RELATÓRIO

ENCONTRO SOBRE PLANEJAMENTO LOCAL E O IMPACTO DA URBANIZAÇÃO*

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA**

1. Introdução; 2. Observações e comentários; 3. Conclusões e recomendações.

"O núcleo de argumentação estatofóbica concentra-se no nexo que afirmam existir entre atividade estatal e liberdade individual: à interferência do Estado corresponde proporcional decréscimo na liberdade dos indivíduos. Conseqüentemente, quanto menos ativa a presença do Estado, maior será a liberdade dos cidadãos. Já a proposição central dos estatofílicos decreta que a garantia do exercício dos direitos dos cidadãos — de trabalhar, movimentar-se, viver em paz e morrer gozando de auxílio-funeral — depende essencialmente de permanente vigilância e ação estatais. Como seria de esperar, programas governamentais profundamente diversos traduzem operacionalmente as duas teses centrais.

Tomemos, por exemplo, o programa dos estatofóbicos. A fim de eliminar tão breve e completamente quanto possível a ingerência estatal na vida comunitária, criaram-se inúmeras comissões e agências públicas com o precípuo objetivo de dinamizar, descentralizar e fortalecer a iniciativa privada dos membros da comunidade. Provavelmente ainda mais importante do que isso, inaugurou-se um sistema oficial para a coordenação das atividades das instituições públicas já existentes e que, assim, perderiam a soberania de que dispunham para, biblicamente, crescer e multiplicar-se. Desnecessário dizer que, desde então, só foram criadas, aliás em bom número, aquelas instituições e empresas estatais absolutamente indispensáveis ao futuro desaparecimento do Estado como agente social e econômico relevante.

Quanto a medidas setoriais, fomentou-se a criação e o acréscimo das verbas de instituições oficiais encarregadas de estudar, orientar, regular e, se necessário, punir as organizações privadas de médio porte e que não encontram em si próprias forças para opor-se ao Estado, submetendo-se passivamente a seu comando. Agora, doa a quem doer, as empresas médias e pequenas estarão protegidas contra o Estado, pelo Estado, desde que sigam cordatamente

* O Encontro sobre Planejamento Local e o Impacto da Urbanização foi realizado, no período de 9 a 11 dez. 1985, pelo Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec) do Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan). Encontram-se à disposição dos leitores, na sede do Cendec (Sgan 908 Módulo E, Caixa postal 04001 — 70.312 — Brasília, DF), outros relatórios de eventos executados pelo Centro, assim como a programação para 1987.

** Auxiliar de ensino na Escola Brasileira de Administração Pública (Ebap) da Fundação Getulio Vargas. (Endereço: Av. L 2 Norte 602. Módulos A, B e C — 70.000 — Brasília, DF.)

os regulamentos e disposições para elas estabelecidas. Diz-se que um dos funcionários, algo erudito, chegou a citar Rousseau, afirmando que os pequenos e médios empresários serão obrigados a ser livres. Os recalcitrantes, é claro, terão cortados créditos, aval, apoio ou benevolência oficiais e desaparecerão em breve, reduzindo a magnitude do problema.

Outra decisão setorial de grande impacto foi a organização de um departamento especializado em descentralizar as relações entre as instituições estatais e o público e em minimizar os trâmites burocráticos que entravavam essas mesmas relações. Ato contínuo, espalharam-se por todo o território dezenas de escritórios estaduais, às vezes municipais, do departamento, que passaram a inquirir minuciosamente funcionários e clientes a respeito dos pormenores de operação das diversas agências públicas clássicas: correios, postos de saúde, distrito policial, corte judicial, etc. Alguns pacatos cidadãos, junto a ordeiros funcionários, manifestaram a medo certo inconformismo com a diligência dos descentralizadores estatofóbicos, cujo zelo os levava a intrometerem-se na esfera privada dos indivíduos, cidadãos ou funcionários. Mas tal não abalou a confiança dos estatofóbicos, certos de que ao vasculharem tudo e todos estavam contribuindo para o desaparecimento gradual do Estado e a promoção definitiva do reino da iniciativa privada.

Importante para a fixação da nova fé, entre os estatofóbicos, foi o crescente número de apelos e pedidos, chegados à sede central do governo desde os mais longínquos pontos do território, no sentido de que para lá fossem expedidos alguns cruzados oficiais para dar fim à centralização existente e aos papelórios que se intrometiam entre os cidadãos particulares e os representantes do poder público. Para dar ordem à volumosa correspondência, ponderar a importância de cada caso e produzir as recomendações pertinentes, passou o departamento a analisar de acordo com regulamentos bem estabelecidos todas as demandas por descentralização e simplificação que o destino, centralizadamente, lhe pôs nas mãos."

(Wanderley Guilherme dos Santos.
Do papel do Estado.
In: *Kantianas brasileiras*.
Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.)

1. *Introdução*

Com o objetivo de propiciar aos municípios brasileiros o conhecimento das ações, a nível federal, que visem a descentralização da prestação de serviços públicos, considerando a participação dos órgãos de planejamento local e a atuação dos municípios, o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico, a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios, a Associação Brasileira de Municípios e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento realizaram em Brasília, de 9 a 11 de dezembro de 1985, um primeiro Encontro sobre Planejamento Local e o Impacto da Urbanização.

A iniciativa desse evento se enquadra na proposta de trabalho do Cendec — a discussão permanente das questões de planejamento e desenvolvimento. E proceder ao exame das possibilidades de transferência de encargos e recursos da União para os municípios é uma das reflexões fundamentais na busca de "um outro desenvolvimento" preconizado pela Nova República. Mais do que isso, o objetivo debate sobre diretrizes, mecanismos e práticas de descentralização político-administrativa contribui para resgatar um dos principais compromissos da Aliança Democrática e responder aos anseios de todas as comunidades.

