

# Operação Município e Ágios

FRANCISCO BURKINSKI

O SISTEMA federativo brasileiro implica necessariamente na descentralização política, e, conseqüentemente, na distribuição presumivelmente racional de encargos e responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios.

Todavia, se é bem verdade que a descentralização política, manifestada na autonomia dos Estados e dos Municípios, tem constituído, entre nós, uma expressiva afirmação de nossas tradições republicano-democráticas, embora não imune de lacunas, como a própria Constituição Federal o atesta, já no que concerne à descentralização das atividades administrativas, não ocorre o mesmo. Em verdade, de um lado se verifica não raro duplicidade e paralelismo de funções, e, de outro lado, invasão da esfera de atribuições tipicamente do Município, por parte tanto da União como dos Estados.

Para corrigir ou atenuar essa deficiência de nossa organização administrativa, várias providências têm sido sugeridas, desde as mais exageradas às mais mitigadas. Entretanto, se se quiser equacionar e solucionar satisfatoriamente o problema que ano a ano se aguça, — cuja temperatura se mede pelo clamor e pelas reivindicações do homem do interior do Brasil, carente de serviços públicos fundamentais, — deve-se perquirir as causas reais que deforma o nosso arcabouço administrativo.

Se se partir do princípio de que a máquina administrativa constitui uma expressão da estrutura econômica e social, que a ela se amolda constantemente, e sobre ela sempre está atuando, pode-se explicar, sob certos aspectos, a questão suscetível ao estudioso da administração pública brasileira e ao próprio administrador, ao examinar o processo da distribuição e redistribuição de encargos, serviços e responsabilidades, entre os três níveis de governo: União, Estados e Municípios.

Levando-se em conta êsse critério de antemão adotado, cabe apontar qual seja a realidade econômica e social de nosso país, sobre a qual assenta a nossa vasta superestrutura administrativa. Dizemos apontar, porquanto a análise aprofundada dessa realidade, implicaria preliminarmente no estudo e debate das escolas sociológicas que procuram identificá-la e interpretá-la.

De um modo geral, podemos salientar que a estrutura econômica do Brasil se caracteriza pelo desenvolvimento crescente da indústria e do comércio nos grandes centros urbanos, sobretudo a partir da Primeira Guerra Mundial, e pela de-

cadência de nossa agricultura, cujas relações de produção não conseguiram ainda se despojar do sistema semifeudal que as envolve.

Ora, êsse antagonismo flagrante entre a cidade e o campo, tem repercutido de tal forma no seio da administração pública federal, estadual e municipal, que se pode dizer, em tese, não ter feito nossa máquina administrativa, nos derradeiros anos, outra coisa senão procurar superar ou atenuar essa situação.

Aliás, diga-se de passagem, o entrechoque entre a nossa organização agrária atrasada e o nosso progresso industrial acelerado, é que tem dado margem a que o movimento municipalista, venha assumindo cada vez mais corpo e expressão, na conjuntura econômica e social que atravessamos.

Se, de um lado, encaramos a administração pública como um reflexo da realidade econômica e social do País, de outro lado reconhecemos que a intervenção do Estado em determinados setores das atividades humanas, não só é necessária, como muito pode fazer no sentido de, senão corrigir ou superar, ao menos atenuar sensivelmente a situação aflitiva em que se debate sobretudo a nossa população rural, mediante a prestação de serviços públicos indispensáveis à satisfação de suas necessidades elementares, tais como habitação, alimentação, água e esgoto, energia elétrica, hospitais e escolas.

Daí o acreditarmos que a redistribuição racional de encargos administrativos e responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, muito poderá fazer no sentido não só de suavizar, como até mesmo evitar o choque violento que se avizinha entre a nossa agricultura atrasadíssima e o rápido e tumultuário desenvolvimento de nossa indústria.

Qual a maneira mais viável e prática de realização dessa almejada redistribuição?

Renomados homens públicos, dedicados ao estudo e solução dos problemas brasileiros, dentre os quais cumpre destacar o insigne Gen. JUA-REZ TÁVORA quando Comandante da Escola Superior de Guerra, têm advogado a celebração de acordos ou convênios entre a União, os Estados e Municípios, a fim de que se outorgue aos últimos maior quinhão de responsabilidade e maior soma de encargos na execução de tôdas as atividades governamentais que dizem respeito ao bem-estar econômico-social da comunidade, principalmente

tendo-se em vista o sentido de nosso sistema federativo e a amplitude da área geográfica de nosso País.

DANIEL DE CARVALHO, em conferência pronunciada por ocasião do III Congresso Nacional de Municípios, em São Lourenço, frisou a certa altura que cumpria "atribuir aos Municípios encargos e responsabilidades definidas na batalha que temos de travar para que a produção nacional de gêneros alimentícios e matérias-primas se coloque em nível capaz de atender ao incessante crescimento da procura interna e produzir ainda excedentes para a colocação nos mercados externos".

E, após falar nos acordos que foram assinados quando na gestão da pasta da Agricultura, destinados ao fomento e defesa da produção agropecuária, aduz textualmente :

"Torna-se, porém, imperiosa a extensão desse sistema de acordos, cuja eficiência já está amplamente comprovada, aos governos municipais, que dele já se beneficiam, porém, em escala bastante reduzida. Nenhuma razão assiste aos que negam aos Municípios capacidade para estabelecer com a União acordos e convênios visando a solução de interesse local. Essa capacidade está implícita na autonomia reconhecida aos Municípios e é dela uma decorrência."

Parece, sem dúvida, que o sistema de acordos ou convênios administrativos, entre a União, os Estados e os Municípios, estes como delegados e aquêles como delegantes de atribuições, é o processo mais viável e reconhecido como bom, tendente a realmente beneficiar as populações da hinterlândia, sem necessidade, ademais, de qualquer reforma constitucional imediata.

