

A REPARTIÇÃO DE ENCARGOS PÚBLICOS ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO

FERNANDO REZENDE*
ANA MARIA BRASILEIRO**

1. Critérios para a repartição de encargos; 2. Aplicação das escalas.

1. Critérios para a repartição de encargos

1.1 Introdução

Todo e qualquer sistema político, seja ele uma federação ou um estado unitário, apresenta sempre algum tipo de organização interna através da qual as funções governamentais são repartidas entre as diversas unidades e subunidades que o compõem. Em alguns sistemas a repartição de funções é estabelecida de forma clara e excludente. Em outros, há grande margem de imprecisão e ocorrência freqüente de competição e conflitos institucionais.

Tanto nos sistemas unitários como em federações como a nossa, a divisão de funções tende a se processar segundo o interesse espacialmente predominante. Assim, aquelas que envolvem interesses nacionais são consideradas funções “gerais” ou “nacionais”, enquanto as funções “locais” referem-se a problemas que se circunscrevem a um espaço geográfico limitado. Nos sistemas federativos a divisão de funções também se verifica entre os diversos níveis de governo que se sobrepõem no território gozando de certa dose de autonomia política e administrativa.

A enumeração de funções e a atribuição de competência legal para o seu desempenho refletem, num momento dado, a configuração das forças políticas existentes na sociedade. A tentativa de reorganização da divisão de competência governamental com vistas a torná-la mais “racional” (isto é, abrangendo menores custos e trazendo mais benefícios e satisfação à população) implica, portanto, a redistribuição de parcelas de poder real.

1.2 Quadro jurídico

A distribuição legal de competência entre as três esferas de governo obedece, em linhas gerais, ao esquema a seguir. A União fica com os poderes explicita-

* Professor extracurricular na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 190, sala 418.1 — Caixa Postal 9.052 — CEP 22.253 — Rio de Janeiro, RJ.)

** Consultora do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) em trabalho conjunto com a Secretaria do Desenvolvimento Social do Município do Rio de Janeiro.

mente enumerados no art. 8º da Constituição e com outros que por dispositivos constitucionais lhe sejam atribuídos. Aos municípios, em decorrência do princípio da autonomia municipal instituído pelo art. 15 da Constituição, fica assegurada a administração própria no que se refira a seu peculiar interesse, especialmente com relação aos tributos de sua competência e à organização dos serviços públicos locais. Ao Estado, face o § 1º do art. 13, são conferidos os poderes remanescentes, isto é, aqueles que não foram atribuídos explicita ou implicitamente à União ou aos municípios. As nove regiões metropolitanas estabelecidas pelas Leis Complementares nº 14/73 e nº 20/74 competem os seguintes serviços comuns: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico (água, esgoto e limpeza pública), uso do solo metropolitano, transporte e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado, aproveitamento dos recursos hídricos e controle da população ambiental.

As competências constitucionais assim distribuídas foram classificadas, na doutrina, em três categorias principais: competência exclusiva ou privativa, competência concorrente e competência supletiva. No primeiro caso, conferido dado poder a uma das esferas de governo, fica o mesmo automaticamente vedado às demais: não há dúvida, por exemplo, de que quando a Constituição Federal assegura à União o direito de legislar sobre a desapropriação (art. 8º, XVII, f) ela ao mesmo tempo veda aos demais níveis de governo (estados e municípios) essa possibilidade.

Competência concorrente é aquela exercida, simultaneamente, pela União, estados e municípios: tanto o governo federal quanto o estadual e o municipal ditam normas de defesa e proteção da saúde; o primeiro prescrevendo diretrizes gerais dentro do contexto nacional, o segundo estabelecendo normas do âmbito regional e o último instituindo preceitos de ordem local.

A competência supletiva é a que complementa a competência de outro nível de governo: a Constituição (art. 8º, parágrafo único) estabelece que os estados terão competência supletiva para legislar sobre determinadas matérias da competência da União, como defesa e proteção da saúde, tráfego e trânsito nas vias terrestres, diretrizes e bases da educação nacional.

No que se refere à repartição de encargos para a prestação de serviços a regra tem sido a da indefinição de fronteiras funcionais entre as três esferas, isto é, a competência concorrente: qualquer das esferas de governo e todas elas podem se desincumbir ao mesmo tempo de uma mesma função. Merecem especial destaque as atividades ligadas à prestação dos serviços sociais (educação, cultura, recreação, saúde, assistência social). Tanto o município quanto o estado ou a União podem ocupar-se — e se vêm ocupando — do ensino de primeiro grau, instalação e manutenção de unidades de saúde etc. Com referência a certos tipos de serviços pode-se, contudo, falar num tipo de competência que, concorrente quando vista do ponto de vista global do setor é, na verdade, exclusiva com referência a algumas de suas fases, como ocorre no tratamento dado ao problema do trânsito; estão, aí, perfeitamente identificadas as tarefas que cabem especificamente a cada uma das esferas de governo.

1.3 Críticas à atual divisão de encargos

As principais críticas à atual repartição de encargos dizem respeito aos seguintes pontos:

a) a ausência de uma divisão de competências entre as diversas esferas governamentais (e também com referência à entidade metropolitana) gera duplicação de esforços e lacunas na prestação dos serviços, com grandes desperdícios (financeiros e outros) na ação governamental;

b) em decorrência, evidencia-se a falta de responsabilidade das agências governamentais pela prestação do serviço, o que dificulta a relação usuário-governo e o controle social sobre a ação governamental;

c) conflitos institucionais frequentes refletem-se negativamente na eficiência da máquina administrativa como um todo;

d) a falta de uma visão clara do que compete a cada esfera torna praticamente impossível uma repartição adequada dos recursos públicos que deveriam ser fixados em função da correspondência recursos-encargos.

1.4 Critérios das escalas

Embora a opção por determinado esquema de repartição de encargos entre as esferas governamentais reflita, como se disse, o equilíbrio de forças políticas num dado momento, é possível pensar-se em critérios orientadores (alguns de natureza técnica) para a divisão do trabalho governamental. O critério das escalas, apresentado em seguida, é uma alternativa a ser considerada. Ele pode ser aplicado aos serviços (ou parte deles), ou à organização governamental. No primeiro caso toma-se uma determinada jurisdição e busca-se, através das escalas, verificar a conveniência de se atribuir a ela um determinado serviço. No segundo caso, toma-se como dado o serviço e busca-se identificar, através da aplicação do critério de escalas, a organização governamental mais adequada para absorvê-lo. A aplicação desse critério pressupõe a consideração simultânea das diversas escalas, cujo uso pode resultar em indicações divergentes. Por exemplo, é possível que do ponto de vista das escalas técnica, financeira e econômica a entidade municipal se encontre adequadamente equipada para prestar serviços de transporte urbano, quando o mesmo não se dá do ponto de vista do poder político ou da escala geográfica. Em cada caso concreto o problema assume contornos distintos. A escolha do fator predominante vai depender, obviamente, dos objetivos que se pretende alcançar.

