

NOVO PACTO FEDERATIVO

Jorge Bornhausen, Coordenador do Conselho Político e Social –COPS
da Associação Comercial de São Paulo

1. Objetivo colimado: dosar a centralização

Os Estados Unidos são o modelo típico de Federação, na medida em que a União foi precedida dos estados. Em que pese sejamos ambas nações resultantes dos Descobrimentos, a colonização portuguesa distinguiu-se claramente da inglesa nesse particular. As colônias norte-americanas dispuseram de instituições governamentais autônomas, em relação umas às outras, subordinadas diretamente à Metrôpole. No Brasil, o eixo central consistiu no processo centralizador, que iria culminar com a transferência da Capital, de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763, acompanhada da extinção do estado do Maranhão, que, precedentemente, subordinava-se diretamente a Lisboa.

Na intensa disputa que se estabeleceu, após a Independência, quanto à feição a ser atribuída às instituições do governo representativo --e a extensão do seu poder--, dado talvez à compreensão de que a unidade nacional seria o valor mais alto a preservar, vence a preferência pela centralização. Deste modo, quando o movimento republicano incorporou o ideal federativo, tivemos que buscar um modelo externo para nos inspirarmos. A escolha recaiu sobre os Estados Unidos e naturalmente não podia dar certo.

No balanço de que se incumbiu das realizações do Estado Novo --somente publicado mais tarde, pelo CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, numa edição preparada pelo prof. Simon Schwartzman --, Gustavo Capanema (1900/1985) traça o seguinte retrato das administrações estaduais, resultantes do modelo integralmente descentralizado, seguido pela República Velha:

“O movimento renovador de 1930 encontrou as administrações estaduais sofrendo as conseqüências da maior desorganização que se possa imaginar. Longe de constituírem unidades administrativas fiéis aos mesmos princípios seguidos pelo governo da União, cada estado constituía como que um país à parte, segundo os métodos que melhor parecessem a seus dirigentes, os quais visavam apenas os interesses regionais ou da política partidária. Não há exagero em dizer que as unidades da federação se assemelhavam a verdadeiros feudos, onde as conveniências da orientação particularista dos governos davam margem a empirismos e abusos lamentáveis nos serviços públicos.”

É óbvio que o autor estava empenhado em justificar a centralização efetivada por aquele regime --considerada absoluta e total por certos analistas. Contudo, a observação tem o mérito de nos ensinar duas coisas:

1ª) considerando a singularidade da Federação brasileira, constituída de cima para baixo, ao contrário da forma pela qual se originou, historicamente, esse tipo de organização governamental, temos que nos valer da nossa própria experiência; e,
2ª) a questão central do ajustamento do modelo federativo brasileiro não consiste em repetirmos o confronto da centralização à descentralização, mas em calibrarmos a dosagem da primeira.

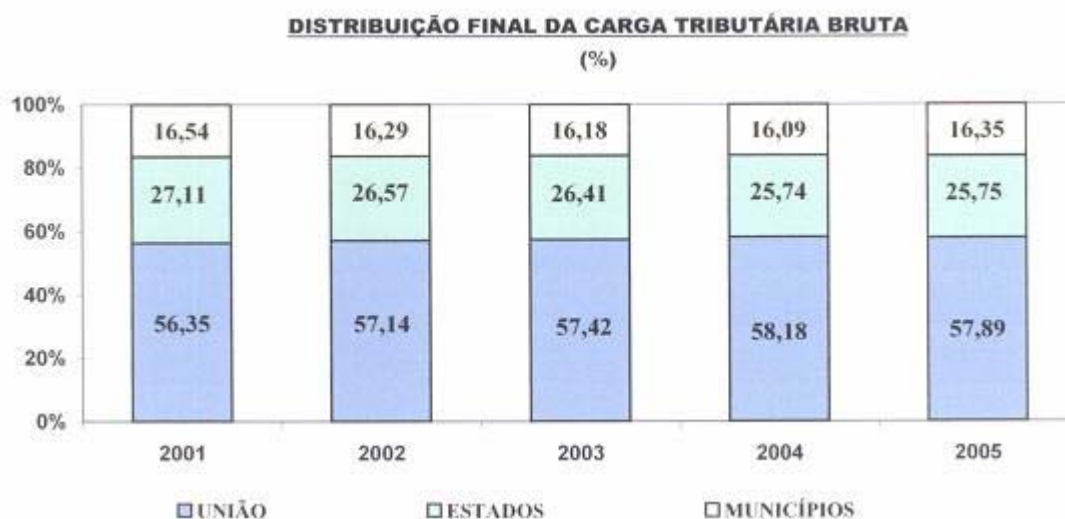
A Federação típica, se assim se pode dizer, atribui à União **apenas** aquelas tarefas que não seriam passíveis de realização pelas unidades federadas, a saber: **política externa e defesa**. À vista da dimensão assumida pela ameaça terrorista, o governo central passa a ter atribuições cada vez maiores no âmbito da segurança que, normalmente, correspondia a atribuição do ente federado.

