejamento indicativo para as atividades do setor privado. Para esse fim, elabora e implementa planos plurianuais de desenvolvimento econômico e social por meio de sistema e instrumentos aqui focalizados.

Os objetivos e opções nacionais, segundo o atual Plano de Desenvolvimento, aprovado pelo Congresso para o período de 1974-79, são, em síntese, os seguintes:

a) manter o crescimento acelerado dos primeiros anos da década de 70, com taxas de aumento das oportunidades de emprego da mão-de-obra superiores às da década passada, que já superaram a do crescimento da mão-de-obra que ocorre ao mercado de trabalho;

* Publicado na *Revue Française d'Administration Publique*, Paris, (7):59-89, juil./sept. 1978. (Série L'Administration du Développement, Institut International d'Administration Publique.)

** Professora da EBAP.

- b) reafirmar a política de contenção da inflação pelo método gradualista;
- c) manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos;
- d) realizar política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico;
- e) preservar a estabilidade social e política, assegurada a participação consciente das classes produtoras, dos trabalhadores e, em geral, de todas as categorias vitais ao desenvolvimento nas suas diferentes manifestações;
- f) realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade da vida, e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do País.¹

Para adequar-se a esses objetivos e opções, a organização governamental e administrativa brasileira vem passando por uma série de transformações, cujas características fundamentais, embora também possam ser encontradas em outros países em desenvolvimento, apresentam aspectos importantes, peculiares ao País. No presente artigo serão abordadas três dessas características, a meu ver as mais importantes, considerado seu significado para o processo de aceleração do desenvolvimento. São elas: a) o crescente fortalecimento da União na federação brasileira; b) a predominância, cada vez mais acentuada, do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo; c) a rápida e significativa ampliação da administração indireta ou descentralizada, *vis-à-vis* a administração direta ou centralizada, a nível federal.

2. O crescente fortalecimento da União na federação brasileira

2.1 Considerações gerais

O Brasil é uma república federativa desde 1889. A primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, caracterizando em todo seu significado o regime federativo idealizado por seus fundadores, deu ao País a denominação de Estados Unidos do Brasil, numa clara opção por um modelo assemelhado ao dos Estados Unidos da América. Entretanto, por motivos diversos, alguns dos quais serão abaixo focalizados, o federalismo não conseguiu aqui implantar-se na sua plenitude e, em dois períodos anteriores à atual fase revolucionária, chegou mesmo a quase identificar-se com um regime unitário (de novembro de 1930 a junho de 1934, e de novembro de 1937 a outubro de 1945).

Quais terão sido as razões que determinaram essa dificuldade de implantação do federalismo no Brasil? Terá sido predominantemente pelo fato de, durante a monarquia que vigorou no País até 1889, o País ter tido um regime unitário, ao invés de federativo, com *províncias*, ao invés de *estados*?

¹ Lei n.º 6.151, de 4.12.74 (II Plano Nacional de Desenvolvimento, parte I, cap. I — Sentido da tarefa nacional — objetivos e opções nacionais).

Nas palavras de Orlando Bittar, “as dimensões continentais do Brasil pareciam predestiná-lo à forma federal de Estado. Todavia, a colonização se processou debaixo de um controle inexorável da metrópole”.²

João Camillo de Oliveira Tôres, porém, não aceita o determinismo geográfico como argumento básico favorável à instituição do federalismo no Brasil, e crê que há muita confusão entre *federar* e *descentralizar*. Diz ele:

“A dificuldade inicial que encontramos ao estudar o tema da Federação no Brasil provém, além de uma tradicionalmente inexata conceituação da idéia, de um falso determinismo geográfico que estabelece uma correlação de causas e efeitos de caráter geográfico, numa questão eminentemente política. A geografia chamada política, isto é, aquilo que os mapas nos mostram como espaços coloridos e regularmente contornados, separando unidades políticas, não provém de circunstâncias puramente geográficas, mas de história. Se na parte de conceituação podemos passar de raspão, lembrando, apenas, que *federar* significa associar partes dantes dispersas, e é o resultado de um esforço de concentração do poder, *descentralizar* é um conceito administrativo e relaciona-se com a delegação da autoridade central. Misturar, como temos feito, descentralização com federação, querer usar uma por outra, ou estabelecer um critério de *mais* ou de *menos*, não passa simplesmente de confusão de conceitos distintos e baralhamento de raciocínio?

“Certamente os critérios administrativos de uma nação de âmbito territorial vastíssimo, conforme é o Brasil, obviamente não serão os mesmos que adotariamos num pequeno país. Mas, a *Geografia do Brasil não impõe nada que não quisermos impor por outras razões*.”³ (O grifo é nosso.)

Entretanto, em outros trechos do trabalho anteriormente citado, Orlando Bittar prossegue dando ênfase à geografia, como fator básico do regime federativo:

“Em 15 de novembro de 89, tríplice revolução ideológica se registra: a forma de Estado passa de *unitária a federal*, a forma de governo de *monárquica a republicana*, o sistema de governo transforma-se de *parlamentar... em presidencial*.

“O ideal federalista, já o dissera Afonso Arinos, precede de muito o ideal republicano; e Levy Carneiro: o sentimento federalista constitui um objetivo constante de quatro séculos de nossa evolução política. No manifesto republicano de 1870, proclamava-se: “*No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia de nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modular a administração e o*

² Bittar, Orlando. Federalismo solidário e desenvolvimento. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, FGV, 115(1):15, jan./mar. 1974.

³ Tôres, João Camillo de Oliveira. O Federalismo: formação histórica constitucional. *Revista de Ciência Política*, 3(2):21-2, abr./jun. 1969.

governo local, acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície de nosso território.

“Nossa Federação resultou de um movimento histórico de centrifugismo: as antigas províncias, entidades preponderantemente administrativas, transformam-se imediata e diretamente em estados.”⁴ (O grifo é nosso.)

Seabra Fagundes não vê nada de essencialmente anômalo nas tendências centralizadoras num regime federativo. Diz ele:

“O poder político, qualquer que seja a sua origem ou modalidade de exercício, tende sempre, ainda que com intensidade variável, para o fortalecimento da autoridade central. É da natureza mesma desse poder que o seu exercício se aprimore, sob certos aspectos, com a unidade de ação. E a esta é comum que suceda, desvirtuando-a na sua essência, a concentração da autoridade. Para isso contribui a vocação do homem, mais ou menos incoercível, para o mando, da qual resulta que o poder atrai o poder, e que poder pede sempre mais poder. *Só episodicamente se caminha, nas organizações políticas, para atenuar a autoridade central em favor das autoridades periféricas.* A tendência centrípeta se manifesta até mesmo nos organismos oriundos, historicamente, da necessidade de agregar, para a vida política em comum, pela conveniência de atuação conjunta no quadro geopolítico de certas regiões, povos com diversidades de origem racial, de idiomas, de costumes, de religião.

“O Estado federal não foge à vocação centralista do poder político. E há quem nele veja, como o nosso Ruy Cirne Lima, que se faz acompanhar de Dicey e Schmitt, ‘meramente uma forma de transição para o Estado unitário.’ Se o panorama contemporâneo das federações não induz a tanto, pois nelas perdura algo de peculiar para os Estados-membros, seja no concernente à normatividade, seja no que diz com a composição dos órgãos representativos, *o certo é que em nossos dias, ou, mais exatamente, nos últimos quarenta anos, a marcha para o fortalecimento do poder da União, nos Estados federativos, se tem acentuado.*” (O grifo é nosso.)

Depois de focalizar o exemplo da Suíça, dos Estados Unidos da América, do México e da União Soviética, continua Seabra Fagundes:

“O federalismo brasileiro não poderia escapar ao contexto universal dessa evolução. E, dada a influência de fatores internos, possivelmente em nenhum Estado sob regime federativo se delineia, com mais vigor do que entre nós, a progressão dos poderes federais. Da Constituição de 1891, que o implantou em moldes ortodoxos, segundo o sonho dos seus pregoeiros, ... até a Carta Política hoje vigente, sempre se caminhou para o alargamento dos poderes da União. A princípio vagarosamente, pela Reforma Constitucional de 1926, em que surgem alguns dispositivos de tendência centralista; com as Constituições de 1934, 1946 e 1967, aceleradamente, numa sucessão de textos. Ora pela novidade de atribuições cometidas ao poder central (atuação nos campos de trabalho e previden-

⁴ Bittar, Orlando. op. cit., p. 18-20.

ciário; intervenção na ordem econômica, etc.); ora pela absorção, por ele, total ou parcialmente, de competências antes atribuídas aos Estados (a legislação sobre processo civil e penal, etc.); ora, finalmente, confiando-se-lhe novas atividades com interferência em setores até então reservados aos Estados-membros (participação federal no direito normativo sobre matéria financeira, educação e desportos; serviço federal de polícia; etc.).

“Essa incoercível tendência centralizadora não chega a conflitar, no entanto, com uma forte consciência federalista. Porque a observação nos mostra que a autonomia plena, tão reivindicada nos primeiros tempos da república, conduziu a muito poucas diversificações na organização política dos Estados-membros e na formulação do seu direito ordinário. As Constituições estaduais se identificam no que é essencial, e se repetem, por vezes, até nas minúcias da normatividade.” (O grifo é nosso.)