1.4.1 Escala do alcance espacial

Como o próprio nome indica, esta escala considera a difusão espacial dos custos ou dos benefícios da ação governamental. Visa a permitir a identificação dos que se circunscrevem ao âmbito local e que, portanto, devem, em princípio, receber tratamento municipal, e os que em virtude de extravasarem de alguma forma o âmbito local, acarretando efeitos mais amplos, deverão receber tratamento estadual (ou metropolitano) ou federal. Quanto menor for o espaço geográfico em que o problema (por exemplo: poluição, congestionamento de trânsito) ou os benefícios advindos da ação governamental (na limpeza urbana, no serviço de água, por exemplo) se manifestem ou sejam absorvidos, maior o caráter local da respectiva função e vice-versa.

É claro que nem sempre há correspondência entre os limites artificiais — as fronteiras político-institucionais e os limites naturais — e o espaço político-territorial onde se dá a internalização dos benefícios. Esse problema é particularmente sentido nas áreas metropolitanas, onde a maior parte dos serviços urbanos extrapola as fronteiras municipais, exigindo um espaço maior para a sua realização.

1.4.2 Escala econômica

A escala econômica busca encontrar a solução organizacional mais eficiente para a prestação de serviços públicos na área (eficiência é aqui entendida como o nível mínimo de gastos para um dado nível de serviços). Em alguns casos, a responsabilidade municipal constitui a solução mais eficiente para a execução de uma determinada função. Em outros, o nível metropolitano, ou estadual, impõe-se como forma de assegurar maior eficiência governamental através de economias de escala ou de aglomeração. A concentração de investimentos pelo estado num determinado serviço é, às vezes, mais eficiente do que a fragmentação de recursos que acompanharia a distribuição desses investimentos pelos municípios.

Especialmente no caso de alguns serviços urbanos a eficiência produtiva pode depender de uma escala de produção que supera as exigências locais, implicando um ônus maior para o consumidor e uma limitação ao consumo decorrente de um custo mais elevado. Abastecimento d'água é um exemplo interessante a esse respeito. Dados os elevados custos de captação e tratamento, a produção pode ser economicamente inviável em pequenas localidades, uma vez que o baixo número de ligações não viabilizaria financeiramente o projeto. Adiciona-se, a isso, o aspecto técnico da divisibilidade na oferta do serviço. Para algumas atividades as possibilidades de utilização do serviço (consumo) dependem de um certo equilíbrio entre produção, transmissão e distribuição. No caso do abastecimento d'água essas etapas referem-se a: 1) captação e tratamento; 2) adução (transporte do líquido dos reservatórios às redes internas de distribuição); 3) distribuição (colocação da rede de abastecimento na porta do consumidor). De nada adianta expandir a rede de distribuição se não houver expansão concomitante na captação e na adução e vice-versa. Vê-se, aí, que são grandes as possibilidades de conflitos interjurisdicionais quando uma ou mais de uma dessas etapas está sob a responsabilidade de esferas distintas do governo. Por outro lado, são mínimas as possibilidades de se dar um tratamento uniforme à questão. Se para alguns municípios de grande porte e para outros localizados na proximidade de mananciais que simplificam a captação há condições econômicas e técnicas para que o serviço seja inteiramente produzido na própria jurisdição, naqueles onde essas vantagens não subsistem isso é impossível. Assim, uma definição rigorosa do tipo “cabe ao estado cuidar da captação e adução e ao município da distribuição” dificilmente seria aceita com tranquilidade.

Um outro exemplo do mesmo teor é fornecido por programas de energia. O consumo urbano de energia elétrica para fins industriais, residenciais e de iluminação pública depende da conjunção de decisões relativas à geração, transmissão e distribuição da energia. Dessa forma, a iluminação pública — uma função inerente ao município — não pode ser fornecida se não houver uma adequada disponibilidade local de energia. Portanto, mesmo que houvesse uma

forte preferência da coletividade por ruas mais iluminadas e capacidade financeira para tanto, o atendimento dessas preferências não dependeria apenas da atuação do governo local, que não pode interferir diretamente sobre a geração e transmissão de energia. É fácil imaginar, nesse caso, que divergências políticas acabam desaguando nas áreas urbanas em que a prevalência de governos oposicionistas dificulta o entendimento com escalões superiores da hierarquia governamental.

A aplicação da escala econômica na identificação dos limites de jurisdição é mais apropriada para serviços de tipo empresarial dos quais se espera auto-suficiência e rentabilidade, como energia elétrica, telefones, centrais de abastecimento, produção de gás a ser canalizado etc. É preciso evitar, entretanto, que os estudos de viabilidade aumentem a iniquidade na oferta de serviços públicos pela impossibilidade de as comunidades mais pobres assumirem o ônus financeiro do empreendimento.

1.4.3 Escala financeira

Do ponto de vista econômico-financeiro, a manutenção do equilíbrio federativo depende da capacidade de os governos subnacionais contarem com recursos suficientes para garantir o atendimento de preferências e a preservação das identidades regionais. O exame da adequação entre recursos e atribuições é, todavia, uma tarefa complexa. De um lado, é impossível estabelecermos uma demarcação rigorosa de fronteiras no tocante à repartição de encargos públicos, tendo em vista o grau de arbitrariedade envolvido em uma tentativa dessa natureza. De outro lado, as diferenças de capacidade econômica geram desigualdades acentuadas na capacidade de os governos subnacionais extraírem recursos financeiros para a execução de suas atribuições. Num extremo, portanto, as regiões mais pobres apresentariam uma escassa capacidade executiva, agravando a insatisfação pelo não-atendimento das aspirações de desenvolvimento e contribuindo para enfraquecer o "ânimo" regionalista que permite sustentar a federação.

O descompasso entre a competência para o exercício da função e os recursos financeiros disponíveis tem sido encarado como um fator que impede a ampliação da competência municipal. Parte-se do fato de que certos serviços, considerados básicos para a vida em sociedade, só podem ser realizados pelo poder público local se este dispuser de recursos para tanto. Nesse caso, a atribuição de competência à entidade governamental que não apresenta condições financeiras para arcar com o ônus da função poderia representar um sério dano para a comunidade em geral e para a clientela demandante do serviço em particular.

A ampliação da escala urbana é outro fator que agrava os problemas financeiros. O crescimento da urbanização e a concentração demográfica inflacionam de tal modo o custo de produção de serviços urbanos que o seu atendimento passa a requerer um volume de recursos que supera de muito as possibilidades financeiras locais. No caso de programas de abastecimento d'água, por exemplo, a captação se faz a distâncias cada vez maiores, o tratamento e adução requerem tecnologias mais sofisticadas e a distribuição tem que ser constantemente renovada para suportar uma crescente verticalização. Exemplos semelhantes poderiam ser apontados com relação a problemas de saneamento básico e transporte coletivo, cuja solução, nas áreas metropolitanas de São Paulo e Rio

de Janeiro, por exemplo, requer recursos que desafiam qualquer capacidade de previsão.

É claro que a incapacidade financeira pode ser solucionada por um mecanismo de redistribuição de recursos que reforce a capacidade executiva das regiões menos favorecidas. Para tanto, é importante que as transferências de recursos não sejam acompanhadas de condições para a sua utilização.

A escala financeira, em geral, não deve ser aplicada aos serviços autofinanciáveis. O recolhimento de taxas de limpeza urbana, por exemplo, deve ser suficiente para manter o serviço de coleta de lixo, não se justificando a alegação de que o município não tem recursos para assumir o serviço. De outro lado estão os chamados serviços sociais (educação, saúde, cultura, assistência social), muito onerosos e não-autofinanciáveis.