Os principais órgãos que têm a ver com prestação de serviços públicos a nível local, sob supervisão dos Ministérios de Agricultura, Desenvolvimento Urbano, Educação, Previdência Social, Transportes e Saúde, foram convidados

e se fizeram representar. O Ministro Extraordinário para a Administração, responsável pela coordenação da reforma administrativa, designou a Comissão de Descentralização para expor o trabalho que pretende realizar. Do Governo do Estado de São Paulo veio um representante da Secretaria de Descentralização e Participação fazer um relato sobre os resultados do programa que vem realizando. Essas experiências e depoimentos não poderiam ficar sem registro.

O presente relatório resgata a memória do encontro. Sua parte vestibular resume o que constituiu objeto de efetivo debate, ou seja, a matéria mais complexa e controversa, sujeita a contradições e inconsistências. Como síntese, agrupa diversas contribuições num texto quase linear, onde se omitem as autorias e se eliminam as digressões. Um conjunto de anexos, dividido por ministério representado, faz um apanhado das diversas exposições.

2. *Observações e comentários*

Um encontro entre autoridades federais e municipais para debate objetivo sobre assunto de mútuo interesse pode ser uma rara oportunidade para o exame de alguns dos problemas perenes do processo brasileiro. Ainda mais quando se discute a questão da descentralização, que suscita considerações sobre a natureza do Estado federativo, os limites da intervenção governamental, a adequação do sistema tributário e o próprio exercício da cidadania.

Evidentemente, a relevância e a profundidade das discussões nada têm a ver com a teorização da questão. Mas é preciso uma certa uniformidade de linguagem para que se estabeleça o diálogo.

Os prefeitos e secretários municipais têm absoluta clareza quanto ao que pretendem e plena responsabilidade sobre os resultados que vierem a alcançar. Lutam por mais recursos e pela possibilidade de gerir o que é do "peculiar interesse do município". Desejam uma ampla reforma tributária. É assim que compreendem o processo de descentralização... Por outro lado, no Governo federal, quase ninguém defende a centralização. Mas diferentes concepções sobre o planejamento, delegação, competências concorrentes, regionalização, interiorização e integração podem revelar práticas mais ou menos centralizadoras. Mesmo sobre a gênese e o papel histórico dos ciclos de concentraão e desconcentração econômica — e político-administrativa — não existe consenso entre os reformistas. Não há acordo sobre o que seja e a que vem o processo de descentralização...

Talvez seja por essa razão que a Câmara de Descentralização da Comissão de Reforma Administrativa não tenha adotado qualquer modelo preconcebido, embora entre seus membros existam renomados municipalistas, tributaristas e estudiosos da Administração Pública. Optou, modestamente, por uma metodologia de ensaio-e-erro — a aprendizagem no proceso. É nas próprias motivações da proposta de descentralização que a comissão vai buscar os parâmetros e pressupostos que deverão balizar o seu trabalho, pois tal projeto nasce do anseio de autonomia dos municípios e do compromisso com um setor público mais eficaz, universal na prestação de serviços e equânime no atendimento das clientelas.

A consciência da diversidade, que estabelece diferentes capacidades econômicas, políticas e administrativas para os municípios, impõe os critérios de *flexibilidade, gradualismo* e *progressividade*. Também sugere como premissas que a qualquer repasse de encargos corresponda uma transferência de recursos e que

todo e qualquer programa a ser descentralizado inclua a possibilidade de controle social.

Essas balizas vão regular o trabalho de levantamento das atividades que, desde logo, possam ser descentralizadas — aqueles programas superpostos ou conflitantes com a ação municipal ou aquelas tarefas que a União não precisa nem deve realizar.

Partindo de uma outra concepção, o Governo do Estado de São Paulo instituiu um programa de descentralização que já está com três anos de execução. Fundada numa perspectiva jurídica, a proposta paulista estabelece três tipos de descentralização — a institucional (federal/estadual/municipal); a espacial (central/regional/local) e a funcional (central/setorial/subsetorial).

Esse tipo de classificação levanta sérias objeções porque, segundo alguns, nos últimos casos confunde descentralização com delegação de competências e desconcentração. Desse ponto de vista, a delegação de competências pode aproximar a decisão da execução e até da população, mas a mantém subordinada ao interesse central. E a desconcentração de atividades, se mal empregada, pode persistir no erro, e até racionalizá-lo, ao manter separados os fins dos meios. Os mesmos críticos dessa experiência assinalam que em São Paulo não se estaria praticando efetivamente a descentralização.

O Governo Franco Montoro, indiferente a esse julgamento, continua executando o seu programa, centrado em três objetos principais que se subordinam a diferentes estratégias, a saber:

a) recursos financeiros, através de convênios, subvenções, contratações de serviços e repasses;

b) estrutura operacional, por meio de transferência de poder, delegação de competência e passagem de atribuições;

c) estrutura normativa formal pela alteração ou elaboração de dispositivos legais.

Colocada a questão no plano estritamente conceitual, já se pode perceber que a descentralização gera mais divergência do que convergência de pontos de vista. Uma prática efetivamente descentralizadora produz ainda incompreensões e resistências. Mas em que consiste essa prática para os quadros dirigentes da Nova República?

Pelas observações anotadas nos anexos deste relatório fica evidente que a idéia de descentralização do poder está incorporada ao discurso da elite dirigente. Os quadros da Nova República estão sinceramente solidários com o compromisso firmado pela Aliança Democrática. Estão sensíveis à necessidade de fortalecimento dos estados e municípios.

A maioria dos expositores, entretanto, não explicitou uma estratégia de descentralização. Antes, fez uma exposição de programas de trabalho, projetos de reformas e propostas de *assistência aos municípios*. Muitos confundem delegação e desconcentração territorial do Governo da União com descentralização. Alguns, aparentemente, não tinham noção exata do que pretendia o encontro.