E conclui Seabra Fagundes (em parte endossando a tese do *determinismo geográfico*, a que se filia Orlando Bittar):

“As nossas aspirações federalistas nascem antes da vastidão do território nacional do que do empenho de conduzir situações e problemas em conformidade com peculiaridades locais. Tanto que os Estados não souberam o que fazer com a plena autonomia outorgada na Carta de 1891. Aliás, tudo isso é positivo, porquanto a um só tempo revela a unidade espiritual da Nação e a fortalece.

“Como reflexo da vastidão territorial, o que se reivindicou, desde o Império, e até hoje se tem por necessário, de modo a não encontrarem aplauso popular as soluções opostas, é a escolha local dos governantes — titulares dos Poderes Executivo e Legislativo. As fórmulas que preterem essa escolha não são bem aceitas, e na verdade prejudicam as soluções que, ainda quando tenham de ser tomadas dentro de moldes comuns a vários Estados, e até à União mesmo, exigem o vinculamento ao meio, para perceber-lhe as reações e, conseqüentemente, sentir quando, como e em que medida cabe agir para satisfação das aspirações e do bem-estar de cada coletividade local.” (O grifo é nosso.)

Finalizando esta recapitulação sumária da evolução do federalismo no Brasil, cabem estas considerações de Manuel Gonçalves Ferreira Filho:

“O Estado federal é um tipo extremamente variável no espaço e no tempo, um tipo em contínua modificação. E, de modo geral, manifesta-se nele a tendência centrípeta, reformando-se o poder central em detrimento dos poderes regionais, ainda que sem mudança na letra dos textos constitucionais. Por outro lado, tendência inversa nos Estados unitários os leva à descentralização, de modo que Estado federal e Estado unitário descentralizado, hoje mais do que nunca, são tipos bem próximos.

“O Estado federal brasileiro não foge à regra. De 1889 aos dias que correm, pelos textos e fora dos textos, regride ele, diminuindo a autono-

⁵ Seabra Fagundes, M. Novas perspectivas do federalismo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, 99(1):1-3 e 10-11, jan./mar. 1970. Também publicado sob o título *A Expansão dos poderes federais. Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 28, jan. 1970, p. 61-75.

mia estadual. O enfraquecimento dos Estados-membros é progressivo e seguido, não sendo meramente acadêmico indagar se ainda é o Brasil verdadeiramente um Estado federal. A situação dos Estados-membros é mais ingrata ainda porque sua luta se trava em duas frentes: numa, combate o impulso absorvente da União; noutra, enfrenta a reivindicação autonomista do município.”⁶

De fins da década de 60 até hoje, vêm contribuindo decisivamente para o fortalecimento da União, em face dos Estados e Municípios, inovações constitucionais e na legislação ordinária que ocasionaram: a introdução de um novo sistema tributário, nacional e integrado, com a Emenda Constitucional nº 18, de dezembro de 1965, e a institucionalização das atividades de planejamento, sob a forma de um sistema, também nacional e integrado, sob o comando do governo federal.

2.2 *O novo sistema tributário, nacional e integrado (Emenda Constitucional nº 18, de dezembro de 1965)*

Rubem Gomes de Souza escreve que a característica principal do novo sistema tributário, isto é, “a diretriz básica da reforma, foi a substituição dos três campos tributários, federal, estadual e municipal, supostamente independentes, por um *sistema tributário nacional integrado*. Como primeiro passo nesse sentido, o método de atribuir impostos específicos a determinados governos à base de definições jurídicas foi abandonado. Em seu lugar, foram definidas três categorias econômicas — comércio exterior, patrimônio e renda, produção e circulação — nas quais todos os impostos pudessem ser classificados. Uma quarta categoria foi acrescentada para os impostos especiais, que por suas características, ou pelas circunstâncias da sua incidência, não se enquadram em nenhuma das três categorias básicas. Em seguida, foram analisadas as atividades econômicas classificáveis em cada categoria, e as mais adequadas para servir como base de impostos foram atribuídas ao governo mais apto para tributá-las. *O critério de seleção do governo mais indicado em cada caso baseou-se primordialmente em considerações econômicas, e secundariamente em critérios jurídicos, políticos, ou de conveniência administrativa.*”⁷ (O grifo é nosso.)

Atendendo a essas diretrizes, o sistema tributário nacional, implantado em todo o território federal em 1.1.67, reservou para a União a competência para instruir 10 impostos: o imposto de importação; o de exportação;⁸ o territorial rural⁹ (que a União transfere aos municípios, retendo,

⁶ Ferreira Filho, Manuel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo, Saraiva, 1971, p. 69.

⁷ Souza, Rubem Gomes de. A Reforma tributária no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, 87(1):3-4, jan./mar. 1967.

⁸ Este imposto era da competência dos estados, de acordo com a Constituição de 1946.

⁹ Ibidem.

entretanto, 20% para cobertura dos custos de lançamento e arrecadação);¹⁰ o de renda (que a União partilha com os estados e municípios); o de produtos industrializados (que a União também partilha com os estados e municípios); o de operações de crédito, câmbio e seguro, ou operações relativas a títulos ou valores mobiliários; o de serviços de transportes e comunicações, exceto os de natureza estritamente municipal; o imposto único de combustíveis, o imposto único de energia elétrica e o imposto único de minerais do País (todos três partilhados pela União com os estados, os municípios e, ainda, os territórios).

Aos estados e ao Distrito Federal compete instituir dois impostos: o de transmissão de imóveis e o de circulação de mercadorias (que os estados partilham com os municípios).¹¹

Aos municípios compete estabelecer dois impostos: sobre a propriedade predial e territorial urbana, e sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência da União e dos Estados, definidos em lei complementar.¹²

Além desses impostos, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão instituir taxas arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição,¹³ e contribuição de melhoria arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas.¹⁴ Lei complementar deverá estabelecer normas gerais da competência nessa matéria entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e regular as limitações constitucionais do poder de tributar.

A União distribui diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios 40% do produto da arrecadação do imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos; 60% do produto da arrecadação do imposto sobre energia elétrica; e 90% do produto da arrecadação do imposto sobre minerais do País. Os impostos sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos e sobre energia elétrica são distribuídos proporcionalmente à superfície, população, produção e consumo, adicionando-se, quando couber, no tocante ao imposto sobre energia elétrica, quota compensatória da área inundada pelos reservatórios; e no caso do imposto sobre minerais, a distribuição é proporcional à produção.¹⁵

¹⁰ Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, art. 24, § 1.º, combinado com o art. 21, item III; e Lei n.º 5.172, de 25.10.66, art. 85, § 3.º.

¹¹ Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969 (art. 23, itens I e II, e § 8.º).

¹² *Ibidem*, art. 24.

¹³ *Ibidem*, art. 18. Com base nessa competência, o município do Rio de Janeiro, por exemplo, estabelece e arrecada uma taxa de limpeza urbana.

¹⁴ *Ibidem*, art. 18.

¹⁵ Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17.10.69, art. 26.

As demais transferências de rendas são efetuadas pela União mediante três Fundos. Assim é que a União transfere 20% do produto da arrecadação dos impostos de renda e de produtos industrializados na forma seguinte: 9% para o *Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*; 9% para o *Fundo de Participação dos Municípios*; e 2% para o Fundo Especial.¹⁶

O Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios é a eles distribuído segundo critérios que envolvem área, população e renda *per capita*, calculada esta com base no inverso do índice relativo à renda *per capita* de cada entidade (estado, Distrito Federal e territórios).¹⁷

Do Fundo de Participação dos Municípios, 10% são distribuídos às capitais dos estados e 90% aos restantes municípios, cuja quota obedece apenas ao critério da população.¹⁸

Do Fundo Especial, 75% são destinados obrigatoriamente ao conjunto dos estados do Norte e Nordeste, devendo sua distribuição ser estabelecida segundo critérios fixados pelo Governo federal.¹⁹

Cabe ao Tribunal de Contas da União fazer o cálculo das quotas estaduais e municipais, ficando a sua entrega na dependência da aprovação de programas de aplicação elaborados pelos estados, Distrito Federal e municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal, bem como de outras condições complementares.²⁰

Para efeito de cálculo da porcentagem destinada aos Fundos de Participação, exclui-se a parcela do imposto de renda e proventos de qualquer natureza retida na fonte e que pertence aos estados e municípios.²¹

Exposto, em resumo, em que consiste o sistema tributário nacional e integrado, cabe analisar os resultados dos primeiros onze anos de sua vigência.

Em documento preparado para a IV Conferência Nacional das Classes Produtoras (Conclap), realizada em 1977, Helson Cavalcante Braga considera:

“O sistema tributário brasileiro atende a critérios gerais de racionalidade econômica e administrativa e representa uma tentativa de ajustamento às condições e necessidades de um Estado federativo e de dimensão continental, empenhado na promoção do desenvolvimento econômico, baseado na opção da livre iniciativa.

¹⁶ A Emenda Constitucional n.º 5, de 28.6.75, promulgada pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, deu nova redação ao art. 25 da Constituição, estabelecendo para os anos de 1976, 1977, 1978 e 1979, respectivamente, os percentuais de 6%, 7%, 8% e 9%; para o Fundo Especial, permaneceu o percentual de 2%.

¹⁷ Lei n.º 5.172, de 25.10.60.

¹⁸ Ato Complementar n.º 35, de 28.2.67.

¹⁹ Decreto-lei n.º 468, de 14.2.69.

²⁰ Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17.10.69, art. 25, § 1.º, alíneas a, b, c e d.

²¹ *Ibidem*, § 2.º.