Seria utópico imaginarmos que poderíamos almejar, desde logo, semelhante objetivo. Aparentemente mais modesta, ainda assim nossa tarefa seria imensa: num horizonte de tempo determinado, conseguirmos superar a situação atual quando os governadores vivem, como se diz, “de pires na mão” diante da União.

Não tendo sido possível, no processo de elaboração constitucional, fazer constar da Carta a distribuição da arrecadação tributária, por níveis da administração, convencionou-se que obedeceria à seguinte regra: 40% para a União; 40% para os estados e 20% para os municípios. Presentemente, a mencionada distribuição oscila em torno destes valores: União, 58%; Estados, 26%; Municípios, 16%, conforme é ,mostrado no quadro adiante.

A alegação de que a União também enfrenta dificuldades não tem paralelo com o quadro estadual. De um modo geral, as atribuições dos estados são indelegáveis porquanto, majoritariamente, dizem respeito à segurança, educação e saúde. No caso da União, ocorre que se atribui funções que deveriam estar a cargo da iniciativa privada.

Deveríamos começar pela programação de sucessivas revisões da divisão de encargos entre a União e os estados. Começaríamos por avaliar as possibilidades de descentralização em três setores nos quais as administrações estaduais têm demonstrado capacidade de gestão ou podem estruturá-la sem maiores percalços: rodovias; assistência medico-hospitalar e educação.



Fonte: Receita Federal

2. Setores passíveis de descentralização

a) Sistema rodoviário

Ainda que o assunto requeira, naturalmente, levantamento circunstanciado, em muitos estados o sistema rodoviário local apresenta melhores condições de tráfego que a correspondente rede federal. Nesse particular, cabe desde logo estabelecer que, levando em consideração as dimensões do país e a diversidade de condições econômicas entre regiões, torna-se imprescindível manter a presença do Estado na gestão e manutenção do sistema rodoviário. O senador Eliseu Rezende (Dem/MG) estima que, da rede pavimentada, da ordem de 150 mil km, somente entre 15 e 20 mil km conta com densidade de movimento apta a financiar sua manutenção e melhoria mediante a cobrança de pedágio e, portanto, passível de administração sob concessão.

A circunstância de que o Estado deve estar presente não significa que seja necessário --e muito menos recomendável-- que o faça, de modo simultâneo, através dos três níveis de governo. É óbvio que na fase de implantação, a União teve que assumir a liderança, e o fez de forma bem sucedida, reconheça-se. Contudo, o agronegócio tem disseminado o progresso em sucessivas regiões, onde a agricultura não se tinha modernizado, a exemplo do Centro Oeste e de parte do Norte, notadamente o Maranhão. A par disto, São Paulo deixou de ser o centro industrial isolado. A realidade do país, neste começo de milênio, é bem diferente da que vigorava no início do último pós-guerra.

A proposição que submeto a debate consiste em programar a transferência da gestão das rodovias federais para os estados, acompanhada dos correspondentes recursos, provenientes da CIDE.