1.4.4 Escala técnica

A escala técnica leva em conta os requisitos para o bom desempenho da função em termos de complexidade tecnológica do serviço, qualificações específicas dos recursos humanos necessários, natureza dos recursos materiais, dos equipamentos e dos métodos e processos de gerência e operação. Como outras, esta escala pode decidir da conveniência de se atribuir a função a esse ou aquele nível de governo, a esse ou aquele município.

Em princípio, pode-se admitir que tudo o que for simples, fácil e de pouca sofisticação, requerendo mão-de-obra pouco especializada, poderá, segundo esta escala, ser de competência municipal. É claro que isso não significa que alguns municípios não estejam em condições de assumir funções bastante complexas e sofisticadas.

Se determinado serviço (como, por exemplo, o aproveitamento industrial do lixo) exigir a instalação de usinas, maquinaria e equipamentos sofisticados, requerendo maior capacidade técnica, mão-de-obra especializada e maior capacidade gerencial, pode-se argüir que ele deve ser exercido por um nível de governo mais elevado. De outra parte, é também possível que a escala técnica sugira tratamento municipal para problemas que possam ser considerados de interesse metropolitano ou estadual por razões de custo financeiro e/ou complexidade burocrática.

Também para a escala técnica se aplicam algumas considerações feitas a respeito da escala financeira. É possível (e bastante provável) que ocorram situações concretas em que a competência municipal para determinada função esbarre na incapacidade técnica do município para exercê-la. Nesse caso, a opção política pode ser a de preparar os municípios para assumir os respectivos encargos, através de assistência técnica e treinamento adequados.

O avanço tecnológico dos últimos anos pode transformar a escala técnica na mais discriminatória em favor da centralização. Deparamo-nos, aqui, com a teoria dos umbrais, pois além do umbral ou limiar físico, há o umbral técnico, que pode condicionar seriamente a atribuição de competência para certos serviços ou atividades em determinada circunstância, ainda que temporariamente ou contra a recomendação de outras escalas.

1.4.5 Escala político-institucional

A escala político-institucional deve ser usada para se eleger o nível governamental mais apto a apreender o problema e encontrar a solução de caráter normativo ou operacional adequada para determinadas funções ou atividades. Há quatro aspectos a serem considerados:

1. Competência legal — destina-se a situar o problema dentro do sistema governamental brasileiro, identificando os limites jurídico-institucionais para a atribuição de responsabilidades. A Constituição é o marco dentro do qual deve proceder-se a esse exame.

2. Competência de fato — visa identificar a efetiva distribuição dos instrumentos de coerção e controle adequados para lidar com o problema. Esses instrumentos são de natureza diversa e variam conforme o problema em foco: regulação, tributação, estímulos financeiros, acesso aos meios de comunicação etc. Em alguns casos, a proximidade do governo municipal em relação à comunidade torna-o mais vulnerável à parcialidade, ao patrimonialismo, ao comprometimento ilegal (corrupção, suborno etc.), recomendando-se atribuir a responsabilidade a outro nível de governo.

3. Representação dos interesses — se, em alguns casos, há interesse em se garantir certa distância entre o governo e o particular para fazer aquele mais isento e mais livre ao tomar decisões, em outros é importante encontrar a solução institucional que mais aproxime o governo dos governados. Como o poder municipal é o que mais próximo se encontra dos governados, pode ser interessante, em casos específicos, dar-lhe a responsabilidade por determinados serviços ou atividades. O serviço de limpeza urbana e, de modo geral, os de utilidade pública, são exemplos típicos, pois sua ausência ou mau funcionamento afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, sendo conveniente facilitar a esses o acesso aos centros de decisão. É preciso evitar, entretanto, que em regiões onde o grau de heterogeneidade social é elevado, a busca da representatividade possa provocar maior iniquidade na formulação de políticas.

4. Controle — à medida que as atribuições governamentais vão sendo transferidas para níveis de governo mais elevados, ampliam-se os canais burocráticos, aumentam as distâncias hierárquicas entre os órgãos que executam e aqueles que decidem e o controle administrativo torna-se mais impessoal e mais complexo. Multiplicam-se as normas, aumentam-se as exigências de preparação de relatórios e elaboração de planos, sofisticam-se os métodos de acompanhamento, sem que ganhos visíveis do ponto de vista da eficiência administrativa sejam claramente percebidos. Ao contrário, a multiplicação de estruturas burocráticas para dar conta da crescente complexidade administrativa ampliou sobremaneira os custos governamentais, reduzindo a própria capacidade de investimento. À tese da representatividade associa-se, assim, a de um mais eficiente controle da sociedade sobre o aparelho estatal.

2. *Aplicação das escalas*

2.1 Introdução

Tomados isoladamente, cada um dos critérios discutidos anteriormente não propicia uma base sólida para a difícil empreitada de elaborar uma proposta de repartição de encargos públicos que possa servir como ponto de partida para que se amplie o debate. É claro que seria muita pretensão esperar que algo dessa natureza surgisse como fruto de um primeiro esforço nesta direção. Não obstante, é possível que a consideração simultânea dos aspectos econômico, técnico, financeiro, administrativo e político possa contribuir para o objetivo almejado.

Numa primeira aproximação, um elenco de atribuições municipais poderia ser obtido com a inclusão de programas que atendessem aos seguintes requisitos:

- a) os benefícios sejam totalmente internalizados;
- b) a operação em escala reduzida não afete significativamente os custos;
- c) a produção local não dependa de outras etapas que se processam fora dos limites geográficos e políticos do município;
- d) o volume de recursos necessários para financiar a sua expansão seja compatível com a capacidade financeira da comunidade;
- e) a menor distância entre autoridades e usuários torne mais efetivos os controles administrativos, substituindo complexos procedimentos burocráticos pelo contato mais direto com a comunidade;
- f) a proximidade governo/eleitor contribua para maior representatividade das decisões sobre a utilização de recursos públicos e maior responsabilidade do governo.

É bom repetir que não se trata de, com base nesses critérios, sugerir uma rígida demarcação constitucional de competências, que conflita com o próprio espírito federativo, mas sim de relacionar aquelas funções que poderiam ser consideradas como inerentes aos municípios por atenderem a todos (ou à maioria) os requisitos acima relacionados. Além das funções inerentes os municípios poderiam, por delegação, assumir a execução de funções estaduais ou federais.

Se é possível encarar com mais objetividade a questão do caráter local ou não de um determinado serviço público, o problema da competência estadual ou federal é mais complexo e difícil de ser avaliado. Essa dificuldade fica mais evidente quando procuramos analisar o problema da repartição de encargos em algumas das principais funções governamentais, à luz dos critérios aqui discutidos. Não obstante, consideramos que um esforço nesse sentido vale o risco de exposição a críticas mais contundentes. É com esse espírito que apresentamos, em seguida, o resultado preliminar de algumas reflexões sobre quatro funções governamentais: saúde, educação, serviços urbanos e transporte rodoviário.

2.2 Saúde e saneamento

Os sucessivos malogros das tentativas até agora realizadas de implementar planos nacionais de saúde no Brasil dão testemunho das dificuldades enfrentadas neste setor. A notória escassez de recursos para um atendimento adequado das carências nacionais, a inversão de prioridades na formulação de políticas — preferência à medicina curativa em detrimento de ações básicas —, os conflitos institucionais, a fragmentação das fontes de financiamento, o descalabro administrativo e a constante indefinição quanto ao papel do Estado e o da iniciativa privada são alguns dos problemas que têm sido apontados pelos analistas do setor.