“Não obstante, passados mais de dez anos da reforma que fixou os contornos básicos do atual sistema tributário, várias distorções importantes podem ser identificadas. Essas distorções são em parte normais de um período de ajustamento e aperfeiçoamento, mas, principalmente, decorrentes: (I) da excessiva manipulação dos tributos como instrumento para a indução de vários objetivos de política econômica e social; (II) de desvirtuamento e falhas na implementação de esquemas de incentivos fiscais e (III) da insuficiente sustentação política a esses programas que limita o estabelecimento do consenso.

“A impraticabilidade de se continuar negligenciando indefinidamente essas distorções, inclusive pelo caráter de algumas delas, aponta para a urgência de definição de soluções. Essas soluções tanto podem envolver correções localizadas e mais ou menos independentes, como comporem uma verdadeira reforma do sistema tributário, a partir de diagnósticos e análises de alternativas em grande parte já realizadas.”²²

Outro documento preparado para a mesma conferência, de autoria de Getúlio Lamartine de Paula Fonseca e Roberto Nogueira Ferreira,²³ apresenta uma série de tabelas²⁴ referentes à receita tributária da União e dos estados, sua relação com o produto interno bruto, transferência de tributos federais aos estados, balanço da receita e despesa da União e dos estados, balanço ordinário consolidado dos estados, e receita consolidada dos estados, de onde extraem os autores citados as seguintes conclusões principais:

- a) o sistema tributário nacional se caracteriza pela centralização do poder de decisão e pela institucionalização da transferência;
- b) os estados enfrentam um hiato entre a perda de sua capacidade de arrecadar e as crescentes necessidades de dispêndio. Para a redução desse hiato, as transferências federais são de efeito limitado;
- c) *é fácil verificar que, a partir da reforma tributária de 1967, a situação dos estados se deteriorou substancialmente;*

²² Braga, Helson Cavalcante. Considerações sobre o sistema tributário nacional. (documento básico da IV Conclap.) *Revista de Finanças Públicas*. XXXVIII(333): 10, jan./mar. 1978.

²³ Fonseca, Getúlio Lamartine de Paula & Nogueira, Roberto Ferreira. A Gradativa perda da capacidade de investir dos estados. *Revista de Finanças Públicas*, XXXVIII (333):24-32.

²⁴ Tabela 1 — Receita tributária federal e dos estados, a preços correntes, período: 1957/66 e 1967/74; Tabela 2 — Índices de crescimento real do produto interno bruto brasileiro, da receita tributária da União e dos estados, período: 1967/74, a preços constantes; Tabela 3 — Receita tributária por nível de governo; 1949, 1959 e 1970/73 (% do total); Tabela 4 — Transferências federais aos estados, período: 1965/1975; Tabela 5 — Comparação entre receita tributária da União, deduzidas as transferências aos estados, e receita tributária dos estados mais transferências federais, período: 1965/1974, preços de 1974; Tabela 6 — Balanço da receita e despesa da União, período: 1969/74; Tabela 7 — Balanço da receita e despesa dos estados, período: 1969/74; Tabela 8 — Balanço ordinário consolidado dos estados, 1965/74 — preços de 1974; e Tabela 9 — Receita consolidada dos estados — relação entre operações de crédito e receita tributária — período: 1965/75.

d) os recursos federais de origem tributária, descontados os valores transferidos aos estados, crescem a taxas maiores que a soma da receita tributária dos estados com as transferências federais. (O grifo é nosso.)

Não obstante essas conseqüências, os autores consideram que a nova estrutura tributária implantada no País desde 1967 representou uma evolução sobre a estrutura anterior, pelas vantagens em termos administrativos e tributários e pela flexibilidade na sua utilização como instrumento da política econômica, a par de prever em si instrumentos de desconcentração econômica e correção de desigualdades regionais. Os desvios observados são passíveis de correção, e para esse fim sugerem a constituição de um grupo de estudo, com eventual participação dos estados.²⁵

Abaixo se transcreve a tabela 5, dos autores citados, por ser a mais esclarecedora, para os fins deste artigo, a qual se refere à situação dos estados, relativamente à da União, quanto à receita tributária:

Tabela Nº 5

Receita tributária da União — Deduzidas as transferências aos estados e receita tributária dos estados + transferência
Período 1965/1974 — Cr\$ milhões — Preços de 1974

Anos	A) Receita tributária da União (—) transferências aos estados.	B) Receita tributária dos estados (+) transferências federais.	A/B
1965	18.340	18.727	0,98
1966	20.505	20.510	1,00
1967	16.093	22.570	0,71
1968	26.518	29.855	0,89
1969	31.358	33.248	0,96
1970	34.323	33.960	0,99
1971	38.029	35.512	1,07
1972	47.236	36.461	1,15
1973	56.757	47.247	1,14
1974	62.524	51.068	1,17

Fonte: Assessoria Econômica da Secretaria de Estado da Fazenda, MG.²⁶

²⁵ Fonseca, Getúlio Lamartine de Paula & Nogueira, Roberto Ferreira. op. cit., p. 24-5, 27-8 e 31.

²⁶ Id. ibid., p. 28.

Também merece transcrição integral a tabela nº 3, que especifica a receita tributária dos três níveis de governo: União, estados e municípios, em termos relativos.

Tabela Nº 3
Receita tributária por nível de governo
1949, 1959, 1970/73
(% do total)

Ano	União	Estados	Municípios
1949	62,2	30,8	6,9
1959	65,3	30,4	4,3
1970	66,6	30,7	2,7
1971	68,9	28,5	2,6
1972	71,0	26,8	2,3
1973	71,9	26,1	2,0

Fonte: O setor público brasileiro; conta corrente e formação bruta de capital fixo. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, 29(6):82-90, jun. 1975.²⁷

A análise dessa tabela sugere que os municípios foram os mais prejudicados na divisão de competência tributária, estabelecida pelo novo sistema tributário nacional. Entretanto, como salienta Eurico H. Ueda, serviços tais como “controle de tráfego urbano, corpo de bombeiros e polícia, que atualmente estão sob a responsabilidade dos estados, deveriam ser fornecidos pelos municípios, uma vez que seus benefícios são estritamente locais”.²⁸

Conseqüentemente, se se debilitou do ponto de vista da receita tributária a posição dos municípios em face dos estados, em compensação estes arcam com diversas despesas correspondentes a serviços que, em princípio, caberia àqueles executar.

Finalizando este resumo do sistema tributário nacional e integrado e de seu impacto sobre o federalismo brasileiro, cabem as seguintes observações de *Conjuntura Econômica*:

“A política fiscal implantada a partir de 1966 foi voltada para que ocorresse uma mobilização de recursos para o desenvolvimento do País, e

²⁷ Id. *ibid.*, p. 27.

²⁸ Ueda, Eurico H. *Finanças municipais e federalismo fiscal*. *Revista de Finanças Públicas*, XXXVIII(333):16.

que, principalmente, sua alocação fosse feita segundo as prioridades dos planos federais. Isso vem ocorrendo através de modificações na legislação pertinente, pois, sendo bem flexível, o mecanismo de distribuição de recursos é alterado sempre que necessário, de acordo com as diretrizes e prioridades do plano em execução.

“Recentemente, vem o Governo se defrontando com o problema criado pelos grandes centros urbanos. Um conjunto de iniciativas foi tomado, sendo destinado, através dos Fundos de Participação, um volume de recursos para as Regiões Metropolitanas, objetivando a realização de pesquisas relacionadas com planejamento e desenvolvimento urbano.

“Em relação aos municípios, considerados como os agentes criadores da infra-estrutura econômica do País, tiveram eles considerável incremento em suas receitas tributárias, a partir de 1966, a despeito da dependência financeira a que a maioria ficou submetida. Entretanto, como as prefeituras não possuem os recursos financeiros necessários à manutenção de um padrão de serviços adequado, até mesmo naquelas áreas características de sua ação, e para que os investimentos exigidos para o crescimento municipal não fiquem prejudicados pela falta de recursos, o mecanismo dos Fundos de Participação tem-se tornado um apoio financeiro imprescindível para as finanças municipais.

“Finalmente, o êxito dos programas de ajuda foi alcançado, em parte, devido ao critério de fiscalização do uso das quotas de participação pelo *Tribunal de Contas da União, que vem-se constituindo em poderoso instrumento de moralização no emprego dos dinheiros públicos* e fazendo com que esteja desaparecendo a má utilização dos recursos pelos administradores públicos, o empreguismo e, também, o desperdício de tais recursos com obras de simples embelezamento ou de caráter supérfluo.”²⁹ (O grifo é nosso.)

2.3 *Institucionalização do planejamento e sua integração num sistema nacional*

O planejamento mereceu especial destaque na lei de reforma administrativa, de 1967. Primeiro, com o *planejamento* se inicia a lista dos cinco princípios fundamentais que deverão ser acatados pelas atividades da administração federal, a saber: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência, e controle.³⁰

O objetivo do planejamento é definido, a seguir, como a *promoção do desenvolvimento econômico-social do País e da segurança nacional*, norteando-se segundo planos e programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; de orçamento-programa, anual; e de programação finan-

²⁹ *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas, 31(5):104, maio 1977.

³⁰ Decreto-lei n.º 200, art. 6.º.

ceira do desembolso, também anual.³¹ São estes os principais instrumentos do *planejamento normativo ou de caráter intergovernamental* que é complementado pelo *planejamento indicativo*³² (mediante instrumentos que serão focalizados posteriormente neste trabalho).