Mas é a falta de uma proposta global de descentralização que torna difícil aos ministérios estabelecer suas próprias diretrizes nesse campo. Alega-se que a descentralização não se faz a nível de uma Secretaria de Estado, por um ato de vontade do ministro. Só a Assembléia Nacional Constituinte poderá dizer

qual é o papel da União no governo federativo. É preciso que se conheça o real alcance da reforma tributária. E também não se sabe os limites da reforma administrativa para propor a extinção, fusão ou incorporação de órgãos e programas.

Sem essas disposições centrais ninguém pode adiantar uma posição isolada. Até que isso aconteça, todos têm consciência de que terão de adotar, quando a ação do poder se mostrar indispensável, os escapismos da delegação por convênios. E aí reconhecem o peso da quase sempre inevitável intermediação do governo estadual, o ônus das ingerências políticas. Em outros casos, mesmo os mais generosos descentralizadores são obrigados a constatar que, empobrecidos nas finanças e diminuídos na dimensão política, muitos municípios não têm condições de receber, ainda que — ou talvez porque — precariamente, os encargos que lhes são cometidos.

Entretanto, o maior entrave às estratégias setoriais de descentralização, quando existe uma vontade de promovê-la, é a falta de transparência das políticas públicas. O Governo vive uma transição difícil porque busca reverter tendências já cristalizadas na máquina burocrática. Então as novas diretrizes não são assimiladas da mesma maneira pelos diferentes grupos. Os depoimentos revelam que nem sempre há uma adequada articulação entre os diversos órgãos supervisionados por um mesmo ministério. Quando uma política pública é construída — ou seja, formulada e executada conjuntamente pelo Legislativo, Executivo e governos estaduais e municipais, a integração se torna muito mais difícil. Até que todos tenham uma visão integral desse processo, desde a identificação das motivações, demandas e pressões que ensejam uma "pulsão"[1] estatal ou comunitária até a avaliação de seus resultados, não será possível qualificar os papéis das diferentes esferas de governo.

3. *Conclusões e recomendações*

Um encontro que, ao tempo em que apresenta as experiências, ensaios e usos do governo democrático, dá voz aos participantes para sugerir, propor e cobrar medidas destinadas a resgatar os compromissos da Nova República, representa uma tentativa de converter o discurso em prática política. As mensagens se atualizam e o diálogo as converte em novos compromissos. O produto dessa troca de contribuições consiste em um conjunto de constatações mais ou menos óbvias, que talvez precisem ser impostas pela redundância. São as seguintes as conclusões e recomendações que pudemos subtrair dos debates:

1. Todas as vezes em que não se encontra uma justificativa para a intervenção da União em algum aspecto da vida social, chama-se a atenção para o papel coordenador ou normatizador a ser exercido por ela. É verdade que a Constituição Federal é quase exaustiva na listagem das matérias sobre as quais cabe ao Congresso Nacional legislar. Mas regular não implica necessariamente estabelecer controles, instituir órgãos e programas e impor a intermediação de outras instâncias. Uma política pública pode ser formulada em uma ou em todas as

[1] O autor utiliza para grupos uma característica individual. Segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, pulsão, com um sentido psicanalítico, significa "tendência permanente, e em geral inconsciente, que dirige e incita a atividade do indivíduo". (*Novo dicionário da língua portuguesa* 2. ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986. p. 7.417.)

esferas de governo. Em alguns casos poderá constituir-se simplesmente da legislação específica e da ação do Poder Judiciário. Noutros poderá ser decorrente da iniciativa privada ou comunitária. O mais importante é que as políticas formuladas com o consentimento dos cidadãos sejam transparentes. A chamada função normatizadora da União pode ser um instrumento a serviço da centralização.

2. Depois de alguns anos de descrença no planejamento (econômico-social) como instrumento de mudança, volta-se a discutir e a defender a idéia de um planejamento participativo. Essa noção está presente no discurso dos novos quadros recrutados para a administração federal. Mas em que consiste mesmo esse tipo de planejamento? Como ele pode ser praticado no Governo da União? Pela deliberação do Congresso? Pela convocação dos setores interessados? Quais os organismos que estão realizando essa experiência?

É verdade que o planejamento, corretamente utilizado como um processo integrado — e integrador —, pode ser uma valiosa ferramenta para a descentralização, mas é preciso aprofundar essa discussão. Questionar a validade do planejamento participativo ou a qualidade das formas de representação não é estabelecer restrições à participação. Estudar a representação no governo democrático é tão importante quanto melhorar as técnicas de planejamento. A prática da participação é largamente utilizada na vida comunitária, com expressivos resultados na ampliação de seu potencial de realização. Quem sabe se a descentralização, o fortalecimento do poder local e a municipalização dos serviços públicos não produzirão maior impacto sobre a valorização da cidadania? Não é a União quem vai ensinar aos municípios como ampliar a participação nas decisões...

3. A proposta de descentralização não é uma liberalidade do Governo da União. É uma exigência do processo histórico brasileiro. Por isso ela não se faz mediante decreto, por imposição do Presidente da República, ou por portaria, a nível de um ministério isolado. É uma conquista que depende da pressão dos líderes estaduais e municipais. Para tanto, eles precisam do apoio de suas comunidades, do engajamento da população no propósito de aproximar o Estado do cidadão. E é a sociedade organizada — médida pelas suas associações e movimentos populares — que, exercendo o controle social sobre os atos de gestão governamental, garante o melhor atendimento de suas demandas e a continuidade do processo de democratização de decisões.

4. Um dos maiores entraves a uma estratégia de descentralização no Brasil é a acentuada tendência para a sobrevivência dos organismos públicos. Mesmo que os recursos e encargos de uma unidade administrativa da administração federal sejam transferidos para outra instância de Governo, é provável que haja uma substituição ou reinterpretação de seus objetivos, de forma que ela garanta a sua subsistência. Daí a importância de se estar discutindo descentralização enquanto se realiza uma reforma administrativa. A gradual transferência de responsabilidade deverá ser concomitante à gradual desativação do órgão despojado de suas antigas atribuições.

