

# Necessidades básicas e desconcentração na Constituição

Rômulo Almeida

As propostas das comissões temáticas se preocuparam com os direitos sociais. Em alguns casos, como o da reforma agrária, a proposta é atrasada. Mas em outros, de mais remota vigência, é modernizante e ampla. Entretanto, apesar de uma redação detalhada, quase regulamentar, carecem as promessas da constituição programática de condições de eficácia.

Antes de apresentar uma proposta que suponho combinará o objetivo de atendimento igualitário das necessidades básicas com o de desconcentração eficiente de funções e de recursos, analisemos alguns dos textos propostos à Comissão de Sistematização.

Segundo o art. 1º, II, da Ordem Social, "todos têm direito à moradia, alimentação, educação, saúde, descanso, lazer, vestuário, transporte e meio ambiente sadio". Na secção "Da Saúde", assegura-se (item II), "acesso universal, igualitário e gratuito às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, de acordo com as necessidades de cada um". São as necessidades básicas, numa descrição aguada. Seria a perfeição, mas que significa esse direito, contra quem seria exercido, em que condições da realidade nacional teria eficácia?

O artigo 3º do capítulo "Da Educação, Cultura e Esportes" diz que "o dever do Estado com o ensino público de todos os brasileiros efetivar-se-á pelas seguintes obrigações": ensino fundamental obrigatório e gratuito, continuidade no ensino médio progressivamente obrigatório e gratuito, atendimento em creches e pré-escolas, acesso a todos os capazes a níveis superiores de ensino e investigação, etc.

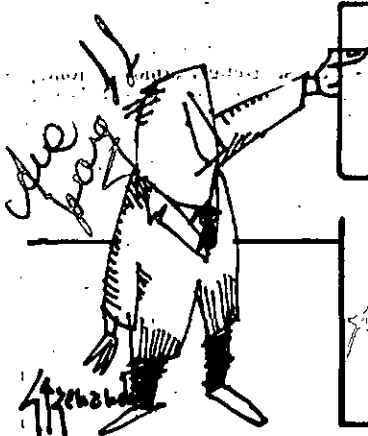
Sujeita a aplicação do princípio aos recursos dos estados e municípios, automaticamente se consagra a grande disparidade hoje existente quanto à oportunidade da educação dos brasileiros conforme os estados e municípios em que residam. O art. 14 acena com normas no Plano Nacional de Educação sobre integração das ações da União, Estados e Municípios para compatibilizar metas e recursos no sentido de atingir a obrigatoriedade, a universalidade e melhorar a qualidade.

Fala-se ainda (art. 2º, item VIII) na "eliminação progressiva dos efeitos das desigualdades", único "de região". E estatui-se, no § único do art. 3º, o direito subjetivo à educação obrigatória e gratuita, "acionável contra o Estado mediante mandado de injunção". Que é Estado neste texto? Certamente os estados e municípios aos quais incumbe primariamente a obrigação, supletivamente a União — interpreto. Como operar o tal mandado a favor de milhões de desassistidos?

Nada se inova no sentido de tornar realizável, ainda que progressivamente, a igualdade de oportunidade no campo educativo e de tornar efetivo o direito subjetivo, em condições de extrema desigualdade entre estados e entre municípios.

Creio que manifestações de desejo irrealizáveis enfraquecem um texto constitucional.

Segundo as normas adotadas pela Comissão de Reforma Tributária, melhora-se a receita para todos os estados e municípios, mas só muito ligeiramente se



redistribui regionalmente as receitas. As disparidades continuarão enormes, inclusive se elevarão talvez (infelizmente os estudos para os textos constitucionais não se baseiam em simulações numéricas de seus efeitos) entre municípios e estados industrializados e os não-industrializados. Quiçá não se alterem as relações tradicionais: estados e municípios que têm receitas *per capita* menores que um quinto das de outros, enquanto os custos do atendimento das necessidades básicas das populações, para o mesmo padrão, se distanciam muito pouco.