Dispõe a lei de reforma administrativa que cabe a cada ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente ao seu ministério, e ao ministro do Planejamento auxiliar diretamente o presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do governo.³³ A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais, no âmbito do Poder Executivo, é da competência do presidente da República, que os submete à consideração do Congresso.³⁴

Em cada ano, é elaborado um orçamento-programa que pormenoriza a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que serve de roteiro à execução coordenada do programa anual.³⁵ Na elaboração do orçamento-programa são considerados, além dos recursos consignados no orçamento da União, os recursos extra-orçamentários vinculados à execução do programa do governo.³⁶ Para ajustar o ritmo da execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o órgão central de planejamento e o Ministério da Fazenda elaboram, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.³⁷ Toda atividade deve ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa, e os compromissos financeiros só podem ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.³⁸ *A partir da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, foi formalmente incluída na competência da União a atribuição de planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais.*³⁹ Assim, a finalidade do planejamento, bem como a competência para elaborar os respectivos planos, anteriormente objetivo de lei ordinária, passaram à categoria de mandamento constitucional.

Em 1974, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que havia sido criado pela lei de reforma administrativa de 1967, foi transformado em Secretaria de Planejamento (Seplan) da Presidência da Re-

³¹ Ibidem, art. 7.º.

³² Couto, Elcio Costa. Decidindo sob o signo da razão. *Rumos do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, ABDE, 1(5):6-8, mai./jun. 1977.

³³ Decreto-lei n.º 200, art. 15, § 1.º.

³⁴ Ibidem, art. 15, § 3.º (e Constituição Federal, art. 43, item IV). O atual II Plano Nacional de Desenvolvimento, com vigência até 1979, foi aprovado pela Lei n.º 6.151, de 4.12.74.

³⁵ Ibidem, art. 16.

³⁶ Ibidem, art. 16, parágrafo único.

³⁷ Ibidem, art. 17.

³⁸ Ibidem, art. 18.

³⁹ Art. 8.º, item V, da Constituição da República Federativa do Brasil, segundo a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17.10.69.

pública, órgão executivo do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), criado na mesma ocasião, também na Presidência da República. O CDE é integrado pelos ministros do Planejamento (Chefe da Seplan), da Fazenda, da Agricultura, da Indústria e Comércio, e do Interior. Outros ministros de Estado podem ser convocados a participar eventualmente das reuniões do CDE.⁴⁰

Ainda em 1974 foi criado o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), igualmente presidido pelo presidente da República, tendo como órgão executivo a própria Seplan. Os ministros integrantes do CDS são os do Planejamento, do Interior, da Educação e Cultura, da Previdência e Assistência Social, do Trabalho, e da Saúde. À semelhança do que ocorre quanto à composição do CDE, o CDS pode ter a participação eventual de outros ministros de estado, além dos permanentes.⁴¹

Elcio Costa Couto, Secretário-Geral da Seplan, assim se refere à natureza e às características do planejamento brasileiro:

“Nas economias que, como a brasileira, confiam em grande medida ao mercado a função de orientar as decisões de investir e produzir, cabe distinguir o *planejamento normativo ou de caráter intergovernamental*, praticado a nível do governo, do *planejamento indicativo, dirigido para as atividades reguladas* diretamente pelos mecanismos de mercado.

“No Brasil, *institucionalizou-se*, nos últimos anos, progressivamente, sistema de planejamento de governo que apresenta as seguintes características principais:

“I — *orienta e determina o processo de decisões*, a partir de seus níveis mais altos. Assume, sob este aspecto, relevância e operacionalidade, de vez que não se limita à mera elaboração de diagnósticos, planos e programas, distanciados dos mecanismos de decisão;

“II — *combina graus diferenciados de autonomia com a necessária unidade de objetivos*. Autonomia que envolve a própria atividade programática, aproximando-a dos responsáveis por sua execução, e que se desdobra em múltiplos planos de decisão e competência;

“III — *dispõe de instrumentos efetivos de supervisão, coordenação, organização, execução e acompanhamento*, que lhe conferem caráter impositivo, permanência, flexibilidade, possibilidade de autocorreção e de inovação;

“IV — *apresenta capacidade gerencial e executiva*, através principalmente de administração descentralizada, em muitos casos de caráter nitidamente empresarial;

⁴⁰ Lei n.º 6.036, de 1.5.74.

⁴¹ Lei n.º 6.118, de 9.10.74. Atualmente, são 16 os ministérios, a saber: Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério das Minas e Energia, Ministério do Interior, Ministério da Educação e Cultura, Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Saúde, Ministério das Comunicações, Ministério da Marinha, Ministério do Exército e Ministério da Aeronáutica.

“V — *revela-se eficiente na mobilização de recursos* — financeiros, materiais, humanos — para a implementação de projetos, delegando, em muitos casos, às atividades de responsabilidade privada sua execução, mas sob controle e fiscalização contínuos.”⁴² (O grifo é nosso.)

A Seplan, órgão central do sistema de planejamento, funciona em articulação com órgãos setoriais (as secretarias-gerais de cada um dos treze ministérios civis, e órgãos equivalentes às secretarias-gerais, existentes nos três ministérios militares). Também se articula com órgãos seccionais (unidades responsáveis pelas funções de planejamento, existentes nas superintendências regionais de desenvolvimento — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), etc. — assim como em outras autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações). Por intermédio das superintendências regionais de desenvolvimento efetua-se, naturalmente, uma articulação com os estados da região, além da efetuada diretamente pela Seplan, que para isso dispõe de uma unidade especializada (como se verá adiante).

Mediante todas essas formas de articulação o sistema de planejamento procura identificar os órgãos executores com o esforço do planejamento e obter a compatibilização intersetorial de planos e programas, a nível global.⁴³

Internamente a Seplan é constituída de cinco unidades a nível de subsecretaria (embora sob a denominação de secretaria): a Secretaria de Planejamento (SPL), a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor), a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (Sarem) e a Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin). A Sarem representa, pois, um importante elo nas relações intergovernamentais quanto a planejamento.⁴⁴

À Fundação Ipea — Instituto de Planejamento Econômico e Social, vinculado à Seplan — cabe efetuar os estudos e pesquisas, bem como elaborar planos e programas necessários ao exercício das atividades das Secretarias de Planejamento (SPL) e de Orçamento e Finanças (SOF). O Ipea se subdivide em três Institutos e um Centro: Instituto de Pesquisa (Inpes), Instituto de Planejamento ((Iplan), e Instituto de Programação e Orçamento (Inor); e Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec). Na realidade, o Iplan e a SPL se con-

⁴² Couto, Elcio Costa. op. cit. p. 6.

⁴³ Id. *ibid.*, p. 7.

⁴⁴ Deve-se salientar que a atuação da Sarem tem sido também muito importante no fortalecimento do sistema tributário nacional, mediante seu trabalho de aperfeiçoamento do processo de distribuição, liberação e aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo Especial (ver relatório da Sarem, 1977, p. 52-3).

fundem, do ponto de vista operacional; o mesmo acontece com o Inor, relativamente à SOF.⁴⁵

Também vinculadas à Seplan encontram-se três entidades incumbidas da promoção do desenvolvimento ou da coordenação de atividades especiais: a empresa pública Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), a empresa pública Financiadora de Estudos e Projetos S/A (Finep), e a fundação Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Igualmente vinculado à Seplan se encontra o órgão do sistema estatístico nacional: a Fundação IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Determinados grupos e comissões prestam assessoria à Seplan, tais como a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (Capre), etc.

Quanto ao *planejamento indicativo*, voltado para as *atividades empresariais de responsabilidade do setor privado*, utilizam-se, em parte, os mecanismos tradicionais de política econômico-financeira, coordenados fundamentalmente pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), pelo Conselho Monetário Nacional (presidido pelo ministro da Fazenda), pelo Ministério da Fazenda (em especial, através do Banco Central do Brasil); e se recorre também a outros instrumentos, menos tradicionais. No seu conjunto, destacam-se, nesses mecanismos, os da política monetária e de crédito, da política cambial, da política fiscal e de incentivos fiscais; a correção monetária, a ação dos bancos oficiais de desenvolvimento, em especial o BNDE e suas empresas associadas; programas especiais de investimento, aprovados pelo governo; a associação das empresas governamentais com capitais privados nacionais e estrangeiros, para realização de grandes projetos industriais; e o uso de mecanismos de estímulo e desestímulo com relação ao capital estrangeiro e às empresas multinacionais. Nas palavras de Elcio Costa Couto, “todo esse elenco de instrumentos apresenta grande poder de indução das decisões do setor privado. E, ademais, condizente com o modelo de economia de mercado, de inspiração neocapitalista, que se vem praticando no País”.⁴⁶

2.4 Predominância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo

Tem sido característica comum a quase todos os regimes presidencialistas, como o do Brasil, a predominância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. Mesmo nos EUA, onde o Poder Legislativo sempre se revelou muito mais influente do que em outros países presidencialistas, manifes-

⁴⁵ O secretário-geral da Seplan, Elcio Costa Couto, para expressar o relacionamento do Iplan com a SPL, e do Inor com a SOF, diz que a SPL e a SOF “utilizam a estrutura” do Iplan e da SOF, respectivamente. Couto, Elcio Costa. op. cit. p. 8.