O mais recente desses planos — Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (Prev Saúde) — propõe-se a superar as deficiências dos planos anteriores através de um ambicioso programa de coordenação de todas as ações públicas no setor. A proposta do Prev Saúde inspirou-se, entre outras, em uma experiência de integração de atividades públicas na área de saúde — O Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (Piass). O Piass, criado em 1976 para atender a comunidades com menos de 20 mil habitantes, propunha-se a melhorar a eficiência da ação do governo pela maior coordenação entre os diversos órgãos públicos, atuando no setor em uma determinada região.

Institucionalmente, o Prev Saúde propõe um esquema de repartição de encargos na área das ações básicas de saúde visando a uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos. As diretrizes gerais seriam estabelecidas pelos Ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social, que também seriam responsáveis pelo seu cumprimento. A execução seria cometida, principalmente, aos órgãos estaduais e municipais que já vêm atuando na região.

Em termos gerais a concepção do Prev Saúde se ajusta às bases anteriormente apresentadas para a formulação de uma proposta para a divisão de atribuições. Na área de saúde, em nenhuma hipótese os benefícios se restringem a limites municipais. A dúvida está em onde traçar a fronteira entre o interesse estadual (regional) e o nacional. Uma sugestão seria considerar as ações básicas de saúde — ligadas à prevenção de doenças e ao controle e erradicação de endemias — como de âmbito nacional, uma vez que a não-solução dessas questões básicas compromete irremediavelmente as possibilidades de ascensão social de grande parte da população menos favorecida. Já a assistência médica voltada para o atendimento individual e com finalidade curativa pode desenvolver-se de forma mais eficiente num espaço geográfico mais reduzido. Primeiro, porque os benefícios são mais localizados; segundo, porque quando se trata de serviços pessoais, a maior proximidade entre o governo e o beneficiário (eleitor) é importante para aumentar a representatividade das decisões públicas e substituir a complexidade do controle burocrático pelo maior contato direto entre autoridade e usuários.

Ainda que os programas relacionados com o desenvolvimento das ações básicas de saúde devam desenvolver-se no âmbito municipal, a competência, nesse caso, deve ser integralmente atribuída ao governo federal, sem prejuízo da delegação, às secretarias estaduais, da responsabilidade pela coordenação e controle dos programas em questão. Além da amplitude dos benefícios, anteriormente mencionada, há outras razões que justificam esta proposição. Primeiro, porque as comunidades mais pobres teriam pouca *chance* de melhorar o seu padrão sanitário sem a redistribuição de recursos promovida pelo governo federal. Se-

gundo, porque a indivisibilidade no consumo e as diferenças culturais afetam a manifestação das preferências. Nesse caso, os aspectos de equidade intergeracional devem superar as considerações mais imediatas a respeito da representação de interesses nas decisões governamentais.

A exemplo do Piass, entretanto, a execução dos programas poderia utilizar-se da rede estadual e municipal de postos de saúde para prestar o atendimento à população. Embora a escala do atendimento possa ser reduzida, a “produção” desses serviços pelo governo não pode ser repartida sem perdas substanciais de eficiência. A produção (aquisição) e distribuição de vacinas, por exemplo, deve ser feita em grande escala para reduzir o custo unitário da aplicação. Programas de profilaxia e educação sanitária requerem a mobilização nacional de meios de divulgação e de recursos materiais. Campanhas de erradicação de endemias e epidemias necessitam de um planejamento integrado para aumentar as oportunidades de sucesso. Esses são, então, programas em que a definição de diretrizes e metas, o estabelecimento de padrões e a mobilização de recursos financeiros devem ser atribuições do governo federal. Já a execução e o controle podem ser delegados a esferas inferiores de governo, mediante convênios. A intervenção do governo estadual no processo de planejamento, acompanhamento e controle dos resultados deve ser encorajada como uma maneira de fortalecer a federação.

Quanto à atenção individual, o problema mais sério a ser solucionado refere-se aos elevados requisitos financeiros. Do ponto de vista econômico, há evidências de que o custo da assistência hospitalar varia conforme a escala do hospital. Estudo recente mostrou que o custo médio por leito e por paciente-dia é menor em hospitais médios (entre 100 e 200 leitos) quando comparados com hospitais pequenos (menos de 100 leitos). Para hospitais maiores que 200 leitos, entretanto, o custo médio volta a aumentar, indicando a existência de deseconomias de escala na produção desse serviço.¹ Assim, mesmo que não haja problemas de integração de fases do processo produtivo, a ótica da eficiência sugere que essa deve ser uma função estadual. Nesse nível, tanto o aspecto político, de representatividade das decisões governamentais, quanto o administrativo, de efetividade do controle poderiam ser razoavelmente atendidos, desde que fossem fortalecidos os mecanismos políticos de participação.

Os problemas a serem solucionados são de natureza financeira e institucional. Sabemos que os recursos financeiros hoje destinados ao setor concentram-se no sistema de previdência social, sendo ínfimos os recursos provenientes do orçamento público. A própria elevação dos custos da assistência médica tem induzido os estados e municípios a buscarem convênios com o Inamps como uma forma de aliviar o orçamento. É certo que os estados não teriam como assumir a responsabilidade pela assistência médica sem uma adequada contrapartida de recursos. Ademais, não se trata, apenas, de sugerir que a questão de escassez de recursos poderia ser solucionada por uma ampla reforma tributária, uma vez que surgem problemas de equidade semelhantes àqueles apontados anteriormente: a capacidade de atendimento seria ditada pelo nível de renda do estado ampliando as desigualdades de tratamento e contribuindo para agravar os problemas migratórios.

¹ Cf. FGV//EBAP. *Custos e benefícios da assistência médico-hospitalar urbana*. Rio de Janeiro, 1979, mimeogr. Uma possível explicação para esse aumento nos custos é a maior sofisticação do atendimento em hospitais de grande porte (às vezes desnecessário).

Se a atividade pública nessa área depende de recursos federais, não é viável supor que o problema possa ser de competência exclusiva dos estados. O controle dos recursos sugere que a definição de diretrizes básicas e a fixação de padrões de atendimento deverão permanecer a cargo das instituições federais do setor. As decisões quanto a ritmo de expansão e localização dos estabelecimentos, no entanto, deveriam ser delegadas às autoridades estaduais, que assumiriam a responsabilidade pela execução do programa. Vale a pena lembrar que as propostas de reorganização institucional da previdência que voltam a mencionar a possível integração das atividades de saúde no âmbito do respectivo ministério abre espaço para novas negociações. As notórias dificuldades que o Inamps vem enfrentando para controlar a expansão dos gastos com a assistência médica dão testemunho da inefetividade dos controles burocráticos ao nível de centralização em que eles são exercidos. Definido o papel da rede pública na prestação da assistência médica hospitalar deveria caber ao estado a responsabilidade pela execução do programa no interior de seu território. O problema do financiamento poderia ser solucionado através de um mecanismo de transferências com a exigência de contrapartida local, variável em função da renda estadual.