Esse tributo, como se sabe, havia sido concebido para atender ao setor de transportes, notadamente as rodovias, pela situação precária com que se defrontavam. Tal disposição legal deveria vigorar a partir do período governamental subsequente às eleições de 2002. No processo de transição, antes da posse do novo governo e da promulgação da lei em apreço, a exclusividade foi vetada por exigência da coalizão vitoriosa nas urnas. De modo que o espírito da lei foi abandonado, transformando-se apenas em mais um tributo. Somente nos exercícios de 2006 e 2007, o setor de transportes beneficiou-se com parcela mais expressiva (respectivamente 65,4% e 67,9%). Nos demais anos, a situação configurou-se deste modo: 2002, 9,9%; 2003, 5,1%; 2004, 13,2%; 2005, 31,2%. No primeiro semestre do presente exercício (2008), praticamente não houve desembolsos com essa destinação, posto que correspondem a 1,6% da arrecadação. Os dados em apreço são mostrados no Quadro adiante.

A aplicação da sugestão ora considerada exigiria naturalmente que fosse restaurada aquela exclusividade de destinação, para os recursos oriundos da CIDE, bem como a anuência do respectivo governo estadual. Os governantes que pretendam reeleger-se em 2010 seriam os interlocutores mais adequados, dado que conhecem a situação existente.

Adiante são apresentados os dados básicos da rede rodoviária pavimentada, distribuída segundo os estados. Conforme é mostrado ali, a malha federal ascende a 60,4 mil km. As maiores concentrações dão-se em Minas Gerais (10,2 mil km); Rio Grande do Sul (5,4 mil km) e Bahia (4,8 mil km).

REDE RODOVIÁRIA PAVIMENTADA			
(DADOS ATUALIZADOS EM 28/01/2008)			
Região e estados		Estadual	Federal
RO	RONDÔNIA	1011,0	1346,1
AC	ACRE	357,0	752,2
AM	AMAZONAS	619,4	429,0
RR	RORAIMA	147,4	940,6
PA	PARÁ	2438,0	1622,8
AP	AMAPÁ	40,0	294,4
TO	TOCANTINS	4247,4	1370,4
NORTE		8860,2	6755,5
MA	MARANHÃO	3647,0	3254,8
PI	PIAUI	2466,8	2358,5
CE	CEARÁ	5089,6	2182,5
RN	RIO GRANDE DO NORTE	3054,7	1397,3

PB	PARAÍBA	2152,3	1229,8
PE	PERNAMBUCO	3816,3	2503,3
AL	ALAGOAS	1656,7	744,5
SE	SERGIPE	1701,0	314,3
BA	BAHIA	8324,5	4769,9
NORDESTE		31908,9	18754,9
MG	MINAS GERAIS	11154,0	10182,7
ES	ESPÍRITO SANTO	2399,0	983,4
RJ	RIO DE JANEIRO	3066,8	1587,4
SP	SÃO PAULO	16139,0	1124,0
SUDESTE		32758,8	13877,5
PR	PARANÁ	9244,7	3267,0
SC	SANTA CATARINA	3811,6	2131,8
RS	RIO GRANDE DO SUL	4604,1	5349,8
SUL		17660,4	10746,6
MT	MATO GROSSO	3645,5	3401,2
MS	MATO GROSSO DO SUL	3458,5	3488,1
GO	GOIÁS	7629,0	3057,0
DF	DISTRITO FEDERAL	626,6	268,3
CENTRO-OESTE		15359,6	10214,6
BRASIL		106547,9	60351,1

Fonte: Ministério dos Transportes - DNIT

Acompanhamento da CIDE			
ANO	Arrecadação Bruta (A)	Total investido em Transportes (B)	B/A
2002	7.241,00	719,08	9,9%
2003	7.504,00	383,17	5,1%
2004	7.669,00	1.009,97	13,2%
2005	7.680,00	2.398,22	31,2%
2006	7.817,00	4.175,26	53,4%
2007	7.938,00	5.390,58	67,9%
2008	3.276,00	52,20	1,6%
TOTAIS	49.125,00	14.128,48	28,8%

Fontes: Secretaria da Receita Federal, Ministério da Fazenda (05/08)/ Controladoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (COFF), Câmara dos Deputados (dados acumulados até 14/06/2008).

b) Saúde

A Constituição de 1988 estabeleceu que “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único” (artigo 198). Subseqüentemente, através da Lei 8.080, de 18 de setembro de 1990, o

Congresso Nacional delegou aos municípios “a gestão e a execução dos serviços públicos de saúde” (artigo 18). Entretanto, a isto não se seguiu a revisão das atribuições dos estados e da União. Neste último caso, o Ministério da Saúde continuou a agir como se nada tivesse mudado. Como os recursos destinados à saúde multiplicaram-se e, entre 1996 e 2002, passaram de R\$ 14,3 bilhões para 28,2 bilhões, duplicando, portanto, o Ministério entendeu que lhe caberia multiplicar funções.