⁴⁶ Id. ibid., p. 9.

tou-se, desde o governo de Franklin D. Roosevelt (1932-45), uma tendência nítida para o *Executivo forte*, que somente o caso Watergate parece ter detido. A recuperação pelo Legislativo daquele país de uma posição relativamente mais importante é, porém, recente demais para que se possam extrair conclusões quanto à possível permanência das novas posições desses dois Poderes relativamente um ao outro.

Nelson Nogueira Saldanha, comentando a permanência do problema da separação dos poderes — legislativo, executivo e judiciário — escreve:

“Observa-se hoje, de um modo geral, que a divisão clássica foi desmentida pelos fatos e pelas necessidades da vida dos governos de desde então. Tem-se visto, em qualquer sentido, uma interpenetração entre os Poderes, que não são absolutamente separados, uma permuta freqüente de atribuições, de um setor do governo para outro: o Executivo dando normas, ordinária ou extraordinariamente; o Legislativo assumindo papel de julgador, seja nos casos de *impeachment* seja nos casos em que — como em certos países — examina contas e orçamentos; e assim por diante. *Se por um lado as democracias tendem a repousar sobre o Legislativo, nominalmente mais ‘representativo’ que os outros, por outro certas necessidades técnicas tendem a reforçar o Executivo.*” (O grifo é nosso.)

Nos países em desenvolvimento, cujos governos, na sua maioria, sabidamente se caracterizam por tendências autoritárias, as *necessidades técnicas* a que se refere Saldanha têm contribuído decisivamente para reforçar o Executivo.

Por outro lado, pode entender-se, como o faz Joviniano Carvalho Neto, que “a organização do Executivo sobreleva à dos outros poderes, não somente do ponto de vista da doutrina de interpretação, como também sobre a exigência prática da sua permanência. Enquanto o Poder Legislativo exerce funções periódicas e o Poder Judiciário decide casos concretos, submetida a sua ação aos dispositivos constitucionais, ao menos na ordem do direito civilista, herdeiro das tradições do direito romano, o Executivo funciona de uma forma contínua, impulsionando com maior ou menor plasticidade a ação administrativa”.⁴⁸

No Brasil, a partir da Revolução de 1930, o desequilíbrio entre os três Poderes (teoricamente independentes entre si e atuando harmoniosamente) sempre favoreceu o Executivo. Nas fases revolucionárias republicanas, anteriores à presente (1930-34 e 1937-45), o Poder Legislativo teve suas funções totalmente absorvidas pelo Executivo. Num breve período, de 1961 a 1963, experimentou-se, sem sucesso, um pseudo-regime parlamentarista.⁴⁹

⁴⁷ Saldanha, Nelson Nogueira. Separação de poderes: reflexão sobre a permanência do problema. *Revista de Ciência Política*, 6(1):78, jan./abr. 1963.

⁴⁸ Carvalho Neto, Joviniano. Bases jurídicas do Poder Legislativo. *Revista de Direito Administrativo*. 26(2):16, abr./jun. 1969.

⁴⁹ Emendas Constitucionais n.º 4, de 2.9.61, e n.º 6, de 23.1.63 (ambas foram emendas à Constituição de 1946, votadas e promulgadas pelo Congresso).

Em 1964, com o início do movimento revolucionário sob o qual desde então é o Brasil governado, o Poder Legislativo já esteve várias vezes em recesso temporário, por iniciativa do Executivo (como lhe facultava o Ato Institucional nº 5, de 1968).

Naquele ano de 1964 foram introduzidas na Constituição, que vigorava desde 1946, várias emendas sobre a competência dos Poderes Legislativo e Executivo, as quais foram incorporadas ao texto da nova Constituição, promulgada em 1967, e reforçada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Os pontos a seguir focalizados se afiguram de importância capital, por limitarem severamente as atribuições do Poder Legislativo com referência à administração pública, em benefício do fortalecimento do Poder Executivo. Assim é que:

a) tornou-se competência *exclusiva* do presidente da República a *iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira, criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública, bem como regulem o regime jurídico dos servidores, etc.* Acresce que os projetos do Poder Executivo sobre essas matérias *não poderão sofrer emendas que aumentem a despesa prevista;*⁵⁰

b) a proposta do orçamento federal, de iniciativa exclusiva do presidente da República, *não pode sofrer emenda de que decorra aumento da despesa global*, ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou objetivo;⁵¹

c) o presidente da República, ao enviar projeto de lei sobre qualquer matéria de sua competência (exceto Códigos) ao Congresso, pode solicitar sua aprovação dentro do prazo de *45 dias*, em cada Casa do Congresso. Esgotados esses prazos sem decisão do Congresso, os projetos são considerados aprovados. Pode também o presidente da República, desde que julgue urgente a adoção das medidas que propõe, solicitar a apreciação do projeto em *40 dias*, em sessão conjunta do Congresso;⁵²

d) o Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, pode expedir decretos-leis em matéria de segurança nacional, finanças públicas (inclusive normas tributárias), criação de cargos e fixação de vencimentos, submetendo-os *a posteriori* à aprovação do Congresso, que o aprovará ou re-

⁵⁰ Ato Institucional de 9.4.1964, incorporado, em parte, à Constituição de 1967, e reforçado pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969 (art. 57 e alínea *a* de seu parágrafo único). Na vigência da Constituição de 1946, a Câmara dos Deputados compartilhava com o Poder Executivo a competência de iniciativa das leis sobre *matéria financeira*.

⁵¹ Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, art. 65, § 1.º. Na vigência da Constituição de 1946, o projeto de orçamento federal podia ser emendado pelo Congresso mesmo que a emenda acarretasse aumento de despesa.

⁵² *Ibidem*, art. 51 e seus parágrafos (anteriormente ao Ato Institucional de 9.4.1964, não havia prazos previstos, na Constituição, para exame de matéria legislativa pelo Congresso).

jeitará, dentro de 60 dias, *não podendo emendá-lo*. Se não houver deliberação do Congresso no prazo, o decreto-lei será considerado homologado;⁵³ e) o Tribunal de Contas, órgão assessor do Congresso no exercício do controle financeiro e orçamentário *externo* da administração pública, exercia até 1967 tanto o controle interno (prévio) quanto o controle externo (*a posteriori*). Esse controle ficou limitado ao controle externo e compreende a apreciação das contas do presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.⁵⁴ O controle financeiro e orçamentário *interno* passou a ser exercido pelo próprio Poder Executivo, através de seu sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria (inspetorias gerais de finanças dos diversos ministérios, sob a orientação da Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda).⁵⁵

Além desses novos poderes do presidente da República, conseqüentes de alterações constitucionais introduzidas em 1964, 1967 e 1969 na Constituição Federal, leis ordinárias também fortaleceram o Poder Executivo *vis-à-vis* o Legislativo, a partir de então.

Assim é que uma importante modificação foi introduzida, em 1967, segundo a qual a área de ação de cada Ministério passou a ser definida sinteticamente em lei. Atendidas as normas gerais fixadas pela lei básica de reforma administrativa, a aprovação da organização da administração direta ou centralizada, das normas para seu funcionamento, das suas atribuições e responsabilidades tornou-se da alçada exclusiva do presidente da República (mediante decretos e regulamentos) e dos ministros de Estado (através de regimentos e portarias ministeriais).⁵⁶ Quanto às empresas públicas e sociedades de economia mista, devem ser-lhes asseguradas “condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do governo”.⁵⁷ Tais entidades são criadas por leis, de iniciativa do Poder Executivo e votadas pelo Congresso. A criação de suas subsidiárias está condicionada, desde 1975, à aprovação prévia do presidente da República. A mesma exigência é feita para que empresas governamentais assumam o controle de empresas privadas.⁵⁸

⁵³ Ibidem (art. 55, seus itens e parágrafos). Acrescente-se que, nos períodos em que estiver o Congresso em recesso (decretado pelo presidente da República com base no Ato Institucional n.º 5), o presidente da República é autorizado a legislar sobre toda e qualquer matéria, não estando os atos legislativos daí decorrentes sujeitos a homologação pelo Congresso. O próprio presidente da República, entretanto, acaba de propor ao Congresso a volta do regime estritamente constitucional, o que significa a revogação de todos os Atos Institucionais.

⁵⁴ Art. 70, § 1.º, da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

⁵⁵ Decreto-lei n.º 199, de 25.2.67, combinado com o Decreto-lei n.º 200, da mesma data (art. 23, item II, § 2.º; arts. 30 e 31, item III e parágrafo único).

⁵⁶ Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67 (arts. 22, 24, 29, 31, 35 e 39).

⁵⁷ Decreto-lei n.º 200, parágrafo único do art. 27.

⁵⁸ Resolução do Conselho de Desenvolvimento Econômico, de 18.6.75.

Não resta dúvida de que as atribuições do Poder Executivo, no Brasil, referentes à administração pública, constituem um exemplo marcante, dificilmente superável, de concentração de poderes, com o conseqüente debilitamento da posição do Poder Legislativo. Talvez o aspecto mais negativo dessa situação, para o Poder Legislativo, tenha sido a supressão de sua competência para emendar, sob qualquer forma, a proposta do orçamento federal, bem como outro qualquer projeto no campo das finanças públicas, desde que da emenda resulte aumento de despesa. A única modalidade de colaboração efetiva que lhe resta, em matéria financeira ou orçamentária, é uma ação junto à liderança do partido do governo — no sentido de convencê-la da conveniência desta ou daquela alteração, levando à apresentação de nova mensagem presidencial, acompanhada de proposta de substitutivo ao projeto anterior.