Não obstante esse sistema de acordos ou convênios ser reconhecido como eficaz, podendo proporcionar resultados benéficos para o desenvolvimento econômico-social do País, até há bem pouco tempo não havia sido objeto de um estudo aprofundado, tendente a vinculá-los a um plano nacional de larga envergadura, através do qual não só se possibilitasse o aumento das atribuições municipais, como também se proporcionasse estímulos a amplos investimentos nos municípios, destinados ao seu soerguimento econômico e social.

Efetivamente, somente com o lançamento, por uma equipe de técnicos experimentados, no III Congresso Nacional de Municípios, realizado em maio findo em São Lourenço, do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais (Operação Município), aprovado unânime pelo plenário do conclave, é que as administrações municipais podem hoje dizer, alto e bom som, que contam com um projeto administrativo de larga envergadura, cujo propósito primordial consiste em promover o desenvolvimento econômico-social dos municípios brasileiros, de maneira a transformá-los em unidades vivas e atuantes de sustentação do progresso econômico e social do País, especialmente em seus aspectos agrícolas, industrial preservação da saúde pública, difusão do ensino

técnico-profissional, aparelhamento para os transportes e comunicações, e produção de energia elétrica.

Para se alcançar esse elevado propósito, a equipe de técnicos que elaborou o Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais, dentre os quais ocupam posição de relêvo os Srs. ARAÚJO CAVALCANTI e LUCIANO MESQUITA, respectivamente Secretário Geral da Associação Brasileira de Municípios e assessor Técnico da Comissão de Finanças do Senado, sugere uma série de medidas que merecem ser debatidas, analisadas e aperfeiçoadas, antes da criação da Comissão Nacional Organizadora, órgão convenial a ser criado, para orientação, consulta e controle da execução do Plano.

Somos de opinião que na fase precedente ao estabelecimento do Fundo Financeiro previsto para a realização da Operação-Município, sem dúvida parte significativa desse Plano, convém se proceda a uma análise rigorosa de todos os encargos administrativos ora atribuídos à União e aos Estados, e que devem desde logo ser transferidos para a responsabilidade executiva dos municípios, e, em seguida, transferir as respectivas rendas para os orçamentos municipais, a fim de que suas administrações possam desincumbir-se dos novos encargos atribuídos à sua responsabilidade. Uma vez conseguida essa transferência, que dependerá sem dúvida do esforço e da luta a ser empreendida pelos municípios, mais fácil será depois o executivo municipal acreditar e persistir no estabelecimento das bases e diretrizes para a organização do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais.

A delimitação dos encargos atribuídos à União, aos Estados e aos Municípios, na execução do Plano, constitui tarefa que desde já deve ser atacada. O estabelecimento do Fundo Financeiro, parece-nos ficar em segundo plano uma vez se concretize a celebração do acordo ou convênio, entre a União, os Estados e os Municípios, através do qual se efetive uma redistribuição dos encargos e responsabilidades.

Para se lograr o estabelecimento de acordo ou convênio dessa natureza, muito deverá ser feito, tendo em vista sobretudo as injunções políticas de toda ordem. Acreditamos mesmo que é em virtude do sistema presidencialista que nos rege e dos remanescentes das oligarquias nos Estados, que temos verificado, desde os primórdios da República, a União e as unidades federadas, não só lutarem encarnadamente quando se trata de deslocar atribuições de sua órbita, para transferi-las aos municípios, como sempre procuram invadir atribuições de peculiar interesse das administrações locais. Para debelar tão grave mal, muito tem feito o movimento municipalista, mostrando o abandono em que sempre viveram as populações do interior e as grandes vantagens para a comunidade, da descentralização de serviços e rendas.

Esse aspecto delicado da questão não passou despercebido aos elaboradores das linhas gerais do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais, quando sugerem que os Partidos Políticos Nacionais promovam e assinem, logo após as eleições de 3 de outubro, um Acôrdo Interpartidário Específico, destinado a comprometer os seus associados no estabelecimento e execução do mencionado Plano.

Somos de opinião, porém, que mui pouco se fará nesse sentido, enquanto não se desencadear uma grande campanha de esclarecimento da opinião pública, mostrando a maneira mais eficaz e simples de se estimular a adoção das providências indispensáveis à consecução do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais. Ademais, ainda que o aludido Acôrdo Interpartidário não seja firmado, nada impede que os municípios antes e após as eleições, mobilizem e arregimentem as suas energias, fazendo pressão junto às agremiações políticas, ao Congresso Nacional, a fim de que as suas justas reivindicações sejam atendidas, mediante a pronta elaboração dos instrumentos legais que se fazem necessários. Para isso as

comunas contam com autênticos líderes que poderão encaminhá-las e orientá-las.

De qualquer forma tudo parece indicar que o municipalismo, a partir do Congresso de São Lourenço, procura passar da sua fase de mera pregação doutrinária, para o campo de amplas realizações práticas, o que a Operação-Município, só por si, constitui uma prova inequívoca. Se essa iniciativa eminentemente pragmática partir da equipe de técnicos a que aludimos, incumbe-lhes agora promover tôdas as medidas destinadas a dar-lhe conteúdo e expressão, uma vez que lhes cabe grande responsabilidade no magno empreendimento.

A apresentação, a 25 de junho findo, pelo deputado Jarbas Maranhão, de um projeto de lei que dispõe sobre as bases e diretrizes para a organização do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais (Operação-Município), constitui, sem dúvida, o primeiro passo no sentido de dar forma objetiva à Recomendação Especial votada pela unanimidade das delegações presentes ao III Congresso Nacional de Municípios. E uma demonstração de que a palavra de ordem do homem do interior não foi lançada em vão.