Acontece que, no período desde então transcorrido, os estados e municípios passaram a arcar com a parte substancial das despesas com a assistência médico-hospitalar a cargo do poder público, como se referirá logo a seguir. A par disto, não parece que a parcela dos impostos apropriada pelo Ministério venha sendo direcionada de modo adequado.

Vamos nos deter nos dois aspectos.

Origem dos recursos destinados à saúde

Consideradas as aplicações àquele fim destinadas, com recursos próprios, chega-se aos seguintes resultados:

Despesas com saúde, segundo a origem dos recursos 2006

	R\$ bilhões	%
Municípios	23,5	27,9
Estados	19,8	23,5
Sub-total	43,3	51,4
União	40,8	48,6
Total	84,1	100,0

Fonte: Ministério da Saúde

Os resultados acima não constituem fato episódico. Correspondem a uma tendência. A contribuição dos estados e municípios, com recursos próprios, para o setor público de saúde, evoluiu como segue: 2002, 47,5%; 2003, 49,1%; 2004, 50,2% e 2005, 49,3%.

Se tomarmos os recursos federais aplicados nas diversas regiões, veremos que o aporte local, isto é, dos estados e municípios, os superam em porções expressivas. Tomemos alguns exemplos extraídos do exercício de 2006. Com recursos próprios, estados e municípios do Sudeste aplicaram R\$ 21,8 bilhões enquanto a União R\$ 12,9 bilhões, isto é, quase duas vezes mais (1,7). No Norte, essa proporção é superior a duas vezes (R\$ 3,9 bilhões contra R\$1,9 bilhão) e assim por diante.

Dos R\$ 40,8 bilhões repassados ao Ministério da Saúde, R\$ 11,9 bilhões, cerca de 30%, foram consumidos com a manutenção da máquina federal e dos serviços que presta diretamente em alguns estados. Assim, na maioria dos casos, trata-se de atividade meio. Certamente que nos estados, em maiores ou menores proporções, deve acontecer o mesmo fenômeno. Contudo, se as disposições legais que deveriam reger o funcionamento do sistema público único estivessem sendo aplicadas, visariam de preferência o usuário final, o que não ocorre, presentemente, como procuraremos comprovar nas breves indicações adiante.

Indevida sobrevivência da centralização

No período subsequente às disposições legais relativas ao sistema público de saúde, antes enumeradas, o Ministério da Saúde manteve a gestão de hospitais situados em diversos estados, o que serve sobretudo de pretexto para que preserve delegacias estaduais, outra modalidade de empreguismo. Mais que isto: a máquina não cuidou apenas de preservar-se intacta mas igualmente de expandir-se. A legislação relativa à reforma do Estado, permitindo a criação de Agências (Reguladoras e Executivas), serviu de pretexto para duplicar órgãos. Assim, se o Ministério já dispunha de Secretaria de Vigilância Sanitária, valeu-se daquela faculdade para criar a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, sem extinguir a Secretaria, na medida em que se trata de Agência Executiva.

No caso de vigilância sanitária trata-se, sem dúvida, de uma tarefa a ser exercida pelo poder público, sem embargo de que cabe questionar a sua efetivação por mais de um Ministério. Presentemente, no que respeita à pecuária, tanto os criatórios como os produtos, essa tarefa é exercida pelo Ministério da Agricultura. Mas, a expansão não se ateve à circunstância.

O Ministério criou outra Agência Executiva, a Fundação Nacional de Saúde, com a seguinte atribuição legal: “promover a inclusão social por meio de ações de saneamento”. É certo que o saneamento básico constitui uma peça-chave na prevenção de doenças. Mas para exercer essa atividade existem empresas públicas estaduais. Levando em conta que, em muitos casos, cobram tarifas astronômicas e prestam um péssimo serviço e também que o Estado não dispõe de recursos para investir nesse setor, de importância primordial, seguiu-se a orientação de preparar aquelas empresas para serem privatizadas. A exemplo do que se tem verificado, de um modo geral, em matéria de inoperância, no governo petista, também esse programa foi interrompido. E, o que tem ocorrido? O governo petista inclui no Orçamento destinação de recursos àquela finalidade para, em seguida, contingenciá-los. No exercício de 2005, congelou-se nada menos que 84% da verba destinada a saneamento.