É bem verdade que tal situação decorre de uma reação, iniciada em 1964, à prática pelo Poder Legislativo de uma política anárquica quanto ao orçamento federal e às finanças públicas em geral. Houve mesmo ocasiões em que mais de dez mil emendas foram apresentadas, num só ano, à proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo, das quais decorreria considerável, para não dizer abusivo, aumento de despesa, sem que nem sempre se houvesse preocupado o Congresso em indicar as novas fontes de receita necessárias ao atendimento desses novos encargos orçamentários. Nesses casos, o veto parcial pelo presidente da República se impunha, criando repetidamente conflitos entre os dois Poderes.

Cabe ainda chamar atenção para o fato de que o *sistema nacional de planejamento*, sucintamente descrito no capítulo referente à preponderância do governo central na federação brasileira, constitui fator importantíssimo no desequilíbrio da posição dos Poderes Executivo e Legislativo, em favor daquele, pois, como se viu, é através desse sistema que se formulam e implementam as decisões do presidente da República em matéria de planejamento, no amplo sentido que se lhe dá no Brasil (abrangendo também a elaboração da proposta orçamentária, a liderança e grande parte da execução da reforma e modernização da administração pública, bem como das articulações com os estados e municípios).

2.5 *Ampliação da administração federal indireta ou descentralizada*

Segundo a lei básica de reforma administrativa, a administração federal brasileira compreende a *administração direta* (ou centralizada), constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios; e a *administração indireta* (ou descentralizada), que compreende as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.⁵⁹

⁵⁹ Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67 (art. 4.º) com a redação dada pelo Decreto-lei n.º 900, de 29.9.69.

Por *autarquia* se entende o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica e receita própria, para executar atividades típicas da administração pública que requeiram para seu melhor funcionamento gestão administrativa e financeira descentralizada.

Empresa pública é a entidade de personalidade jurídica de *direito privado*, com patrimônio próprio e *capital exclusivo* da União (segundo o Decreto-lei nº 200, de 1967), criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de quaisquer das formas admitidas em direito.

Em 1969, o Decreto-lei 200 foi alterado pelo Decreto-lei 900, que *permite a participação, no capital de empresa pública, de outras entidades jurídicas de direito público interno*, bem como de entidades da administração indireta da União, dos estados, Distrito Federal e municípios — desde que a maioria do capital votante permaneça de propriedade da União.⁶⁰

Finalmente, *sociedade de economia mista* é a entidade de personalidade jurídica de *direito privado*, criada por lei para a exploração de atividade econômica, *sob a forma de sociedade anônima*, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou *entidade da administração indireta*. Quando a atividade da sociedade de economia mista estiver submetida a regime de monopólio — como no caso da Petrobrás — somente a União deterá, em caráter permanente, a maioria acionária.

As entidades já existentes à época da expedição da lei básica da reforma administrativa (1967) foram enquadradas nas categorias por ela definidas por ato do Poder Executivo.⁶¹

Todas as entidades da administração indireta ou descentralizada são vinculadas ao ministério em cuja área de competência esteja enquadrada sua principal atividade, ficando sujeitas à supervisão do ministro de Estado respectivo. Cada ministro de Estado é responsável perante o presidente da República pelo exercício dessa supervisão, que é definida como compreendendo *a orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos* vinculados ao ministério do qual é ele titular. Para o exercício dessa supervisão, cada ministro dispõe do apoio dos órgãos centrais ministeriais de planejamento, coordenação e controle financeiro, e dos órgãos centrais de direção superior peculiares a cada ministério.⁶²

Uma quarta categoria de entidade, que não pertence quer à administração direta, quer à administração indireta, está, também, *sujeita a supervisão ministerial*, desde que receba subvenções ou transferências à conta do or-

⁶⁰ Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67 (art. 5.º, item 2), combinado com o Decreto-lei n.º 900, de 29.9.69 (art. 5.º).

⁶¹ Decreto-lei n.º 200, art. 5.º, seus itens I a III e §§ 1.º e 2.º, e Decreto n.º 60.900, de 26.6.67.

⁶² Ibidem, art. 4.º, § 1.º, combinado com os arts. 19-21.

çamento da União: trata-se das *fundações (entidades de direito privado) que tenham sido instituídas em virtude de lei federal*.⁶³

De todas as categorias de entidades da administração indireta ou descentralizada, a autarquia é, evidentemente, a que menos autonomia possui. A elas se aplicam tanto as normas de classificação de cargos, fixação de salários e promoções,⁶⁴ como os preceitos relativos a licitações para compras, obras e serviços, bem como para alienações de bens, que vigoram para a administração direta.⁶⁵ Com exceção dos atributos de personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, identificam-se, portanto, as autarquias com os órgãos da administração direta.

Entretanto, ao surgirem e se multiplicarem na administração pública brasileira, principalmente nas décadas de 30 e 40, as *autarquias* gozavam de bastante independência, relativamente às normas de administração geral, vigorantes na administração direta de então. Por exemplo, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), ambos criados como *autarquia* — o primeiro em 1936⁶⁶ e o segundo já em 1952⁶⁷ — possuem plena autonomia em questões de classificação de cargos e fixação de vencimentos. À proporção que essa liberdade foi sendo restringida (no caso do IAPI)⁶⁸ ou discutida (no caso do BNDE), a forma autárquica foi-se tornando cada vez menos atraente, do ponto de vista de uma administração que se desejava dinâmica e competitiva no mercado de trabalho. O IAPI não conseguiu evitar a sua progressiva assemelhação às demais autarquias, no que se refere à perda de autonomia, e em 1966 foi finalmente integrado na autarquia Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)⁶⁹ junto com os demais institutos de aposentadoria e pensões.

O BNDE, entretanto, era enquadrável como empresa pública, nos termos da lei básica da reforma administrativa, de 1967, e numa *empresa pública* foi transformado em 1971.⁷⁰

⁶³ Decreto-lei n.º 900, de 29.9.69, art. 3.º.

⁶⁴ Ibidem, art. 4.º, combinado com a Lei n.º 5.645, de 10.12.70 e legislação complementar.

⁶⁵ Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67, arts. 125-144.

⁶⁶ Lei n.º 367, de 31.12.36 (IAPI).

⁶⁷ Lei n.º 1.628, de 20.6.52 (BNDE).

⁶⁸ Homero Senna e Clovis Zobaran Monteiro comentam que o primeiro golpe no que chamam de *processo de desautarquização* das autarquias foi desfechado com o Decreto-lei n.º 5.527, de 28.5.43, que, entre outras medidas, proibiu que as autarquias atribuissem a seus servidores ou empregados vencimentos, remuneração ou salário superiores aos dos servidores civis da União, observada identidade, semelhança ou equivalência de funções. *Fundações, no direito, na administração*. Rio de Janeiro, 1970. Nota dos autores, p. 2.

⁶⁹ Decreto-lei n.º 72, de 22.11.66 (INPS). Com as modificações introduzidas em 1977 (Lei n.º 6.439, de 1.9.77), o sistema nacional de previdência e assistência social beneficia hoje mais de 35 milhões de segurados, bem como seus dependentes (o que significa a cobertura de cerca de 90% da população brasileira, conforme informação da Dataprev).

⁷⁰ Lei n.º 5.662, de 21.6.71 (BNDE).

Várias outras autarquias, cujas atividades eram enquadráveis como empresariais, nos termos da citada lei de reforma administrativa de 1967, obtiveram, à semelhança do BNDE, sua transformação em empresa pública (ou sociedade de economia mista). Foi esse o caso, por exemplo, da Caixa Econômica Federal, autarquia que passou a empresa pública, em 1969,⁷¹ e da Casa da Moeda, também transformada em empresa pública, em 1973.⁷²

Algumas autarquias, cujas atividades não poderiam mesmo longinquamente ser classificadas como *empresariais*, obtiveram outro tipo de transformação, que igualmente as liberou das rígidas normas de administração geral acima referidas. Trata-se de seu enquadramento como *fundações*, entidades de direito privado, embora sujeitas, quando criadas por lei e recebam subvenção federal, à supervisão do ministro responsável pela área de atividades em que atuem. É esse o caso, por exemplo, entre outros, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, criado como autarquia em 1934 e transformado em Fundação em 1967;⁷³ do Conselho Nacional de Pesquisas, criado em 1951 como autarquia e transformado em Fundação Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em 1974.⁷⁴

Mesmo esvaziada de quase toda sua anterior autonomia, a categoria autarquia abrange ainda, segundo dados oficiais de 1975, 73 entidades, assim distribuídas: uma vinculada ao Ministério da Fazenda (Banco Central do Brasil); 47, vinculadas ao Ministério da Educação e Cultura (na sua maioria universidades e escolas técnicas federais); cinco, ao Ministério da Agricultura; seis, ao Ministério da Indústria e do Comércio; uma ao Ministério das Minas e Energia; sete, ao Ministério do Interior; duas, ao Ministério dos Transportes; três, ao Ministério da Previdência e Assistência Social; e uma, ao Ministério da Saúde.⁷⁵

⁷¹ Decreto-lei n.º 759, de 12.8.69 (CEF).

⁷² Decreto n.º 3.895, de 19.6.73 (Casa da Moeda).

⁷³ Decreto n.º 24.609, de 6.2.34, e Decreto-lei n.º 161, de 13.2.67 (alterado pela Lei n.º 5.878, de 11.5.73 — IBGE).

