

Operação Município

Plano de Recuperação do Interior

Prof. FRANCISCO BURKINSKI

DESDE o tempo do Império, pensadores eminentes, dentre os quais avulta Tavares Bastos, vêm preconizando a descentralização administrativa, não só como fator indispensável à disseminação dos serviços públicos por toda a vastidão geográfica do País, como também à solução de problemas nacionais de base.

Durante a República, até a Primeira Grande Guerra, era comum se apontar o centralismo ora como causa ora como efeito da não solução de questões vitais de nossa organização política, econômica e social. De um modo geral, porém, toda a campanha nesse sentido se cifrava no combate à excessiva centralização do poder federal e às oligarquias nos Estados. Raramente se mostrava, com dados objetivos, a técnica de se processar a descentralização de serviços e rendas, uma vez que não se tomava como fundamento básico a unidade administrativa primária: o município.

Entretanto, a partir da Primeira Grande Guerra, em países sobretudo do Velho Mundo, por força de dispositivos legais de caráter econômico-social, tornou-se obrigação dos poderes públicos prestar maior soma de serviços, o que impôs o exame mais atento das atividades administrativas do Estado.

Dado o agravamento da questão social, também entre nós, principalmente após a Revolução de 30, as funções governamentais sofreram uma revisão crítica. Coube ao General Juarez Távora, em 1932, a prioridade no revelar, com dados estatísticos e de forma racional a desigualdade flagrante na distribuição da renda entre a União, os Estados e os Municípios, em cuja proporção era conferido parco quinhão a estes, proclamando, assim, a necessidade de atribuir-lhes maiores encargos e responsabilidades, e, conseqüentemente, maiores recursos financeiros.

Desde então, estudiosos de nossos problemas locais começaram a seguir essa orientação, chegando a formar-se um movimento. Graças a esse movimento, incluiu-se na Constituição Federal, além de outras conquistas de ordem financeira, a quota de dez por cento do imposto de renda, considerada o salário-mínimo dos municípios.

De outro lado, os sucessivos congressos nacionais e regionais de Municípios, levados a efeito a partir de 1950, vieram evidenciar a situação de extrema penúria em que se debatiam as comunas

brasileiras, oriunda de vícios de nossa organização política, e a necessidade inadiável de se atribuir maiores encargos e responsabilidades às comunas, mediante a descentralização de poder, serviços e rendas.

Devido a esse estado de vigilância permanente do homem do interior, a pouco e pouco todas as medidas governamentais e providências legislativas de âmbito nacional, têm procurado não olvidar de todos os municípios. Todavia, em virtude de nosso sistema presidencialista e sobrevivências de forças estadualistas, na prática quase sempre se insiste em fazer tudo em detrimento das comunas. Não é por outro motivo que o deputado Nestor Duarte acertadamente assinou que "por várias formas e expedientes de técnica política, submetemos o município a um tratamento redutor para situá-lo nas extremas de nossa organização pública e social".

Foi para pôr definitivamente um paradeiro a essa situação, que um grupo de técnicos, encabeçado por Araújo Cavalcanti e Luciano Mesquita, respectivamente Secretário-Geral da Associação Brasileira de Municípios e Assessor Técnico da Comissão de Finanças do Senado, esboçou o Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais (Operação Município), cujas linhas gerais foram objeto de uma Recomendação Especial, aprovada por unanimidade no III Congresso Nacional de Municípios, realizado em maio findo em São Lourenço, ora inscrita na nova Carta dos Municípios. Constitui, assim, a Operação Município, o empreendimento mais sério até hoje organizado, no sentido de proporcionar às unidades de nossa infra-estrutura administrativa, a porção legítima de encargos, responsabilidades e rendas que lhes deve caber no conjunto da administração pública brasileira.

Se, até o presente momento, nos acordos e convênios firmados entre a União e os Estados, e, às vezes, entre aquela e os Municípios, tudo se tem feito no sentido de subtrair às entidades comunais as verdadeiras funções que lhes deveria competir no sistema estabelecido, através da Comissão Organizadora da Operação Município, a ser criada, conforme prevê a proposição apresentada a 25 de junho findo pelo deputado Jarbas Maranhão, tudo se fará para que os municípios, com recursos próprios, possam executar sem per-

calços os serviços que lhes serão conferidos no conjunto do plano de obras e serviços.