Ora, é intolerável a atual disparidade de níveis e oportunidades de vida, caracterizada pela diferença no acesso às necessidades básicas.

Por outro lado, é indispensável conjugar a política tributária com a de distribuição de encargos e a de gastos públicos.

A execução ao máximo descentralizada, idealmente em organizações autogestionárias ou comunitárias, sucessivamente nos municípios e estados, é um anseio geral. Mas essa diretriz não pode ter um reflexo simplista na tributação e no planejamento, face a duas condições: o sistema cada vez mais unificado de interesses ao nível nacional numa sociedade de crescente complexidade e as disparidades regionais ora existentes em um processo de crescimento. Queiramos ou não, vivemos numa nação, é vão pensar que vivemos num município. O planejamento a nível nacional é indispensável até mesmo para corrigir os desequilíbrios sociais e regionais; e estes desequilíbrios não são corrigíveis através de simples mudanças na discriminação constitucional do poder de tributar e de arrecadar. Pelo contrário, quanto mais descentralizarmos este poder, mais acentuaremos as diferenças regionais. Estas só são corrigíveis através de transferências compensatórias a partir da União. Os enfoques atuais de reforma tributária constituem um blefe para os estados e municípios em áreas de menor desenvolvimento, porque uma nova discriminação de rendas não muda a base tributária.

É preciso combinar uma maior capacidade de comando próprio descentralizado, com recursos indispensáveis para atender, em condições equalitárias, as necessidades básicas, através sucessivamente das organizações de comunidade, dos municípios e dos estados. Em consequência, embora seja positiva a melhoria na discriminação tributária a favor de estados e municípios, não é o caso de reduzir a capacidade tributária da União, mas de reforçá-la como condição para que cumpra o papel de realizar transferências automáticas que cubram os déficits de capacidade de economia local no

atendimento das necessidades básicas. Texto constitucional se impõe neste sentido, nas condições concretas de um país como o Brasil de nossos dias.

O problema não é só do Nordeste em relação ao Centro-Sul. É também de Itaperuna e norte fluminense, é também dos municípios mineiros do vale do Jequitinhonha, é quiçá também dos municípios do vale da Ribeira, em São Paulo, embora nos casos melhores os governos estaduais possam compensar a maior pobreza dos municípios.

Creio que o texto que proponho tem a vantagem de ser sintético, de indicar um caminho efetivo para tornar realidade o desejo dos constituintes, retendo o conceito de necessidades básicas, que não se limitam à educação e saúde, mas que deve ser definido e redefinido, na base de estudos responsáveis, conforme condições concretas da economia nacional. O texto a seguir poderia substituir um abundante e inócuo paráfrase das propostas das comissões temáticas:

É assegurado, em forma progressiva, para atingir sua plenitude no prazo de 10 (dez) anos, o direito de todos os brasileiros ao atendimento equalitário de suas necessidades básicas, definidas, por lei, periodicamente, conforme a capacidade produtiva nacional.

Esse direito será efetivado através de transferências federais automáticas que cubram a diferença entre o custo do sistema de atendimento das necessidades básicas e a capacidade da economia local de provê-las, levando ainda em conta o esforço próprio relativo. As transferências serão feitas de preferência para as municipalidades e comunidades locais organizadas e supletivamente para os estados.

Recursos da economia local são os dos municípios, do estado e das famílias ou organizações comunitárias.

O esforço próprio local, que deve ser levado em conta, é a relação entre o aporte dos recursos locais para o atendimento das necessidades básicas e a capacidade da economia local. Atendido esse requisito, as transferências federais devem ser automáticas. E, assim, o sistema funcionará como instrumento de reforço de autonomia local e da equalização de oportunidades em todo o país.

Será possivelmente um palpite tardio, apesar de constar de um artigo publicado na Revista do PMDB nº 3 e em conferências no congresso sobre a Constituinte promovido pela OAB em São Paulo, e na série de debates prévios à Constituinte da Comissão de Constituição e Justiça, da Câmara.

Rômulo Almeida é economista e diretor do BNDES.