⁷⁴ Lei n.º 1.310, de 15.1.51, e Lei n.º 6.129, de 6.11.74 (CNPq).

⁷⁵ Cadastro da Administração Federal. Seplan/Semor, 1975, v. 1-19. Note-se que, conforme o mesmo cadastro, estão vinculadas ao Ministério do Trabalho, para fins de supervisão ministerial “restrita à verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interesse público”, 20 entidades (anteriormente consideradas autarquias) responsáveis pela fiscalização do exercício de profissões liberais e que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União. Além dessas, outras quatro entidades de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social (Serviço Social do Comércio, Serviço Social da Indústria, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SESC, SESI, SENAC e SENAI, respectivamente), estão sujeitas à fiscalização do Estado em termos e condições estabelecidas na legislação de cada uma, bem como à auditoria externa da Inspeção Geral de Finanças do mesmo Ministério do Trabalho (Decretos-leis n.ºs 772, de 29.8.69, e 968, de 13.10.69). Trata-se, pois, de verdadeiras *autarquias*, e não das limitadas autarquias definidas segundo o Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67.

Quanto às fundações que atuam a nível federal, seu número se elevou a 30 em 1975.⁷⁶

As empresas públicas e sociedades de economia mista federais têm crescido acentuadamente, nos últimos 10 anos, tanto em número quanto em significado para a economia do País. Seu número já se elevava, em 1976, a pouco mais de 200.⁷⁷

Os tratadistas brasileiros de direito administrativo já discutiram exaustivamente a situação jurídica das entidades de administração indireta ou descentralizada, no Brasil.

Segundo Caio Tácito, professor de direito administrativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (que é uma fundação estadual):

“*Public corporations*, do direito inglês, *government corporations* ou *authorities*, nos Estados Unidos, *enti pubblici economici*, na Itália, *établissement publique industriel et commercial*, na França, são variações de um mesmo tema. As chamadas sociedades de economia mista, a seguir evoluídas para as empresas públicas, de capital totalmente público, se difundem, nos diversos países, como característica do moderno Estado empresário que passa, na experiência mais recente, aos tipos de organização de âmbito regional, através de comunidades econômicas e de empresas públicas multinacionais.

“A dualidade de regime jurídico a que se vinculam essas pessoas de direito privado investidas de um *munus* público representa, em verdade, a recepção no direito administrativo de instituições de direito comercial, ou civil (como no caso das fundações), com os temperamentos impostos pela atividade-fim, que é a execução de um serviço público.

“A norma administrativa — que atende à organização do serviço público — prevalece sobre a norma comercial ou civil, que serve de pano de fundo, mas não imobiliza a vontade do legislador, ao conceber essas criaturas híbridas. A lei administrativa dita o limite em que vão operar as normas privadas, que são subsidiárias em relação àquelas. Este é o fundamento pelo qual, embora o direito das sociedades se inscreva na competência legislativa da União (art. 8º, n. XVII, alínea *b*, da Constituição Federal), podem os estados-membros, na criação de sociedades de economia mista, ou empresas públicas locais, afeiçoar o padrão da sociedade comercial às peculiaridades de seu sistema administrativo. É que aos estados-membros incumbe, como expressão da autonomia política, organizar os seus próprios serviços públicos, inclusive descentralizando-os mediante a personalização de órgãos sob forma societária. A competência legislativa estadual primária (criação de órgãos administrativos da administração indireta estadual) prefere, na especificidade do exemplo, a competência legislativa federal (normas societárias privadas).

⁷⁶ Cadastro da Administração Federal. Seplan/Semor, 1975, v. 1-19.

⁷⁷ No original, em francês, estão mencionadas as principais dessas empresas, grupadas segundo a vinculação ministerial.

“Daí a variedade de estrutura das sociedades de economia mista e das empresas públicas, não somente no plano federal como no estadual e mesmo no municipal. Não obstante a forma societária, são serviços públicos da União, estados ou municípios estruturados segundo a norma própria de direito público, que pode excepcionar a administração da sociedade, seja em sua composição, seja em seu funcionamento.

“O direito positivo brasileiro, após muitos anos de existência de empresas constituídas pelo poder público, cuidou de sistematizá-las, oferecendo — como é sabido — no Decreto-lei federal nº 200, de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 1969, uma definição legal de sociedade de economia mista e de empresa pública.”⁷⁸

De um modo geral, há coincidência entre os vários autores quanto à propriedade do enquadramento jurídico das *sociedades de economia mista* e *empresas públicas* como figuras de direito privado a serviço do direito público.

O caso das fundações, porém, é bem mais polêmico. Conforme salientam Homero Senna e Clovis Zobaran Monteiro.

“As fundações criadas entre nós nos últimos anos, por iniciativa do Poder Público, são uma nova forma de descentralização, por serviço, das atividades administrativas do Estado. Nem sempre são pessoas jurídicas de direito privado, espécie do gênero *entidades paraestatais*, como quer Hely Lopes Meireles. Também não são espécie do gênero *autarquia* nem *autarquias potenciais*, como sustenta Cotrim Neto. Do mesmo modo, não diríamos que são *autarquias de tipo privado*, segundo a extravagante classificação de Miguel Reale. Preferimos reconhecer simplesmente que se trata de uma nova categoria de *pessoa administrativa*.

“Ao adotar essa nova modalidade de descongestionamento da máquina burocrática do Estado, pretendeu o legislador situar os órgãos recém-criados no campo do direito privado. Tanto assim que, em diversos casos, deixou consignada essa intenção de modo expresso. Mas, como já assinalamos, por erro de visão, despreparo técnico, ou porque a própria atividade descentralizada não se prestasse a ser executada por intermédio de uma pessoa dessa categoria jurídica, o instituto da fundação, tal como conceituado e definido no Código Civil, foi totalmente descaracterizado, surgindo em seu lugar uma outra entidade, muito mais próxima da autarquia, e que passou a ser chamada fundação oficial, ou pública. Fundação pública é uma *contradictio in terminis*, não faltou quem objetasse. E outros juristas salientaram: ‘As fundações serão de direito privado, como pessoas jurídicas de direito privado, ou não são fundações.’

“Isto até certo ponto estaria correto, muito embora a melhor doutrina, tanto estrangeira como nacional, admita também, como teremos oportunidade de expor mais adiante, a existência de fundações oficiais, ou públicas.

⁷⁸ Tácito, Caio. Controle das empresas do Estado. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, FGV, 3(1):2, jan./mar. 1973.

“O que aconteceu foi que o legislador brasileiro não soube distinguir entre os dois institutos e passou a criar fundações que, a despeito do nome que lhes é dado e da definição legal que freqüentemente procura conceituá-las como pessoas jurídicas de direito privado, distanciam-se das normas a respeito existentes no Código Civil e se situam, de modo nítido, no campo do direito público.

“A nosso ver, o principal fator de desvirtuamento, entre nós, do instituto da fundação, ao passar ele do campo do direito privado para o do direito público, foi a perda da noção de que, em qualquer hipótese, fundação é um patrimônio afetado a determinado fim. E muitas fundações foram criadas sem observância desse requisito básico, passando a ser, assim, simples forma de realização de objetivos do Estado, ou de atividades por ele incluídas em sua esfera de ação. Em consequência, era inevitável que sobre elas se estendesse a rede de controle e vinculações da administração pública.”⁷⁹

Enquanto o livro acabado de citar estava no prelo, foi expedido o Decreto-lei nº 900, de 29.9.69, que estabeleceu determinadas condições mínimas para constituição do patrimônio das fundações criadas por lei federal, inclusive a participação de recursos privados correspondentes, no mínimo, a um terço do total. O mesmo decreto-lei expressamente declara que tais fundações “não constituem entidades da administração indireta”, estando, porém, “*sujeitas a supervisão ministerial, quando recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União*”.⁸⁰

Finalizando estas considerações sobre o crescimento da administração indireta ou descentralizada, cabem algumas observações sobre seu impacto na economia do País.

Referindo-se à magnitude das empresas públicas e sociedades de economia mista relativamente ao setor privado, nacional e estrangeiro, no Brasil, Enrique Saravia revela os resultados de uma pesquisa realizada em 1975, abrangendo 5.266 empresas não-agrícolas distribuídas por 87 ramos de atividades, a qual identificou as seguintes proporções, *tomado por base o patrimônio líquido de cada uma*: 45,92% correspondiam a empresas do setor governamental (incluídas as estaduais); 37,78%, ao setor privado nacional e 15,76%, ao setor controlado por capital estrangeiro, enquanto que 0,54%, a empresas de capital nacional administrado por empresas estrangeiras. O critério básico adotado nesta pesquisa consistiu em considerar a propriedade da maioria do capital para definir as empresas como públicas, privadas, nacionais ou estrangeiras. A seguir, citando depoimento do Ministro João Paulo dos Reis Velloso, Chefe da Seplan, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Empresas Multinacionais, em 1977, Saravia dá as seguintes proporções oficiais, referentes ao ano de 1974, também tomado por base o patrimônio líquido:

⁷⁹ Senna, Homero & Monteiro, Clovis Zobarán. *Fundações — no direito, na administração*. Rio de Janeiro, 1970, p. 231-2.

⁸⁰ Decreto-lei n.º 900, de 25.2.69, arts. 2.º e 3.º.

empresas estatais, 49,5%; privadas nacionais, 28,4; e estrangeiras, 22,1%.⁸¹

Ainda segundo Saravia:

“O grau de autonomia das empresas públicas está na razão direta do tamanho relativo de cada uma delas.