Em resumo, a aplicação dos critérios anteriormente apresentados para se obter uma definição mais nítida de encargos públicos na área de saúde forneceria o resultado apresentado no quadro 1. Em qualquer hipótese a formulação das diretrizes gerais de política e dos padrões mínimos a serem atingidos deve ser

Quadro 1
Saúde — repartição de atribuições

Etapas Programas	Formulação de diretrizes/ padrões	Decisões de expansão/ localização	Execução		Controle
			Urb.	Rur.	
Profilaxia de moléstias infeciocontagiosas	F	F	E	M	E/F
Erradicação de ende- mias/epidemias	F	F	E	M	E/F
Higiene e educação sanitária	F	F	E	M	E/F
Assistência materno- infantil	F	F	E	M	E/F
Assistência médico- hospitalar	F	E	E	E	E/F
Saneamento básico	F	E	E	E	F
Preservação do meio- ambiente	F	E	E	E	F

uma atribuição do governo federal.² As decisões quanto ao ritmo de expansão e à localização dos estabelecimentos, entretanto, poderia, no caso da assistência individual, ser uma atribuição do governo do estado. Essa opção é importante para assegurar um maior espaço para que as prioridades locais se reflitam nas decisões de gasto público. A exigência de contrapartida para a obtenção de recursos federais forçaria uma avaliação de alternativas de utilização dos recursos próprios frente a manifestações objetivas de preferências sociais. É claro que a revelação dessas preferências e a sua percepção pelas autoridades dependem do fortalecimento dos canais de representação política.

A nível de execução o raciocínio sugere uma partilha que já vem sendo adotada em alguns casos — os estados assumiriam a responsabilidade pela execução dos programas nas áreas urbanas e os municípios nas áreas rurais. Quanto ao controle administrativo, a preocupação do governo federal deverá voltar-se para a verificação do atendimento das normas gerais e dos padrões estabelecidos. Os estados deveriam zelar pelo bom funcionamento dos serviços e pelo cumprimento das metas estabelecidas.

2.3 Educação

No início da década de 70 a lei que fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971) propunha a progressiva transferência dos encargos com a prestação de serviços educacionais de 1º grau para a esfera dos municípios. A União caberia estabelecer as diretrizes nacionais para o setor e prestar assistência financeira aos estados e municípios para a execução dos serviços. Aos estados ficaria reservado o poder de legislar supletivamente visando a fixar as suas responsabilidades e a de seus municípios, respeitando os dispositivos constitucionais que cuidam da autonomia municipal.

De forma implícita o esquema de repartição de competências acima mencionado reconhece alguns dos critérios anteriormente discutidos. A justificativa principal para que o governo federal assuma a responsabilidade pela fixação de diretrizes básicas e de padrões a serem obedecidos em todo o território nacional é a importância hoje atribuída à educação como instrumento de progresso econômico e de mobilidade social. A obrigatoriedade do ensino, prevista na constituição, é uma maneira de forçar o reconhecimento público da importância da educação e evitar que interesses mais imediatistas e/ou uma incorreta percepção de prioridades comprometa a canalização de recursos governamentais (em todos os níveis) para programas destinados a melhorar as condições educacionais da população brasileira. Em outras palavras, como os benefícios de um melhor padrão educacional não se encerram nos limites geográficos do município (ou do estado), as decisões sobre padrões exigidos e metas a serem alcançadas não podem submeter-se aos caprichos de cada comunidade. É importante garantir uma coerência nacional e evitar que diferenças regionais, culturais, étnicas ou sociais comprometam as possibilidades futuras de desenvolvimento social.

A coerência nacional anteriormente mencionada refere-se à unanimidade de propósitos e não implica uma ampla padronização curricular. A competência

² O fato de a atribuição ser federal não significa que a União deva decidir sozinha. A participação estadual — e até mesmo municipal — no processo de planejamento das ações governamentais no setor deve ser estimulada.

dos estados para elaborar normas supletivas que busquem ajustar os objetivos nacionais às especificidades regionais deve ser preservada. Tem sido freqüentemente lembrada, por exemplo, a impropriedade de se adotar um currículo uniforme para o ensino básico em todo o país, dadas as diferenças culturais existentes.³

O esquema de repartição de atribuições no tocante à execução da política deve guardar óbvia coerência com a dimensão do empreendimento. É claro que a indisponibilidade de recursos humanos (principalmente) e tecnológicos não recomenda o envolvimento da maioria dos municípios — e nem mesmo dos estados — no ensino superior. Além disso, mesmo no caso onde essa opção fosse tecnicamente viável ela não deveria ser estimulada, uma vez que o elevado custo de manutenção de escolas superiores acaba desviando recursos necessários para outros programas de maior prioridade local.

A inviabilidade da proposta contida na lei que estabeleceu as diretrizes para o ensino básico decorre do desequilíbrio na repartição de recursos financeiros. A centralização tributária fez com que a maioria dos municípios não pudesse absorver a responsabilidade pela sustentação do ensino de 1º grau, mesmo com a compensação promovida pelo sistema de transferências fiscais e pelo salário-educação. A “estadualização” do ensino básico vem sendo considerada como uma solução alternativa. Nesse caso, o governo estadual avoca a responsabilidade pelo ensino urbano, deixando por conta dos municípios apenas o ensino nas áreas rurais. Vale a pena notar, entretanto, que essa alternativa não atende aos propósitos de maior responsabilidade cívica e de uma administração mais eficiente. Por representar um serviço que afeta diretamente a vida das famílias, a proximidade usuário (eleitor)/produtor (governo) constitui uma regra importante a ser obedecida. A “estadualização” seria mais uma forma de reduzir a responsabilidade dos prefeitos, não contribuindo para o melhor atendimento do problema educacional. Se os municípios não dispõem de recursos para assumir a responsabilidade, a solução não é transferi-la para o estado, mas sim propiciar os recursos necessários para que o problema possa ser solucionado a nível local.

A solução intermediária entre os dois extremos — municipalização ou “estadualização” do ensino de 1º grau — é uma alternativa mais viável. Nesse caso, os municípios deveriam assumir a responsabilidade pelo antigo ensino primário (1ª à 4ª série do atual ensino de 1º grau)⁴ e pela educação pré-escolar, deixando aos estados a responsabilidade pela rede pública voltada para a segunda metade do 1º grau (5ª à 8ª série) e para o ensino de 2º grau, além do técnico e do supletivo.

Abstendo-se, parcialmente, da execução, os estados deveriam assumir de forma mais efetiva as tarefas de planejamento e coordenação dos recursos públicos destinados ao setor. Como os recursos próprios dos municípios são insuficientes, eles só podem assumir a manutenção do ensino primário contando com um fluxo adequado de transferências. A administração dessas transferências deve ser atribuição dos governos estaduais que assumiriam, assim, a responsabilidade principal pelas decisões de expansão do programa e de distribuição espacial dos recursos.

³ Pela mesma razão, poderia também ser defendida a competência municipal para elaborar normas supletivas que não contrariassem as disposições federais e estaduais.

⁴ Essa poderia ser uma situação transitória. A longo prazo, todo o ensino de 1º grau poderia ser atribuído aos municípios.