5. Mesmo que se faça uma reforma tributária profunda, de tal sorte que a descentralização seja também política e econômica, os mecanismos de transferências intergovernamentais continuarão a existir até que o volume de recursos

públicos aplicados *per capita* seja praticamente igual em todos os municípios, ou seja, até que não existam mais desigualdades regionais do Brasil.

6. Os debates permitiram a identificação de áreas onde se pode começar a pensar em municipalização dos serviços públicos, com a transferência de recursos, encargos e próprios dos governos federal e estaduais, a saber:

a) agricultura e abastecimento — assistência técnica e extensão rural (difusão da pesquisa), produção de sementes e mudas, hortas comunitárias, estímulo à criação de galinha caipira e cabra leiteira, abatedouros municipais, mecanização agrícola, mercado do produtor rural, abastecimento dos pequenos varejistas;

b) saúde e saneamento — atenções primárias de saúde, emergências, instalação ampliação e operação de redes de água e esgotos;

c) desenvolvimento urbano e transporte intermunicipal;

d) educação integrada na faixa de 7 a 14 anos;

e) atendimento ao idoso, com ocupação e lazer;

f) habitação;

g) esporte, cultura e lazer.

(...)

n) todas as atividades de peculiar interesse da comunidade e do município, inclusive sua própria organização.

Cabe ainda registrar que as intervenções das autoridades municipais revelaram que existe nas prefeituras um elevado nível de informação sobre a infinidade de programas federais voltados para a solução de problemas municipais. Como um prefeito individualmente não tem condições de avaliar a incapacidade financeira do Governo federal no sentido de atender a todos, conforme prometido no anúncio de novos projetos, ele passa a identificar outros problemas existentes na Administração — superposição, paralelismo de ações, pulverização de recursos e desperdício. Ele tem consciência de que, a distância, a União aplica mal os recursos que retém indevidamente, e não faz favor quando os transfere sem condições.

Os prefeitos vêm então discutir situações concretas de seus municípios. Querem financiamentos a fundo perdido para projetos. Querem saber como vai ser operacionalizada a transferência de encargos e recursos. Querem dizer não às transferências vinculadas e aos empréstimos federais. Eles sabem que o convênio é uma forma de escapismo encontrada para atenuar o problema do esvaziamento do município. Não querem mais se habilitar a reivindicar recursos, mas participar da formulação das políticas que decidem sua alocação. Muitos deles organizam as suas comunidades e praticam a decisão participativa.

Consciência e organização — é desse binômio que vem a força dos prefeitos. É o que lhes dá autoridade para propor a extinção da Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), exigir a reforma tributária, requerer a anistia dos débitos à Previdência Social. É o que lhes dá coragem de realizar, com os recursos extraordinários da própria comunidade, aquilo que a União e os estados se propuseram a fazer e não podem...

Anexo 1 — Ministério da Saúde

É sabido e reconhecido que os principais instrumentos da política nacional de saúde — as ações de saneamento, a educação sanitária, a orientação, manutenção e operação dos serviços de assistência médica — não estão sob o controle do Ministério da Saúde. Nessas áreas, sua atividade é bastante reduzida e quase totalmente realizada através da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (Fundação Sesp). O que absorve a maior parte das atenções e recursos da Secretaria de Estado são os programas de alimentação e nutrição, combate às endemias e, mais recentemente, com a absorção da Ceme, distribuição de medicamentos. Na assistência médica, sua presença, ainda incipiente, começa a se fazer notar com a execução do Programa de Ações Integradas de Saúde, embora o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), autarquia responsável pela alocação dos recursos, tenha um papel bem mais relevante.

Fora da esfera de atuação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) e da Fundação Sesp fica, portanto, muito difícil identificar uma estratégia de descentralização. Antes disso, é preciso qualificar e racionalizar a política nacional de saúde, estabelecendo o alcance e os limites da intervenção dos três níveis de governo. Até lá, teremos ações isoladas que não se traduzem em uma política transparente e consistente.

Para atender gestantes, nutrizes e crianças menores de 36 meses, pertencentes a famílias com renda inferior a dois salários mínimos, o Ministério da Saúde instituiu o Programa de Suplementação Alimentar (PSA). É uma versão ampliada do antigo Programa de Nutrição e Saúde (PNS) que visa agora atingir a totalidade da população-alvo — 10 milhões de pessoas. O programa atravessa as estruturas dos governos federal, estaduais e municipais e dá prioridade aos municípios que tenham aderido ao convênio das ações integradas de saúde.

A Portaria n.º 635/GMB, de 3.9.85, que estabelece as normas e atribuições para a execução do Programa de Suplementação Alimentar (PSA), atribui à gerência executiva municipal, a cargo da Prefeitura, a responsabilidade pelo recebimento, armazenagem e suprimento dos alimentos às unidades de saúde, observando o cronograma. Ou seja, a execução "na ponta da linha" é da competência do município. Mas até que os alimentos cheguem às suas mãos, planos, deliberações, compras, armazenagem, transporte, transferências, análise, controles e avaliações terão sido procedidos pelo Ministério, Inan, Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), Comissões Interinstitucionais de Saúde (CIS) e secretarias estaduais de saúde. Não se tem notícia de que tenha havido um estudo prévio sobre a viabilidade de realizar compras locais, a exemplo do que vem sendo feito, em alguns casos, com a merenda escolar, que registra sucessos na execução descentralizada.

Cabe assinalar ainda, com relação ao PSA, que a LBA tem um Programa de Complementação Alimentar (PCA) orientado para atender o mesmo público-meta. Representantes dos dois órgãos reconheceram que não houve qualquer entendimento no sentido de evitar o paralelismo de ações.

A Ceme planeja e gera um sistema de distribuição de medicamentos formado pelos laboratórios — estatais e particulares —, o Inamps, as secretarias estaduais de saúde e as prefeituras. A estrutura tem capilaridade — quer atingir todos os hospitais e postos públicos. A eventual inexistência de dispensação de medicamentos Ceme em algum município decorre, alegam testemunhos dos

próprios prefeitos, de divergências políticas entre os governos estaduais e municipais. Para contornar esse problema, a estratégia de descentralização é, em caráter excepcional, celebrar convênios diretos entre a Central de Medicamentos (Ceme) e as prefeituras, de forma a municipalizar, totalmente, a distribuição de medicamentos em ambulatórios públicos.