“As grandes empresas (Petrobrás, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional, etc.) têm um grau de autonomia muito maior do que suas normas regulamentares fazem supor.

“Legalmente, os órgãos normativos do governo (Conselho Nacional do Petróleo — CNP, Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia — Consider, etc.) devem estabelecer as políticas gerais que serão executadas pelas empresas governamentais. Na realidade, ocorre que as empresas impõem ou, pelo menos, conseguem que sejam adotadas as políticas que consideram convenientes.

Isto provoca, naturalmente, atritos com o Poder Executivo e seus órgãos destinados a supervisão e controle das empresas públicas e sociedades de economia mista.”⁸²

Quanto à evolução histórica da administração indireta ou descentralizada, Saravia comenta que a década de 60 se caracteriza pelo crescimento e consolidação do setor, tendo então sido criadas, ou passaram para o setor governamental, empresas públicas e sociedades de economia mista em número maior do que em todos os outros períodos da história econômica brasileira.

De 1970 a 1975, continua Saravia, o processo iniciado no decênio anterior seguiu a mesma linha, especialmente no que se refere à consolidação do setor, sua reorganização e expansão.⁸³

A partir da exigência, em 1975, já mencionada, de aprovação prévia, pelo presidente da República, das propostas de criação de novas subsidiárias, assim como da incorporação de empresas privadas por empresas governamentais, o setor tende a conter sua expansão, para concentrar-se na consolidação das empresas já existentes.

3. Conclusões

Na semana em que este artigo estava sendo concluído o presidente da República submeteu ao Congresso projeto de reforma constitucional, segundo o qual são abolidos os instrumentos extraconstitucionais em vigor e formalmente se encerra o ciclo revolucionário iniciado em 1964.⁸⁴

⁸¹ Saravia, Enrique. Aspectos gerais do comportamento das empresas públicas brasileiras e sua ação internacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 11(1):67-8, jan./mar. 1977.

⁸² Id. *ibid.* p. 73.

⁸³ Id. *ibid.* p. 117.

⁸⁴ Em 1964, com o Ato Institucional de 9 de abril, ingressou o país numa fase revolucionária que cessaria com a promulgação de uma Constituição com vigência a partir

Quais serão as consequências prováveis dessa evolução, para o tema aqui tratado? Até que ponto a plena vigência do estado de direito poderá afetar as características da organização governamental e administrativa brasileira aqui focalizadas?

Difícilmente, a meu ver, o quadro que hoje se apresenta à análise do estudioso da administração pública permanecerá incólume, no futuro próximo. Com os Poderes Legislativo e Judiciário na posse plena de suas prerrogativas, é bastante provável que pelo menos algumas modificações venham a ocorrer na definição do papel da União no regime federativo brasileiro, assim como na soma de atribuições do Poder Executivo *vis-à-vis* os outros dois Poderes, em especial o Legislativo.

Tais modificações, porém, dificilmente serão fundamentais, pois as tendências para a centralização do poder na União e para o relevo do Poder Executivo em face dos demais Poderes parecem ser universais, segundo a análise a que se propôs este artigo. Quanto à expansão contínua da administração indireta ou descentralizada, no Brasil, seu ritmo já vinha declinando, evidenciando uma tendência à consolidação do setor. Não é de se prever uma retração do setor.

Entretanto, os principais *instrumentos* de implementação da centralização do poder na União e do predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo certamente serão objeto de crítica ainda mais severa e diversificada do que aquela já feita até agora.

Assim, é provável que o *sistema tributário nacional* sofra alterações que, de algum modo, possam beneficiar a posição dos estados, senão também dos municípios, na partilha das rendas nacionais. O difícil será, como sempre, conciliar os interesses das regiões menos desenvolvidas com os das mais desenvolvidas, procurando diminuir as desigualdades regionais sem afetar substancialmente o ritmo do desenvolvimento nacional, segundo o modelo neocapitalista em vigor.

O *sistema nacional de planejamento* é outro instrumento governamental e administrativo que enfrentará, provavelmente, obstáculos maiores do que os atuais. A soma de atribuições de que goza o sistema, em especial seu órgão central — a Seplan — é imensa, como se evidencia claramente da análise aqui feita. Poderá esse sistema, por meio do qual se processa e pratica um planejamento normativo ou de caráter intergovernamental extremamente centralizado, resistir às pressões dos diversos setores da administração federal, assim como dos estados e municípios, no sentido de maior descentralização, de maior participação dos órgãos setoriais e regionais de planejamento no processo decisório? E o planejamento indicativo? Poderá ser tão amplo e profundo como atualmente?

Não se deve esquecer, porém, que o sistema nacional e integrado de planejamento é orientado, há muitos anos, virtualmente pelas mesmas

de 15 de março de 1967. Em 13 de dezembro de 1968, com o Ato Institucional n.º 5, iniciou-se uma segunda fase revolucionária, com a suspensão da vigência de vários artigos da Constituição que foi depois alterada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

peças, que, embora não constituam um bloco monolítico, caracterizado pelo absoluto consenso — mas, ao contrário, um grupo no qual se permite e talvez mesmo se estimule um razoável nível de dissenso — nem por isso será presa fácil de um movimento que vise à sua desintegração. A *tecnoburocracia* que integra o sistema de planejamento é uma força merecedora de respeito, não só pela solidez de sua formação profissional, como por estar no exercício do poder há tanto tempo.

Na antevéspera de prováveis modificações no comando do sistema de planejamento, seu atual chefe, Ministro João Paulo dos Reis Velloso, publicou um livro, sob o expressivo título *Brasil: a solução positiva*. Na introdução, após enumerar sinteticamente as questões básicas do processo de desenvolvimento brasileiro, e *as principais dúvidas e críticas que têm sido levantadas*, diz ele:

“Mas o nosso propósito não é, propriamente, respondê-las. E sim tentar apresentar uma visão, tanto quanto possível ordenada, do que o modelo em execução e a estratégia adotada, no presente estágio, podem oferecer ao País.

“Começaremos por uma discussão do processo de desenvolvimento, principalmente nos seus fatores humanos, aplicando-o ao caso do Brasil, em décadas recentes.

“Analisaremos, em seguida, o modelo brasileiro nos seus condicionamentos econômicos; a estratégia de médio prazo, em face da crise do petróleo; os condicionamentos sociais do mesmo modelo.

“E concluiremos com uma tentativa de síntese e indicação de perspectivas, para dar idéia das futuras prioridades e problemas, assim como dos naturais desdobramentos do presente estágio.”

Por intermédio de seu chefe desde 1969, o sistema nacional de planejamento mostra-se, assim, de público, inteiramente disposto ao debate sobre sua própria atuação. São, assim, animadoras as perspectivas do desenrolar dos acontecimentos relativos à organização e à dinâmica do processo desenvolvimentista brasileiro.

Summary

Since 1964, under the Federal Government's command, Brazil has endeavored to generate and maintain a firm impulse aimed to overcome underdevelopment. For this purpose, Brazil adopted intergovernmental normative planning, as well as indicative planning for private-sector activities, both substantiated in pluriannual plans for economic and social development elaborated and implemented through the system and instruments the author describes.

The national goals and options in the II National Development Plan — which was approved by Congress for the period 1974-1979 — are listed by the author. She identifies and establishes the fundamental cha-

racteristics of the series of transformations the Brazilian governmental and administrative organization has been undergoing in order to adapt to those orientations.

The author examines three of those characteristics, which are also found in other developing countries, but, in her opinion, have important aspects which are peculiar to Brazil:

a) the Union's growing strengthening within the Brazilian federation, for which a decisive contribution has been given by the innovations introduced into the Constitution and ordinary law (for example, the new national, integrated taxation system and the institutionalization of planning, the later in the form of an also national and integrated system under Federal Government's command);

b) the progressively, accented predominance of the Executive Power over the Legislative, particularly represented by (a) the new powers granted to the President as a consequence of changes introduced into the Federal Constitution in 1964, 1967 and 1969, and (b) the national planning system, through which the President's decisions are formulated and implemented (in the broad sense given to planning in Brazil, it also comprehends elaborating the budget proposal, leading and largely executing reform of the Public Administration and modernization, and articulating with states and municipalities); and

c) the fast and significant growth of the indirect or decentralized administration, as compared with the direct or centralized administration, at the federal level.

The author concludes that at least some modifications are very likely to occur in the present definition of the Union's role in the Brazilian federative regime, as well as in the sum of the Executive Power's functions *vis-à-vis* the remaining two powers, especially the Legislative.

But such modifications will hardly be fundamental: according to the analysis of this article, the trends toward centralization of power in the Union and toward the Executive Power's dominance over the remaining powers seem to be universal. As to the expansion of the indirect or decentralized administration, its rhythm had already been declining, thus evidencing a trend toward consolidation of the sector, whose retraction is not expected.

However, the main instruments for implementing the centralization of power in the Union and the predominance of the Executive over the Legislative will certainly be the object of even more severe and diversified criticism than before.

Thus, the national taxation system is likely to suffer alterations which can somehow benefit the states position — if not the municipalities' as well — in the sharing of national income.

Similarly, the national planning system will probably not remain untouched, since the immense sum of powers concentrated in the central organ (Seplan) makes it the target of a strong decentralizing pressure.

The article concludes by quoting Reis Velloso, Seplan's Minister-Chief, who showed himself open to debate.