Demais programas complementares à atividade de ensino devem estar naturalmente associados ao nível em que são executados. Referimo-nos, por exemplo, ao programa de merenda escolar que, tendo por objetivo principal fornecer alimentação suplementar a alunos carentes, necessita estar integrado ao programa de ensino primário e pré-primário. A execução deveria, portanto, ser cometida aos municípios. As decisões sobre a natureza do programa e a distribuição espacial dos recursos mobilizados com esse propósito devem ser de competência estadual, tendo em vista evitar que as comunidades mais pobres sejam prejudicadas. Esse é um programa em que, mantida a competência federal para formular as diretrizes gerais, deveria ser atribuída uma responsabilidade maior aos estados para fixar normas a serem obedecidas na região, principalmente no tocante à natureza da alimentação a ser fornecida, a fim de assegurar uma maior utilização de produtos locais e uma melhor adaptação aos respectivos hábitos.

A escala do empreendimento deve ser, também, o critério principal para definir o esquema a ser seguido na área de educação física e desportos. Pequenas praças de esporte que propiciam a prática de educação física e a realização de espetáculos públicos são facilmente encontradas em grande número de municípios brasileiros. Já a construção de ginásios e estádios que comportem competições de maior vulto ultrapassa, normalmente, a escala municipal. Nesse caso, é fácil argüir que caberia ao estado assumir a responsabilidade pelo seu atendimento.

O quadro 2 resume o conteúdo da argumentação anterior. O resultado, conforme já foi mencionado, não difere substancialmente do que já foi recomendado há mais de 10 anos. É provável que na época em que foi formulada, a proposta

Quadro 2
Educação — repartição de encargos

Etapas Programas	Formulação de diretri- zes/padrões	Decisões de expan- são/locali- zação	Financia- mento	Execução	Controle
Pré-primeiro grau	F/E	E	F/E/M	M	E
Ensino de 1º grau (1ª à 4ª série)	F/E	E	F/E/M	M	E
Ensino de 1º grau (2ª à 8ª série)	F/E	E	F/E	E	E
Ensino de 2º grau	F/E	E	F/E	E	E
Ensino profissionalizante	F/E	E	F/E	E	E
Ensino superior	F	F	F	F	F
Educação física e desportos	F/E	E	E/M	E/M	E/M
Merenda escolar	F/E	E	F/E	M	E
Ensino supletivo	F/E	E	F/E	E	E

Obs.: a ordem em que as siglas são apresentadas indica a predominância em termos de atribuições.

estivesse em desacordo com as intenções de assegurar uma absoluta concentração de poder — o que explicaria o seu fracasso. Nesse caso, a mudança de perspectivas que propicia o projeto governamental de liberalização política permite renovar idêntica recomendação com uma dose maior de otimismo.

2.4 Serviços urbanos

Nas funções urbanas o problema é bem mais complexo do que nas funções sociais. Primeiro, porque os esforços de formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano jamais se traduziram em ações concretas — a atuação do governo tem-se pautado por um enfoque setorial, apresentando dificuldades concretas de coordenação. Segundo, porque a maior parte das atividades públicas nesta área está hoje sob a responsabilidade de empresas estatais que mantêm uma relativa autonomia em relação ao governo central. Terceiro, porque os problemas são bem mais variados, dada a diversidade de serviços envolvidos, como se verá em seguida.

De início, o próprio título Serviços urbanos sugere tratar-se de programas cujos benefícios estão basicamente limitados aos habitantes da cidade. A qualidade da vida urbana depende do satisfatório funcionamento de serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos, de ruas e outros logradouros públicos limpos, bem iluminados e conservados, de sistemas eficientes de transporte coletivo e de facilidades adequadas de abastecimento. Nessa perspectiva, portanto, as funções urbanas seriam de âmbito municipal.

O caráter local desses serviços reforça a idéia de que a responsabilidade pela produção deveria ser do governo municipal. São atividades que interferem diariamente sobre o humor do cidadão, estimulando a sua reação a deficiências no atendimento. A proximidade governo/eleitor, no caso, induz a um comportamento mais responsável das autoridades e favorece o desenvolvimento da responsabilidade cívica da população. Torneiras secas, ruas sujas e escuras, transporte precário e dificuldades para aquisição de gêneros essenciais não favorecem a obtenção de novos votos. Neste caso, a clara identificação da autoridade responsável é fundamental para evitar a impunidade dos governantes. Do ponto de vista administrativo, o estreitamento das relações entre o produtor e os usuários contribui para o aperfeiçoamento dos controles e para maior rapidez nas decisões.

As complicações surgem quando atentamos para os demais critérios. Alguns desses serviços — água e esgotos, transporte coletivo, iluminação pública, por exemplo — perdem em eficiência quando operados em escala reduzida. Requeiram, ainda, uma perfeita integração entre diferentes etapas do processo produtivo (já abordamos anteriormente a necessidade de integração entre as fases de captação, adução e distribuição — caso da água — e as de geração, transmissão e distribuição — caso da iluminação pública), soluções técnicas mais sofisticadas e crescentes recursos financeiros, à medida que aumenta a escala da urbanização.

O aumento da escala urbana não tem só um efeito quantitativo sobre a oferta desses serviços. Muda, também, a sua qualidade. Se em pequenas comunidades urbanas esses serviços podem ser adequadamente solucionados no limite das suas fronteiras, isso já não é necessariamente verdadeiro em cidades maiores e é totalmente impossível em grandes metrópoles. Nestas, até o lixo deixa de ser

um problema estritamente municipal, uma vez que há que buscar áreas apropriadas para o seu despejo e tratamento no espaço urbano de toda a região metropolitana.

Não é possível, portanto, imaginar uma solução uniforme para todo o país no que diz respeito à repartição de encargos públicos nesta área. Neste sentido, a "estadualização" dos serviços de água e esgotos imposta pelo BNH é condenável e violenta o princípio de autonomia municipal. Se o município tem condições locacionais e capacidade financeira para assumir a responsabilidade integral pelo serviço, não há qualquer motivo para que se crie obstáculos a esse procedimento. É preciso que haja uma suficiente liberdade para que as prioridades locais sejam definidas no interior do município, evitando uma excessiva padronização que subverte as regras de funcionamento de uma democracia liberal.

A questão básica a ser resolvida é a que surge com o processo de metropolização. Nas áreas metropolitanas é que o problema se torna mais sério porque a fronteira política já não coincide com a fronteira urbana. Benefícios e custos não são totalmente internalizados e as decisões devem levar em conta os problemas comuns à metrópole como um todo, exigindo uma maior coordenação. Além disso, a solução dos problemas requer o uso de tecnologias mais sofisticadas que acarretam custos financeiros cada vez mais elevados. Em face das carências acumuladas, a escala financeira supera em muito, a capacidade de governos municipais e estaduais.

Não se pode dispensar, portanto, a participação federal na mobilização de recursos financeiros. Deve-se evitar, todavia, que o controle das fontes de financiamento signifique uma interferência direta no processo decisório. A definição de prioridades e as decisões de expansão e localização dos investimentos devem ser de âmbito estadual. No caso das regiões metropolitanas, a necessária coordenação na prestação dos serviços deve ser buscada mediante a realização de convênios entre os municípios. A avaliação de projetos deve ser a principal forma de controle sobre a transferência de recursos, tanto os de empréstimo quanto aqueles de origem orçamentária.