Estima-se que o cumprimento da meta de universalizar o tratamento de esgotos (no que estamos muito atrasados, desde que a coleta alcança apenas 50% das municipalidades, dos quais apenas em torno da metade é submetida a tratamento) requer investimentos da ordem de R\$ 4,5 bilhões anuais. Tenha-se presente que a meta em apreço faz parte do Programa das Nações Unidas para garantir a sustentabilidade do meio-ambiente, com o qual o Brasil comprometeu-se formalmente.

Num quadro destes, não há razão plausível que justifique desperdiçar recursos públicos de forma tão despropositada.

Do que precede, parece evidente que cabe definir quais as ações no âmbito da saúde, a cargo do poder público, requerem seja efetivada de modo centralizado.

Correções imprescindíveis

Se a reestruturação do Ministério requer ser devidamente amadurecida, algumas providências em prol da descentralização parecem evidentes e, portanto, merecedoras de exame e debate. Poderiam ser formuladas da forma que se segue.

À Agência Nacional de Saúde Complementar, incumbida de interferir no funcionamento dos planos de saúde, caberia tratamento diferenciado do que tem merecido, ao situá-la no âmbito do Ministério.

Este segmento, do **seguro-saúde**, assumiu dimensões tais que precisa ser considerado de forma diferente da implementada pela União. Oferecem essa modalidade de seguro mais de duas mil entidades operadoras de planos de saúde, que atendem a 45 milhões de usuários. Desse contingente, 19 milhões (em torno de 40%) possuem renda familiar até cinco salários mínimos, não se podendo dizer portanto que se trata de uma atividade voltada, de modo exclusivo, para os contingentes da população de renda mais alta¹.

A primeira questão seria a seguinte: tratando-se de uma Agência Reguladora, porque subordiná-la ao Ministério da Saúde? Consiste, ademais, de um setor que se reveste hoje de importância equiparável ao SUS, dadas as dimensões do universo de segurados, antes apontadas.

A transformação do Estado intervencionista (e onipotente, como tem sido o nosso caso) num Estado Regulador requer atuação moderna e competente. Antes de mais nada, o que incumbiria ao Estado, no aludido setor, seria estimular a concorrência e a transparência, ao invés de tentar padronizar aquelas empresas, notadamente sendo tão diferenciadas entre si, a partir da modalidade organizacional (empresas; cooperativas; entidades filantrópicas, etc.). Mais eficaz teria sido contribuir na criação de órgãos independentes que pudessem elaborar o ranking das prestadoras de serviço tão essencial e que precisa dar certo. Se tivéssemos avançado no equacionamento das regras do atendimento primário --questão em que nos deteremos logo adiante--, já estaria clara a divisão de trabalho entre o SUS e as empresas que oferecem seguro-saúde. Levando em conta tais peculiaridades, entendemos que o tema em apreço precisa ser estudado independentemente do que se compreenda nas atribuições do Serviço Público Único de Saúde.

Se os recursos forem canalizados para o local apropriado, aliás fixado em lei, ou seja, o município, a partir da nossa experiência estamos convencidos que, de pronto conseguiríamos resolver dois dos problemas mais graves com que se defronta o setor. Remunerar de forma compensadora aos médicos e demais profissionais que se acham em contato direto com o público e, nesse novo quadro, concentrar os esforços na eliminação do gargalo em que se transformou o atendimento primário.

No que respeita a este último aspecto, cumpre indicar que, certamente, como partido político, nos singularizamos por termos procurado generalizar as experiências positivas de que o país dispõe, colocando-as ao alcance dos gestores municipais. Nesse particular, cabe destacar o importante trabalho, dedicado ao tema pelo conhecido especialista Dr. Pinotti, integrante da nossa bancada na Câmara dos Deputados.

Resumidamente, canalizando-se os recursos ao seu destinatário efetivo (a municipalidade), poder-se-á remunerar condignamente os profissionais de saúde, permitindo que possam sobreviver condignamente num único nível da administração pública, livrando-os do imperativo de atuar em mais de um para conseguir aquele objetivo vital.