O presidente da Fundação Sesp assegura que a entidade executa serviços públicos, de características nitidamente municipais. Reconhece que a permanência e ampliação de suas atividades, antes destinadas ao atendimento de regiões pouco povoadas ou de difícil acesso, é decorrente de uma tendência das organizações públicas — a substituição de objetivos com vistas à sobrevivência. Pois não se justifica que a União continue a manter e operar diretamente pequenos hospitais, postos de saúde e sistemas locais de abastecimento de água.

O discurso do presidente da Fundação Sesp revela perplexidade e parece sugerir ou uma nova substituição de objetivos ou a gradativa desativação da instituição. Suas preocupações estão voltadas para a formulação da política nacional de saúde, de maneira que ela privilegie as ações preventivas — como o combate à pneumonia e à desidratação — e contenha a tendência à privatização dos serviços, à sofisticação dos atos médicos e à hospitalização dos pacientes. De todo modo, nada indica que essa deva ser a futura missão da Fundação Sesp. A política nacional, quando couber a aplicação de uma política nacional, deverá estar a cargo do Ministério.

Sobre a atuação da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), nada foi dito nem perguntado. Nesse caso, é preciso reconhecer que a natureza descontinuada e extraterritorial de suas atividades não justifica qualquer proposta de municipalização.

Anexo 2 — Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)

O MPAS tem a responsabilidade maior de gerir o sistema de seguro social de toda a massa de trabalhadores do país. Fatores históricos relacionados à origem e ao desenvolvimento da previdência social brasileira fizeram com que a assistência médica ao segurado e seus dependentes e, mais tarde, a toda a população, e os serviços de assistência social a carentes e incapazes acabassem por ser financiados pelo trabalhador. Nenhuma inspiração racionalizadora justifica a justaposição dos organismos que compõem o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Simpas), pois essa sigla não é o retrato de uma política social, mas simplesmente o itinerário do processo de arrecadação e alocação dos recursos que deveriam formar o patrimônio dos segurados.

Assim é que o MPAS se vê com a responsabilidade de financiar e administrar a maior parte dos serviços de assistência médica do país e o atendimento ao menor carente ou de conduta desviante, aos excepcionais e aos idosos.

Desde o nascimento das primeiras instituições previdenciárias entre nós, a tradição brasileira vinculou o seguro social a uma espécie de seguro-saúde que cobre todas as despesas com asisstência médica, mesmo os procedimentos mais sofisticados. O crescimento dessas entidades e o continuado empobrecimento dos estados e municípios levou a um retraimento dos serviços médicos oferecidos pelos poderes públicos. Ao mesmo tempo a rede privada se expandia à custa de credenciamentos e recursos oferecidos pela Previdência Social. Hoje, pratica-

mente todos os serviços médicos públicos e privados (inclusive profissionais liberais) são tributários de transferências oriundas do sistema previdenciário. Nos grandes centros, não há assistências municipais, santas casas, hospitais universitários ou postos de saúde que não recebam recursos do Inamps.

O Plano do Conselho de Assistência à Saúde da Previdência Social (Conasp), que concebeu os convênios de Ações Integradas de Saúde (AIS) para o custeio da assistência médica, preconiza a descentralização, a universalização da clientela e a regionalização dos serviços. Na prática, propõe um sistema de cooperação entre o MPAS, o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Educação (MEC) e os governos estaduais — sendo que a previdência banca a maior parte das despesas — para o qual se requer a adesão dos municípios, de maneira que se possa ter uma programação ascendente.

Grande número de municípios tem aderido a esse programa, e os resultados são realmente auspiciosos. É uma experiência de efetiva descentralização da assistência médica. Mas cabem aqui algumas considerações. Em primeiro lugar, a assistência à saúde, que segundo a Constituição Federal é obrigação do Estado, continua sendo custeada com os recursos do assalariado. Segundo, a política de saúde continua sendo executada fora do ministério que lhe poderia dar coerência e consistência. Por último, se os municípios dispusessem dos recursos necessários, poderiam realizar o pronto-socorro, as atenções primárias e a emergência sem a intermediação e supervisão do Inamps e das secretarias estaduais de saúde. Nesse caso, que papel caberia à paquidérmica autarquia? De toda maneira, até que se realize uma reforma verdadeiramente descentralizadora de recursos e responsabilidades, o MPAS está realizando uma experiência de ensaio e erro na municipalização dos serviços públicos e na participação comunitária...

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), instituição que tem a finalidade de assistir ao menor carente, abandonado ou delinqüente, já há alguns anos vem experimentando a descentralização de ações para o nível estadual. Hoje, mantém atuação direta apenas no Rio de Janeiro, com algumas unidades de triagem e reeducação.

Sua atual proposta, além de rever a maneira de colocar o problema do menor, suas causas e os modelos de intervenção, enfatiza o desenvolvimento da política a partir da base municipal. Mais uma vez, assinala-se a urgência de uma reforma tributária e destaca-se o atendimento das necessidades locais, de acordo com as realidades e prioridades de cada município, respeitando, evidentemente, sua autonomia e provendo-o de recursos adequados.

Tudo isso está anotado em um documento intitulado *Proposta de ação integrada nos municípios*. O discurso é clássico, mas pouco convincente. A essência da proposição é a seguinte: os municípios elaboram o plano, captam a maior parte dos recursos, coordenam as ações e mobilizam a comunidade organizada. Qual será, então, o papel da Funabem? Mais uma vez, "formular e promover a política (...)"