Em resumo, é na área urbana onde o descompasso entre a competência formal e as possibilidades técnicas e financeiras se torna mais evidente. A solução que tem sido utilizada de resolver o problema transferindo a competência para esferas superiores de governo enfraquece o poder local, minando as bases de sustentação das democracias representativas. Reconhecidos os vícios da excessiva centralização, urge reverter o mecanismo para solução da mencionada divergência. Ao invés de transferir responsabilidade de baixo para cima, pode-se transferir recursos de cima para baixo. O importante é que a transferência de recursos seja acompanhada da devolução da responsabilidade por seu uso, para que os mecanismos de cobrança e fiscalização possam ser socialmente praticados.

Um esboço preliminar de repartição de atribuições na função com base nos argumentos anteriores forneceria o resultado apresentado no quadro 3.

O governo federal deveria abster-se de ações diretas, concentrando-se no papel de agente financeiro. Nesse papel deveria dispensar uma atenção especial a problemas de equidade, principalmente nos casos de programas de água e esgotos e transportes coletivos. Deve-se evitar que a avaliação econômico-financeira de projetos exclua a população de baixa renda dos benefícios decorrentes da ampliação desses serviços, introduzindo-se elementos compensatórios no processo de avaliação.

Quadro 3

Serviços urbanos — divisão de atribuições

Programas \ Etapas	Formulação de diretrizes/padrões		Decisões de expansão/localização		Execução	Controle	
	AM	DM	AM	DM		AM	DM
Serviços de água e esgotos	E	M	E	M	M ¹	E	M
Transporte coletivo	E	M	E	M	M ¹	E	M
Limpeza urbana	E	M	E	M	M ¹	E	M
Iluminação pública	E	M	E	M	M ¹	E	M
Abastecimento	E	M	E	M	M ¹	E	M
Sistema viário básico	E	M	E	M	M ¹	E	M
Ruas e praças públicas	M		M		M	M	
Parques e jardins	M		M		M	M	
Cemitérios	M		M		M	M	

¹ Convênios intermunicipais nas áreas metropolitanas.

Obs.: AM = área metropolitana; DM = demais municípios.

2.5 Agricultura

A natureza distinta da intervenção governamental faz com que a análise do setor agrícola adquira contornos peculiares. Aqui, as funções básicas são as de fomento à produção, pesquisa tecnológica, preservação de recursos naturais, regulação fundiária e apoio à comercialização, não se envolvendo o setor público nas atividades diretamente produtivas. Em qualquer dos casos, o município não seria a arena apropriada para decisões sobre prioridades e/ou sobre forma de atuação. Os problemas de desenvolvimento agrícola são de âmbito nacional, comportando especificidades regionais que deveriam delimitar a esfera de atuação das unidades federadas.

O atendimento de reivindicações regionais na formulação da política de desenvolvimento agrícola é uma das primeiras questões a serem consideradas. O esvaziamento político e financeiro dos estados e a transferência da maior parte dos programas governamentais para o setor empresarial fez com que se reduzisse a influência das autoridades estaduais nas decisões que afetam o comportamento da agricultura local. Além do crédito da regularização fundiária e da garantia de preços, onde as normas gerais têm sido, de longa data, uma atribuição do governo federal, outras atividades tradicionalmente desempenhadas pelos estados foram sendo progressivamente integradas a sistemas nacionais, com a conseqüente perda de individualidade. Estão nesse caso os trabalhos de pesquisas e difusão de técnicas agrícolas — absorvidas pela Embrapa e pela Emater —, de armazenagem e abastecimento — Cibrazem, Cobal — e de preservação de recursos naturais — IBDF.

Resguardado o interesse nacional, é importante encontrar espaço para uma maior participação do governo estadual na política agrícola. É claro que essa participação depende, em primeiro lugar, da reabertura dos canais de representação política e não de uma redefinição de papéis no interior da burocracia governamental. Principalmente no que se refere à regulação fundiária e ao fomento à produção, a formulação de diretrizes, a seleção de instrumentos e a definição global do volume de recursos a serem aplicados envolvem decisões que requerem uma perspectiva nacional. A competência é federal. Os estados devem estar preparados para influir nas decisões à medida que aumentar a transparência do processo decisório.

Nos demais programas do setor, as possibilidades de descentralização das decisões são maiores. A centralização das atividades de pesquisa e difusão tecnológica só se explica pela incapacidade financeira dos estados e pelo provável temor de que o demorado retorno de aplicações nesta área conflite com uma visão mais imediatista do problema por parte das autoridades locais. A solução encontrada, de transferir a responsabilidade por ações públicas nesta área a empresas estatais, constitui uma opção menos recomendável. A visão empresarial é que conflita com os benefícios sociais de um programa voltado para melhorar a produtividade e as condições de vida do pequeno agricultor.

Na área de tecnologia, assim como na de comercialização, a escala financeira é que tem contribuído para uma maior transferência de atribuições estaduais para o governo federal. Frente a uma escassez cada vez maior de recursos, os estados encaram positivamente qualquer proposta que represente uma menor pressão sobre as finanças locais, ainda que isso represente uma progressiva perda de autonomia. Programas de armazenagem e de abastecimento que têm um nítido conteúdo local deixam de ser executados a nível dos estados e passam a integrar o elenco de atividades desenvolvidas por instituições federais.

No plano da execução, a centralização chega ao extremo de o governo federal manter uma rede de supermercados, que opera nas principais cidades brasileiras (Cobal). Nos municípios do interior, a prefeitura atua, normalmente, na área de abastecimento, através de mercados públicos que se propõem a facilitar o acesso da população a gêneros de primeira necessidade a preços mais acessíveis. Nos municípios maiores, e nas capitais, essa função vem sendo absorvida pela Cobal (herdeira do antigo Saps) e pelas centrais de abastecimento (Ceasas) mantidas pelos governos estaduais nas principais áreas metropolitanas do país. Do ponto de vista do abastecimento urbano, o papel do governo deve restringir-se ao propósito de garantir o acesso das famílias de baixa renda a alguns produtos essenciais que constituem a cesta básica de consumo da população mais pobre.

Na área de armazenagem e abastecimento é que o governo vem intervindo mais diretamente e onde é possível propor um esquema mais definido de repartição de funções. Aí, o governo federal deve restringir-se ao estabelecimento de normas gerais e à mobilização de recursos financeiros. A execução deve ser atribuição dos estados — caso dos programas de armazenagem — e dos municípios, no caso das atividades de abastecimento urbano. Apenas nas áreas metropolitanas é que o problema de abastecimento ultrapassa a escala local, exigindo um tratamento diferente. Aí, a opção seria a de reforçar os vínculos entre as centrais de abastecimento (estaduais) e os mercados municipais, mediante a utilização de convênios.

Dificuldades financeiras também explicam o menor envolvimento dos governos estaduais em programas que objetivam preservar os recursos naturais da região. A fiscalização da flora e da fauna, uma atividade tradicional dos estados, vem sendo progressivamente absorvida por instituições federais (IBDF). O mesmo se dá com problemas de erosão — particularmente sérios em algumas regiões do estado do Paraná — e de poluição ambiental, que tendem a se agravar nas principais áreas urbanas do país.

A descentralização administrativa, com a transferência das principais ações governamentais no setor para a administração indireta, foi um dos fatores que contribuíram para o esvaziamento do planejamento estadual. A reorganização institucional é, assim, um pré-requisito para uma mais equilibrada repartição de encargos públicos nesse setor.