A par disto, aprimorar o atendimento significa, conforme nos ensina o dr. Pinotti, promover em primeiro lugar uma radical reorganização dos ambulatórios, de forma a permitir que possam assenhorear-se da informação que permita tipificar o tipo de incidência presente ao território a que deve atender. A partir de tal informação, poder-

¹ A faixa de salário arrolada como representativa das camadas mais baixas, em termos de renda, denominadas de D e E (39% da população, segundo as últimas apurações) encontra-se justamente no aludido patamar. Alguns institutos de pesquisa tipificam a classe C (que seria o correspondente à classe média, 46% da população) como situando-se a partir da renda mensal de cinco salários mas outros até quatro, o que não introduz maiores alterações, consideradas ordem de grandeza, como é justamente o caso. O grupo A e B (acima de dez salários) corresponderia a 15%

se-ia aproveitar o tempo de permanência dos usuários para colocá-los ao corrente da prevenção que cabe realizar.

O próprio médico precisa ser desobrigado do inquérito que geralmente precede às consultas.

Segundo dados apurados em São Paulo, nos ambulatórios em que as melhorias em apreço foram introduzidas, conseguiu-se não só triplicar o número de consultas como alcançar economia de até 30% nos custos. Se atuarmos nessa direção, conseguiremos reduzir drasticamente a frequência direta aos hospitais.

As experiências antes resumidas, no que se refere ao atendimento primário, não só foram sistematizadas como têm sido difundidas junto às administrações municipais a cargo do Democratas, igualmente disponibilizadas para gestores de outras agremiações.

c) Educação

Levando em conta o grau de instrução do eleitorado brasileiro, segundo o registro do Superior Tribunal Eleitoral (TSE), nas últimas eleições presidenciais (2006), veremos que o Ensino Fundamental ainda não se transformou em verdadeira prioridade nacional, como temos insistido. Esse imperativo decorre da evidência de que se transformou na antípoda do que deveria ser, isto é, nutre o baixo nível de escolaridade vigente no país.

Segundo o TSE, dos 125,8 milhões de eleitores, 73,3 milhões (cerca de 59%) sequer tinham completado as quatro primeiras séries. Desse contingente oito milhões são dados como analfabetos e 21,2 milhões como pessoas que apenas lêem e escrevem. Acrescentando a esse continente os que apenas terminaram o primeiro grau, equivalentes a 10 milhões (10%), teríamos que em torno de 70% do eleitorado brasileiro não possui os níveis de escolaridade mínimos, que seriam requeridos para cumprir com o necessário discernimento seus deveres eleitorais. Essa situação reflete-se igualmente na baixa qualificação da mão-de-obra o que, por sua vez, reduz a nossa capacidade de competir no mercado internacional. O prof. José Pastore tem insistido em que a média de anos de frequência escolar de nosso operariado chega a equivaler a um terço de países que sequer são do primeiro mundo, como aqueles integrantes do grupo denominado Tigres Asiáticos.

Dispomos de experiências bem sucedidas que permitiriam vislumbrar a superação desse problema que se arrasta anos a fio. Além disto, a escolaridade obrigatória dos países desenvolvidos chega a 11/12 anos, meta que deveria consistir no nosso horizonte.

Resumo as conclusões essenciais de Seminário que dedicamos ao tema da Educação, no qual nos convencemos de que o Ensino Fundamental deveria consistir na prioridade.

Nossas energias devem voltar-se para a Escola. Nesta, a questão primordial é a escolha de um bom diretor. Naturalmente, não se trata de afirmar que o secretário estadual ou o prefeito não sejam capazes de escolher um bom diretor de Escola, mas de reconhecer que temos de contar com o interesse e a participação da comunidade no processo. É importante facultar os meios para que a Escola, de fato, passe a pertencer à comunidade. Por isso, o diretor deve ser escolhido, de forma competente e sem improvisações, pelos professores, alunos e pais.

A primeira providência deve consistir na realização de cursos para a preparação dos candidatos a diretor. Embora o direito de concorrer deva ser assegurado a todos os docentes, somente se apresentariam os melhores colocados nesse curso. É evidente que tal iniciativa, por si só, não lhe facultará as qualidades exigidas para a função. Mas deve ser imposta como condição prévia.