Caberá, portanto, a essa Comissão, papel relevante como órgão de planejamento e execução. Assim, a fim de suscitar o debate em torno do assunto, vamos tecer algumas considerações sobre a estrutura e o funcionamento que julgamos mais adequado à aludida Comissão, já que da maneira pela qual será elaborada a Operação Município e da ação eficaz do órgão que a formular, na medida do possível imune de influências políticas, resultará o êxito cabal do magno empreendimento.

Acreditamos que a Operação Município será a maior experiência de planejamento administrativo a ser realizada entre nós, uma vez que atenderá às necessidades dos municípios do interior, consubstanciadas nos vários pequenos planos a serem encaminhados pelas Prefeituras à Comissão Organizadora e Executiva, agência central incumbida de fundí-los no Plano Nacional. Aliás, para isso uma equipe experimentada de técnicos desde já provocou um levantamento das necessidades mais urgentes de grande número de comunas, a ser posteriormente complementado.

Para se atender aos problemas dos municípios da hinterlândia, prevê-se acertadamente o investimento de 15 bilhões de cruzeiros, dentro de um quinquênio. Esse investimento maciço, na sua quase totalidade, terá caráter eminentemente antiinflacionário, já que se destina a empreendimentos geradores de riqueza.

Preliminarmente, é mister afastar a idéia de que a Comissão incumbida da Operação Município terá proporções de autarquias, órgãos de administração indireta, que se caracterizam, na sua maioria pela arrecadação de contribuições, prestando, em contrapartida, serviços específicos de assistência e previdência sociais. A Comissão será uma agência de administração direta, com reduzido número de funcionários, muitos requisitados de repartições já existentes, destinada a executar, através das Prefeituras, obras e serviços consubstanciados nos pequenos planos parciais de cada municipalidade, com recursos oriundos de dotações orçamentárias distribuídas pelos vários ministérios.

Somos de opinião que a estrutura adotada para a Comissão do Vale do São Francisco ou para a Administração Geral do Plano Salte, pode-

ria servir de modelo para a Comissão da Operação Município.

Caso se tomasse como paradigma a Comissão do Vale do São Francisco, entidade planejadora e executora, a Comissão do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais poder-se-ia dividir em uma Diretoria de Planos de Obras e uma Diretoria de Planos de Serviços Municipais, com as necessárias Seções. Em vez dos Distritos, órgãos de execução e fiscalização, entregar-se-ia a execução dos serviços e obras a municípios ou grupo de municípios, sendo a fiscalização feita pela própria Comissão, a quem os prefeitos deveriam enviar relatórios trimestrais. Nas reuniões das Diretorias seria livre a participação de prefeitos.

Se fôr tomado como modelo a Administração Geral do Plano Salte, a Comissão terá um Administrador Geral, auxiliado por um número determinado de assessôres, encarregados de cada um dos setores ou subsetores da Operação Município, a qual seria constituída de um sistema de iniciativas, executadas através dos vários ministérios, por força sobretudo de acordos ou convênios celebrados entre a União e os Municípios.

A Comissão teria autonomia administrativa e contábil e disporia de um Fundo Rotativo. Para o depósito e posterior investimento das dotações, se utilizariam não apenas as agências do Banco do Brasil, mas poder-se-ia recorrer à rede de todo o nosso sistema bancário.

Tanto o modelo da Comissão do Vale do São Francisco como da Administração Geral do Plano Salte, julgamos se adaptar à organização da Comissão da Operação Município, que, como se vê, teria uma estrutura bastante simples, bem diferente da dos órgãos autárquicos.

De qualquer forma, acreditamos que a Comissão encarregada de preparar a Operação Município, está fadada a desempenhar o maior papel que até hoje se impôs a um órgão público, uma vez que lhe compete a recuperação e desenvolvimento efetivo da hinterlândia brasileira. Para pleno êxito desse empreendimento, a Comissão do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais conta com o apoio de milhares de prefeitos e vereadores do interior, cuja experiência, esclarecimento, espírito combativo e capacidade de direção, vêm sendo constantemente demonstrados nos sucessivos congressos nacionais e regionais de municípios realizados no País.