É verdade que o problema se exterioriza mais objetivamente nos grandes centros, em municípios maiores e mais ricos, pela imagem e ação de pedintes e trombadinhas; mas, ao alertar para a necessidade de "analisar, de forma precisa, as reais causas econômicas que provocaram a erosão social no seio da família brasileira", o documento situa a questão do menor no contexto de uma complexidade social que extrapola os limites municipais e descarta as soluções assistencialistas, suscitando considerações relacionadas ao desemprego, à migração, à escassez de vagas nas escolas públicas, à inexistência de uma política de

lazer. Por mais generosa que seja a estratégia, entretanto, jamais será possível municipalizar o controle sobre todas as causas do problema.

A exposição do representante da Funabem, aliás, a leitura do mesmo documento, não serviu para aprofundar as discussões desses aspectos.

Costuma-se argüir a validade da postura assistencialista em política social. Condena-se o caráter compensatório e superficial das ações que não estejam voltadas para a mudança estrutural. Alega-se que o conteúdo anestésico do assistencialismo mina a luta de resistência do povo oprimido. Mas, contradições do capitalismo à parte, existem os incapazes e os relativamente incapazes e existe a assistência social. Será sempre limitada a possibilidade de engajar excepcionais, deficientes e idosos no processo produtivo. Efetivamente, cumpre ao Estado manter uma política de atendimento a esses grupos preferenciais.

Mas no crepúsculo do século XX não há mais lugar para as "mães dos pobres", para o mero assistencialismo. Uma política social totalizante deve estar embutida na política urbana, na política industrial. Desse ponto de vista, a maior parte das ações desenvolvidas pela LBA se coloca numa perspectiva conservadora que mobiliza generosas assistentes e culpadas voluntárias num incansável esforço para levar conforto espiritual a milhões de carentes e incapazes.

Qual será, então, o papel da União numa política de assistência social? Caberia a ela desenvolver diretamente qualquer atividade? Ou teria, mais uma vez, o papel de orientar, transferir recursos e apoiar tecnicamente (?) os estados e municípios?

A manutenção de creches, o atendimento ao idoso, a organização da Comunidade e as atenções casuísticas seriam evidentemente melhor realizadas pelo município. A exposição da LBA, entretanto, mesmo quando confrontada com a proposta de sua extinção, não entra no mérito dessas discussões. Registre-se ainda que não se verificou qualquer referência a uma possível integração do trabalho da LBA com a Secretaria Especial de Ação Comunitária, recém-criada pelo Presidente José Sarney.

Anexo 3 — Ministério da Agricultura (MA)

No conjunto de atividades que sofrem a ingerência do Ministério da Agricultura existem cerca de 140 serviços, desde o registro de marcas de gado — o "ferro" — até o abastecimento dos grandes centros urbanos. Afora a atuação direta de empresas federais em pesquisa, armazenagem e abastecimento, quase todos esses serviços são executados por órgãos das administrações estaduais.

No que respeita à execução, houve uma "estadualização"; no que se refere à formação de políticas, houve uma centralização ainda maior. Mas, num país de tantas diversidades regionais, haveria sentido ou necessidade de uma política nacional de assistência técnica e extensão rural? E de uma política nacional de armazenagem? Quem sabe uma estratégia federal de mecanização agrícola?

Parece claro que o sistema de federações de empresas — por exemplo, os encabeçados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) não caracteriza necessariamente descentralização. Nesse caso, fica explícito que a questão da descentralização é um problema de substância. É preciso que se conheça e estude o conteúdo de cada função, de cada política e de cada atividade

para que se verifique a conveniência de que ela seja executada por esta ou aquela instância de Governo. E aí se coloca também o problema do interesse público e privado.

Surpreende, portanto, a afirmativa de que a *extensão rural* seja um dos sistemas mais descentralizados de que se tem notícia, "onde se busca exercitar o verdadeiro federalismo". O fato de existir uma empresa federal formuladora de política (?) — a Embrater, de os serviços serem executados por empresas estaduais — as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), e de se dispor de uma estrutura pulverizada de alta capilaridade — 2.800 escritórios locais — não caracteriza forma essencial de descentralização.

Desde que houvesse um sistema eficaz de difusão de resultados de pesquisas e transferência de tecnologia, o serviço de assistência técnica e extensão rural junto ao pequeno produtor e às comunidades rurais poderia ser inteiramente municipalizado. (O grande produtor pode contratar a assistência técnica privada.) O engajamento da municipalidade com a qualidade e o direcionamento do serviço não se dará simplesmente porque participa do seu custeio, mas porque é da atribuição do poder local zelar pelo que é do seu peculiar interesse, no caso, o esforço produtivo do município a partir dos recursos da própria comunidade. Só haverá planejamento integralmente participativo quando a interação entre o produtor, a comunidade e o assessoramento técnico se fizer sob a égide do poder local democrático.

Na mesma perspectiva se situa o problema da armazenagem, serviço que tanto pode caber à iniciativa privada quanto ao poder público. Três diáfanos argumentos são utilizados para defender a intervenção federal — a prioridade ao pequeno produtor, a necessidade de manutenção de estoques reguladores e a prestação do serviço em regiões de fronteira agrícola. À atuação direta, junta-se sempre um espaço destinado à função coordenadora e normatizadora. Para contestar a imprescindibilidade de um papel da União na prestação de serviços de armazenagem basta assinalar que: a) o pequeno produtor não utiliza os armazéns da Cibrazem; b) na região sul, onde se gera o maior excedente de produção agrícola, quase toda a armazenagem é privatizada; c) a ocupação da fronteira agrícola é quase sempre feita através do financiamento de projetos integrados, quando se pode oferecer larga margem para a atuação dos governos estaduais e municipais; d) o que eventualmente exista a normatizar, no que se refere a aspectos técnicos de acondicionamento, não precisa necessariamente ser objeto da ação de uma empresa estatal. Louve-se, entretanto, a iniciativa da Cibrazem de instituir o programa de armazenagem comunitária, que constrói e entrega ao próprio grupo comunitário minicentrais de serviços para homogeneizar a produção agrícola.