Só os professores deverão integrar, sem quaisquer outras exigências, o Colégio Eleitoral. No caso dos alunos, experiências bem sucedidas sugerem que o evento deve ser utilizado para estimular melhor aproveitamento escolar. Quem conquista boas notas deve receber, em contrapartida, o direito de participar da escolha do diretor da sua escola. Além disso, deve-se exigir idade mínima ou restringir a seleção aos alunos das últimas séries. O melhor caminho é adotar uma regra, buscando avaliá-la sucessivamente e, caso necessário, fazer eventuais correções. No caso dos pais, o mais adequado é que o casal possa votar. A não ser no caso de a família ter um único responsável.

Os pais, além da escolha do diretor, devem eleger representantes para um Colegiado que, juntamente com a Secretária Estadual ou Municipal, proceda à avaliação do diretor. A praxe é que esse Colegiado não seja numeroso. Deve ser constituído por pais e professores. O principal item a ser avaliado parece ser a vinculação dos resultados às dotações de recursos.

Progressivamente, o diretor deve assumir os diversos encargos exercidos pelas Secretarias, inclusive a contratação de pessoal. Como os professores precisam ser admitidos por concurso público, este, naturalmente, deve continuar a cargo das Secretarias.

O novo ordenamento da administração escolar deve fixar-se objetivos claros, que servirão para avaliar o desempenho. Este, por sua vez, passará a constituir parâmetro para liberação dos recursos. A meta a ser alcançada consiste em eliminar a repetência e a evasão, sem recorrer-se a expedientes inadequados, como a redução dos níveis de exigências. Naturalmente, outras providências serão requeridas, tanto na esfera curricular como na formação dos docentes.

Do ponto de vista do tema que ora nos absorve --a dosagem da centralização administrativa oficial--, no que tange à educação, observa-se que na União o que se verifica é uma espécie de obsessão pela Universidade. Multiplicam-se as universidades federais sem que se haja estabelecido qual deva ser a sua função, quando se trata de atuar a nível regional.

A rigor, levando em conta que o ensino superior encontra-se em mãos de escolas privadas, na proporção de 70%, qual deve ser o papel a ser desempenhado pela universidade pública? Parece-nos que seria estabelecer padrões de qualidade. Sendo assim, porque razão deve a União competir com os estados? Caberia partir do reconhecimento de que há muitas universidades estaduais que granjearam reconhecimento como centros de excelência. A nosso ver, caberia, ao invés de serem criadas novas universidades federais, competiria examinar a possibilidade de transferir parte das existentes para os estados. Eis aí uma questão da qual não poderemos nos furtar.

Adiante transcrevemos os levantamentos disponíveis no que se refere à criação de novas universidades federais.

Expansão das Universidades Federais



No processo dessa transferência seria imprescindível, em muitos casos, redefinir o papel de uma universidade regional.

1. Como encaminhar essa questão essencial

Sucessivas gerações de republicanos têm buscado o encontro de arranjo adequado para o nosso Pacto Federativo. Quer isto dizer que não se trata de problema de fácil solução. Tendo em vista esta circunstância, creio que cabe amadurecer esta proposição junto aos interessados.

O objetivo primordial, como indicamos, seria criar uma situação mais confortável para o exercício da função dos governadores. Adotando como horizonte a transferência de encargos da União para as unidades federadas, estaremos no caminho factível à efetivação de reforma tributária apta a proporcionar distribuição dos recursos arrecadados que não consista em perpetuar a situação atual, de absoluto desequilíbrio, como foi demonstrado.

Pela troca de opinião que tenho efetivado com os ocupantes daquele cargo, posso adiantar que a presente iniciativa deva encontrar plena receptividade. Para referir um exemplo, basta indicar que o governo de Minas já manifestou, junto à União, o interesse em receber a administração das rodovias federais, com a contrapartida dos recursos da CIDE. Em matéria de assistência médico-hospitalar, o descontentamento com o quadro vigente é generalizado, abrangendo não só governantes mas igualmente servidores e usuários, de um modo geral.

Deste modo, a troca de opinião deveria visar, em primeiro lugar, governadores e especialistas. Nesta oportunidade, estamos visando estes últimos.