O quadro 4 relaciona os principais programas governamentais incluídos na função agricultura e formula uma proposta inicial para discussão. A tese básica é a de que esta é uma função onde a disputa se processa a nível da relação entre o estado e o governo federal. Apenas no que se refere à prestação de serviços de abastecimento de gêneros alimentícios — mercados públicos — há um espaço concreto para a atuação do governo municipal. Nos demais programas, que não se referem à produção direta de serviços, a administração dos instrumentos de política está fora do alcance local. Pela mesma razão, não se colocam muito claramente os argumentos apresentados inicialmente a propósito da enumeração de critérios para a repartição de encargos públicos entre níveis de governo. Esses critérios podem ser analisados de

Quadro 4
Agricultura — repartição de encargos

Programas \ Etapas	Formulação de diretrizes	Seleção de instrumentos (forma de atuação)	Recursos financeiros	Execução	Controle
Regulação fundiária	F	F	F	F/E	F
Fomento à produção	F	F	F	F/E	F
Tecnologia					
Pesquisa	F	F	F	F/E	F
Difusão	E	E	E/F	E	F
Preservação de recursos naturais	E	E	E/F	E	E
Apoio à comercialização					
Armazenagem	E	E	E/F	E	E
Abastecimento	E	E	E/F	M*	E

* Exceto áreas metropolitanas, onde a execução deve ser atribuída aos estados (Ceasas).

forma mais objetiva quando se trata de programas em que o estado exerce uma função diretamente produtiva.

A sugestão aqui apresentada para dividir as responsabilidades entre os estados e o governo federal toma por base a natureza dos instrumentos de política utilizados pelo governo e/ou a complexidade do problema. Decisões que têm que levar em conta as restrições globais da política macroeconômica — crédito e garantia de preços — são de âmbito federal, podendo o estado atuar supletivamente na execução do programa e controle dos resultados. No mesmo plano estão os programas de regulação fundiária e de pesquisa tecnológica. O primeiro, por envolver uma questão socialmente delicada e que não comporta um tratamento diferenciado em termos regionais. O segundo, por exigir uma mobilização de recursos técnicos, humanos e financeiros que escapam à capacidade de intervenção da maior parte das unidades federadas.

Nos demais programas é possível defender uma maior dose de autonomia dos estados. Aí a ação supletiva deve ser exercida pelo governo federal, principalmente através de aporte de recursos financeiros. É preciso evitar que a falta de recursos seja um incentivo à centralização. Definidas as responsabilidades, deve ser reavaliado o atual esquema de repartição de recursos financeiros, tendo em vista o propósito de restaurar um maior equilíbrio de poderes na federação brasileira.

2.6 Rodovias

A área de rodovias é aquela onde o esquema de repartição de atribuições entre os três níveis de governo já está assentado há mais tempo. Os planos rodoviários nacionais estabelecem as diretrizes do setor, os padrões de estradas, as metas a serem alcançadas no período, o esquema de financiamento, a forma de execução e os mecanismos de controle. A escala geográfica é o principal critério para definir o caráter federal, estadual ou municipal da rodovia: aquelas que têm dimensão interestadual são federais e as que têm uma função nitidamente local são municipais. Outro critério de classificação toma por base a função principal da rodovia: se troncais, alimentadoras ou vicinais. Um esquema provável de repartição de encargos no setor é reproduzido no quadro 5.

Retornando à conceituação apresentada inicialmente, este seria, do ponto de vista de estados e municípios, um exemplo concreto da aplicação do prin-

Quadro 5

Construção e manutenção de rodovias — repartição de encargos

Programas \ Etapas	Formulação de diretrizes/padrões	Decisões de expansão/localização	Financiamento	Execução	Controle
Rodovias troncais	F	F	F	F/E	F
Rodovias alimentadoras	F	E	F	E	F
Rodovias vicinais	F/E	M	F/E	M	F/E

cípio de funções delegadas. A competência básica é federal — que, conforme mencionamos, fixa as diretrizes, as metas e o esquema financeiro. A execução é parcialmente delegada aos estados e municípios, que recebem recursos do Fundo Rodoviário Nacional para executar a sua parcela do plano. O controle é exercido pelo governo federal, que busca assegurar o cumprimento das metas e dos padrões estabelecidos e zelar pela correta destinação dos recursos do setor.

O papel de cada nível de governo no programa fica estabelecido a nível do plano. A rigor não há qualquer dispositivo constitucional que impeça estados e municípios de elaborarem planos diferentes e que conflitem com o plano nacional. O que provavelmente impede que esses conflitos sejam aparentes é a existência de uma sólida organização institucional sustentada por um fundo financeiro específico. O sistema DNER/DERs, que se desenvolveu ao longo dos anos, estabeleceu profundas articulações entre o órgão federal, os órgãos estaduais e as empreiteiras privadas que executam as principais obras sob contrato com o governo, amalgamando os interesses de forma a preservar a identidade do setor e sua posição na hierarquia governamental. Do ponto de vista dos órgãos estaduais, o relacionamento com a “matriz” federal e a integração a um plano nacional pode ser, inclusive, uma proteção interessante para evitar a sua participação na competição local por uma falta maior do orçamento.

A necessidade de integração da malha rodoviária é outro argumento que justifica os esforços de coordenação. Para que a produção agrícola possa ser escoada é necessário que exista a estrada municipal, ligando a propriedade a uma via secundária (provavelmente estadual) que, por seu turno, permite alcançar os troncos rodoviários que conduzem as mercadorias aos principais centros consumidores.

Se a setorialização das decisões e dos recursos financeiros permite (como no caso do programa rodoviário) evitar um maior paralelismo na execução das atribuições governamentais, contribui, entretanto, para uma maior rigidez na gestão dos recursos públicos. Num esquema dessa natureza, os recursos ficam previamente definidos, reduzindo o espaço para que as decisões governamentais se ajustem a modificações periódicas nas prioridades sociais. Nestas condições, é claro que o modelo adotado no setor rodoviário não pode ser generalizado se se trata de buscar um maior equilíbrio federativo e uma maior representatividade na política de gastos públicos. A proposta é centralizadora e transforma as instituições estaduais e municipais em órgãos coadjuvantes do órgão federal que desempenha as funções de elemento central do sistema. Cabe notar que a proliferação do exemplo DNER/DER na administração pública brasileira retirou dos estados e municípios o poder de decisão em áreas importantes da ação governamental — transportes, energia, comunicações, serviços urbanos. É preciso evitar que modelo semelhante seja estendido a setores sociais onde as diversidades são mais acentuadas e onde a manifestação de preferências é que deve orientar as decisões governamentais.

Summary

The sharing of public responsibilities between levels of government is a matter of concern for the authors, since an enumeration of “general” and

“local” functions and the ascribing of legal power to perform them reflect the society’s configuration of political forces. Therefore, any attempt to reformulate the division of governmental competences, in order to reduce costs and increase benefits, should undoubtedly bring about a redistribution of the real power.

After making the reader aware of the importance of this distribution of power and competence between the three levels of government, due to their intimate relationship with the country’s social, political and economic development, the authors point out some criticism, as concerns the present sharing of responsibilities.

Based on a guiding criterion of scales, they also propose a set of municipal attributions. On the other hand, conscious of the complexity inherent to the problem of state or federal competence, they start looking for such a guiding criterion, founded upon reflection on four governmental functions: health, education, urban services and road transport.