Na área de abastecimento, os depoimentos demonstram que a "federalização" da atividade não traz maior eficácia. Vários organismos atuantes no setor — Secretaria Nacional de Abastecimento (Snab), Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), Cobal, Companhia de Financiamento da Produção (CFP) — não conseguem articular políticas de estoques e preços capazes de garantir adequadas oportunidades de importação e exportação, justa remuneração ao produtor e acesso do consumidor aos produtos da cesta básica. Acresce ainda o gravame imposto pelo custo de transporte elevado em decorrência da irracionalidade da movimentação de mercadorias, como o "passeio do boi", por exemplo.

É verdade que o Estado deve ter um papel na garantia do abastecimento e na regulação do mercado. Por outro lado, as prefeituras não têm condições de

gerir todo o sistema de abastecimento da comunidade. Onde necessário, o governo estadual poderia ter uma atuação relevante, em função do volume agregado que operaria. Mas, principalmente nos pequenos municípios, os mercados públicos e as feiras livres, operando quase sempre na chamada economia informal, são fundamentais para o escoamento da produção, a geração de empregos e, naturalmente, o abastecimento, com a quebra da cadeia de intermediação. Alguns municípios vêm obtendo excelentes resultados com a organização de consórcios de cooperativas e dos chamados mercados do produtor rural. Outras cidades têm conseguido resgatar uma antiga tradição de serviço público municipal — o abatedouro público.

Do que foi exposto pela Snab e pela Cobal, também não se identifica uma estratégia de descentralização. Esta última empresa, a partir do estímulo do Banco Internacional de Reconstrução e de Desenvolvimento (Bird), tem buscado a municipalização do serviço em cidades maiores com o Programa de Regiões Metropolitanas e o Programa de Cidades de Porte Médio. Além dessas áreas, o Programa de Alimentação Popular (PAP) também beneficia outras cidades, atendendo à população de renda de até dois salários mínimos, com apoio da rede de pequenos varejistas e das organizações comunitárias.

Embora existam demandas muito específicas relacionadas com microclimas e culturas especialíssimas, não é razoável falar em municipalização da pesquisa agropecuária. Uma maior descentralização da assistência técnica e da extensão rural, aproximando-as do pequeno produtor, é que é fundamental no processo de identificação de demandas e difusão de resultados. Nesse sentido, a estratégia da Embrapa é comprometer "o pesquisador com as ações de difusão de tecnologia até a incorporação dos resultados ao processo produtivo dos agricultores", colocando "a difusão como um componente do próprio processo de geração". Escapa aos objetivos deste trabalho discutir o papel das empresas estaduais de pesquisa e sua interação com a Embrapa.

De todas as atividades do Ministério da Agricultura, o Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais (Prodecor) é sua presença mais atuante no território municipal, embora a execução dos projetos — construção de açudes, hortas comunitárias, organização da comunidade, etc. — esteja a cargo das próprias prefeituras. Mas caberia mesmo ao Ministério da Agricultura (MA) ter uma presença atuante no município? Dispondo dos recursos que lhe são devidos, as prefeituras prescindem do apoio deste ou de qualquer outro ministério para organizar a sua comunidade e executar as pequenas obras que ela reclama. Aliás, no Governo federal não falta quem queira apoiar a organização das pequenas comunidades — MA, MEC, Ministério da Cultura (Minc), Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), Programa Nacional de Desburocratização (PrND), Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac).

Anexo 4 — Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU)

O Ministro Flávio Peixoto tem insistido na existência de uma dupla política urbana — uma explícita e outra implícita. Aquela se formula e executa no âmbito do MDU, com ações de saneamento, habitação, defesa do meio ambiente e controle do uso do solo. A outra escapa totalmente ao seu controle e está embutida nos instrumentos das políticas econômica, industrial, de empre-

gos, de transportes, que nem sempre estão atentas à capacidade de investimento e expansão dos serviços urbanos.

Essa constatação relevante levanta dúvidas sobre a viabilidade dos processos de descentralização, uma vez que o controle sobre as causas dos problemas que caracterizam a chamada crise urbana está fora da esfera de competência do poder local e do próprio MDU. Esse raciocínio não trouxe qualquer pessimismo aos organizadores do novo ministério, pois trataram de criar, ao mesmo tempo, uma Secretaria para a Ação Municipal e uma Secretaria para a Articulação Municipal. Por enquanto, não é fácil precisar a especificidade das atribuições de cada uma delas, mas é possível assegurar que não será pela criação de mais agências descentralizadoras que se vai promover a municipalização dos serviços públicos.

Até que se supere essas contradições, o MDU vai atuando dentro dos graus de liberdade garantidos pela política explícita, na tentativa de sanear o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e desencadear um programa de habitação popular, proteger o meio ambiente, realizar obras urgentes de saneamento e atualizar a legislação urbana. Na outra vertente, buscará a articulação com outros ministérios com vistas à espacialização da ação de governo e à minimização dos efeitos perversos das políticas macroeconômicas sobre as áreas urbanas.

Para a consecução de seus objetivos, o MDU ainda não estabeleceu uma estratégia de descentralização. Estaríamos incorrendo num pleonasmo se falássemos em municipalização de serviços urbanos...

Anexo 5 — Ministério dos Transportes (MT)

O antigo Ministério da Viação sempre se ocupou da construção e manutenção dos portos e das rodovias e ferrovias federais. Num passado recente, o Ministério dos Transportes passou a investir maciçamente nos sistemas de transportes urbanos. Com a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e mais tarde das regiões metropolitanas, a União passou a se fazer presente no planejamento, financiamento e execução de obras nas grandes cidades.

Ao lado da tendência secular à centralização, isto decorreu do elevado custo das obras. Ocorre no planejamento de transportes o mesmo que se verifica na conformação da política urbana. Primeiro se fazem as opções econômicas, depois é que se adequa o sistema de transportes. Se não planejarmos as cidades — o uso do solo, a localização industrial —, não poderemos oferecer racionalidade aos sistemas de transportes.