Será imprescindível começar a revisão do artigo 23 da Constituição de 1988, que estabelece a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Desde logo ter-se-ia que dar nova redação ao inciso I, que atribui aos três níveis “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”.

Se conseguirmos chegar a uma proposição consensual entre os governadores, poderemos submetê-la à comunidade da assistência pública médico-hospitalar. Acredito que a parcela dessa comunidade que lida diretamente com os usuários, em geral mal remunerada e desprestigiada, a receberá de modo efusivo. A partir daí será possível convencer o conjunto dos servidores da saúde pública que se trata de criar as condições requeridas para a adequada aplicação dos vultosos recursos colocados à disposição do setor. Seria a forma de demonstrar, perante a opinião pública, que não são os vilões da história.

No que respeita ao mundo acadêmico, até onde estou informado, ao colocar em primeiro plano objetivos extra-acadêmicos, o ativismo político gerou uma situação de desânimo, sobretudo em grande parcela do Corpo Docente das universidades federais. Ao mesmo tempo, sua proliferação não prenuncia nada de bom para a instituição. O resultado previsível será a disseminação pelo país de camada de desempregados com diploma de nível superior.

No outro extremo, é desanimador, para a sociedade em geral, a perpetuação da má qualidade da Escola Fundamental.

Por tudo isto entendo que é preciso colocar um novo dado sobre a mesa: a redistribuição de funções. A União não pode continuar envolvida diretamente com o terceiro grau. Aqui a parcela fundamental do ensino encontra-se em outras mãos. Competiria ao Poder Público estabelecer padrões de excelência, que lhe facultem os parâmetros requeridos por sua supervisão, tarefas essas (excelência e supervisão) de que a unidade federada está em condições de dar conta.

No novo quadro, procurando tornar prioridade a Escola Fundamental, imprescindível será o concurso da União. Se nossas lideranças atentarem para o grande debate acerca da educação que ora se verifica, tanto na Europa como nos Estados Unidos, verão que diz respeito a esse aspecto. Os desafios que nosso tempo colocam perante a vida social impõem essa atribuição de importância à formação para o exercício da cidadania, tarefa que incumbe precipuamente àquele nível de ensino.

2. Resultados esperados

Procuramos mostrar, à luz de exemplos concretos, como o Estado brasileiro ganharia em eficiência, no cumprimento das políticas públicas, se começássemos a reverter a tendência histórica à centralização. Contudo, há certamente outras esferas onde operaria idêntica reviravolta. A cooperação entre os níveis de governo em matéria de meio ambiente retiraria, de pronto, a feição burocrática de que veio a revestir-se entre nós. A incorporação dos municípios à preservação dos cursos d'água – de que a Europa acumula experiências notáveis – teria desde logo significativo impacto pedagógico. Indicaria de modo mais claro e preciso como a preservação ambiental é uma tarefa de todos nós e não de uma instância longínqua que sequer consegue exercer a função repressora, a única que tem vislumbrado em seu limitado horizonte.

No plano estritamente governamental, além do que foi referido, a médio e longo prazos visamos a completa modernização do Estado brasileiro. Projeto que se traduzirá sobretudo em dois pólos, dispormos de governo central forte e dinâmico, sem

a onipotência que o tem caracterizado, ao lado de sistema federativo estabilizado. Tudo isto, naturalmente, só faz sentido se traduzir-se em menor carga tributária.



Jorge Bornhausen, natural de Santa Catarina, nasceu a 1º de outubro de 1937. Formou-se em direito pela PUC do Rio de Janeiro (1960), passando a advogar no estado natal. De 1967 a 1971 cumpriu mandato de vice-governador de Santa Catarina, assumindo o governo em 1979. Em 1983, elegeu-se senador. Nessa condição, foi um dos articuladores do movimento de que resultou a eleição de Tancredo Neves, a fundação da Frente Liberal e do PFL. No período pós-abertura exerceu funções ministeriais e de Embaixador do Brasil em Portugal. Obteve novo mandato de senador em 1998. Ocupou a presidência do PFL de 1993 a 2005. Conduziu o processo de refundação e mudança da sigla. Presentemente é membro nato da Comissão Executiva do Democratas.