Assim é que nos últimos anos a EBTU participou largamente dos investimentos em infra-estrutura viária, "com vistas à estruturação das redes de transportes de passageiros por ônibus ou até mesmo nos trens metropolitanos do Rio e São Paulo". Como gestora do Sistema Nacional de Transportes Urbanos, estimulava a criação de sistemas locais de transportes urbanos, a partir de planos diretores e projetos específicos.

Nestes tempos de indigência financeira, os cortes orçamentários obrigaram a EBTU a racionalizar a aplicação dos recursos e investir prioritariamente na operação dos sistemas locais existentes. A escassez gerou a consciência de que expansão dos sistemas físicos por si só não garante eficácia. A EBTU quer investir na reorganização e institucionalização dos sistemas locais, fortalecendo seus

órgãos de gerência e incentivando políticas que atribuam prioridade aos transportes coletivos.

A EBTU está muito longe das cidades para as quais planeja e financia sistemas de transportes. Mas dentro de uma estrutura centralizadora, atuando na intermediação de recursos, gera excelentes oportunidades de financiamento e investimento. Para as cidades de médio porte, seu assessoramento em engenharia de tráfego e cálculo de tarifas é muito valioso. No momento em que se faz uma reflexão sobre a organização dos sistemas nacional e local, seria importante que se discutisse o próprio papel da Empresa dentro de uma perspectiva descentralizadora de longo prazo.

A exposição da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot), muito interessante do ponto de vista da compreensão do processo de planejamento de transportes, não contribuiu para identificar uma estratégia de descentralização no Ministério dos Transportes. Para os municípios deve ser importante saber que o Geipot não vê mais as estradas vicinais apenas como uma rede de escoamento da produção, mas também como o embrião de um sistema de transporte rural. Essa nova concepção certamente poderá contribuir para dar maior racionalidade ao traçado dessas vias.

Anexo 6 — Ministério da Educação (MEC)

No Brasil, existe praticamente um consenso com relação a uma desejável repartição de encargos em Educação entre as três esferas de governo — ao município caberia a manutenção do ensino do primeiro grau; ao estado, a promoção do ensino de segundo grau, e à União, a oferta de ensino superior (3.° e 4.° graus). Atualmente, o planejamento da educação já adota essa perspectiva.

Acontece que, embora a Constituição assegure que a educação é dever do Estado e o ensino primário é obrigatório e gratuito nos estabelecimentos oficiais (art. 176), a maioria dos municípios não tem condições de assegurar escola para todos e justa remuneração aos docentes, mesmo com o adequado emprego dos recursos da parcela do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do salário-educação. Por outro lado, existem estados que mantêm excelentes universidades. São Paulo é o melhor exemplo: Universidade de São Paulo (USP), Universidade do Estado de São Paulo (Unesp) e Universidade de Campinas (Unicamp) só recebem recursos da União para programas de pesquisa e pós-graduação. Há outros estados que não conseguem levar o ensino de segundo grau à maior parte de seus municípios. Somente esse tipo de formação já revela a complexidade do problema da repartição de encargos no Brasil. O depoimento da equipe da Secretaria de Ensino de 1.° e 2.° Graus (Seps), mesmo lembrando que pode exercer um papel de assessoramento aos governos estaduais e municipais, transmite a impressão de que a gestão dos recursos do salário-educação não lhe deixa tempo para mais nada.

Mas a educação — ou o Ministério da Educação — não é só o ensino regular. Se conduzida em todos os seus aspectos, contempla também as questões da alfabetização, do ensino profissionalizante, da educação física, dos desportos, do ensino supletivo, da merenda escolar, da pesquisa acadêmica e da extensão universitária. Por exemplo, o MEC aplica, através dos hospitais universitários, mais recursos em assistência à saúde do que o próprio Ministério da Saúde (MS).

Não tivemos, infelizmente, um depoimento da Fundação Educar para conhecermos a proposta do Governo da Aliança Democrática em termos de alfabetização. O que será feito da estrutura do antigo Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), espalhada em quase todos os municípios do país? Tudo leva a crer que o problema do analfabetismo só poderá ser resolvido com uma campanha de mobilização nacional que envolva a universidade e cada uma das comunidades interessadas. O poder local poderá ter um papel importante no estímulo à redescoberta dos laços primários de solidariedade. Universitários inscritos nas suas próprias faculdades poderiam utilizar parte de suas férias para voltar a sua terra, deslocar-se a outra cidade ou ir a um bairro distante para participar desse mutirão nacional pela alfabetização. Os prefeitos, os vereadores, as lideranças comunitárias fariam a convocação dos desterrados.

Qualquer consideração sobre *educação física* deve ser feita levando em conta sua estreita vinculação com o ensino regular, uma vez que atravessa todos os níveis. É na escola que a criança desenvolve suas aptidões físicas e desperta para a necessidade dos cuidados com o corpo. É lá também que descobre o interesse pelos esportes e sua importância como instrumento de socialização e participação. A política de educação física (e desportos nas escolas) é a política de educação, e nela o município tem um papel fundamental. O esporte profissional é encargo da iniciativa privada.

A partir da experiência do Rio de Janeiro, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) vem fazendo um esforço para descentralizar a *merenda escolar*. Naquele estado, hoje, quase todos os alimentos são comprados na região da própria escola, estimulando a sua produção agropecuária. Entregue às administrações municipais, não se tem verificado ineficácia ou corrupção na realização do serviço.

Do Rio de Janeiro também vem a experiência dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), escolas onde as crianças são recebidas com um café da manhã, passam o dia, almoçam, tomam banho e jantam. Pela manhã, elas recebem o ensino regular de 1.º grau e, à tarde, recebem educação física, artística e profissionalizante. Até que ponto um projeto dessa natureza poderia ser estendido aos municípios mais pobres? É possível entregar tal encargo a todas as prefeituras?

Reembolso Postal:
uma livraria em cada cidade

prático, rápido, seguro