

## *Ambivalências de um maestro popular*

[Há forte conflito entre os bons métodos de planejamento e a vetusta forma de organização do governo federal]

*Valor*, terça 07/01/03

Apesar de preferir metáforas futebolísticas, o presidente Luis Inácio Lula da Silva tem se apresentado como o regente de uma estrutura de Estado que cresceu de 29 para 34 pastas. Mas não há governo que possa funcionar como uma orquestra. Mesmo quando existe uma partitura legitimada nas urnas, e previamente assumida por ministros e secretários, é inevitável que alguns sejam compelidos a desafinar, sendo uma das funções do maestro justamente a de garantir que todos retornem ao que está escrito. O problema é que em 2002 o Brasil votou na empolgação e ainda não se sabe no quê. Por mais sensatas e reconfortantes que tenham sido algumas declarações, a primeira semana de governo já evidenciou a desorientação imposta simultaneamente pelo rápido processo de amadurecimento político da direção petista e pela ambivalência de sua vitória eleitoral. O popular maestro recebeu um inequívoco mandato para mudar o País, mas é minoritário no Congresso e grande parte dos membros de sua imaginária orquestra tende a entoar tradicionais odes populistas que foram rejeitadas em todas eleições estaduais significativas.

Nada disso será desastroso se o núcleo central do novo governo decidir usar as excelentes ferramentas de planejamento à sua disposição para elaborar com rapidez um programa de governo. Investir seus melhores recursos humanos na formulação do PPA 2004-2007 será a melhor maneira de reduzir a perplexidade de muitos dos responsáveis pelas 34 pastas. Os novos dirigentes certamente descobrirão a valiosa herança que lhes deixa a equipe da Secretaria de Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento. Uma equipe que em alguns meses poderá transformar as convicções do presidente Lula em partitura a ser respeitada por seus 34 músicos.

Há, todavia, forte conflito entre os bons métodos de planejamento e a vetusta forma de organização do governo federal, que só piorou com a criação de novos ministérios e secretarias, quando o melhor teria sido juntá-los para executar programas bem definidos. E não pode haver melhor ilustração do que o chamado pacto federativo. O novo presidente assegurou que em seu governo nenhum prefeito precisará “passar o pires” pelos ministérios, atrás de verbas para seus municípios. E acrescentou que todos os entendimentos com as prefeituras serão atribuição exclusiva do Ministério das Cidades, cuja missão será promover a aproximação da União com os municípios.

Ora, a indiscutível necessidade de um Ministério das Cidades virará uma grande trapalhada se as cidades forem confundidas com os municípios e vice-versa. Dos 5.562 atuais municípios brasileiros, não passam de 455 os que abrigam cidades. Os 200 mais óbvios são os que pertencem às caóticas aglomerações metropolitanas, mesmo que muitos sejam apenas dormitórios. Depois, há 178 que fazem parte de outras 37 aglomerações, algumas das quais prematuramente promovidas a Regiões Metropolitanas. Em seguida, destacam-se 77 centros urbanos de mesorregiões que não geraram aglomerações. Fora disso - e com muita boa vontade - pode-se agregar à lista das cidades brasileiras uma parte das sedes de outros 567 municípios que por vezes é somada aos 77 centros para se falar das “cidades médias”.

As carências, os problemas, e as conseqüentes demandas dos demais 4.540 municípios são bem distintos das questões enfrentadas pelos prefeitos que governam capitais, seus satélites metropolitanos, ou pólos

mesorregionais. Nesses outros 4.540 municípios, grande parte da população ativa está em minúsculos estabelecimentos agrícolas familiares e apenas uma ínfima minoria trabalha em empresas da economia formal, em grande parte micro e pequenas.

Por exemplo, em Caetés, onde nasceu o presidente da República, pouco mais de 600 pessoas devem ter emprego formal em uma centena de firmas, com renda média mensal muito próxima do salário mínimo. Ao seu lado, umas 10 mil estão ocupadas em minifúndios que lhes facultam renda monetária ainda inferior. Em tais condições, não se pode contar com aumento da arrecadação própria do município, pois será irrisório um eventual acréscimo de IPTU a ser cobrado dos 1.415 domicílios da sede, ou de ISS a ser recolhido por cerca de 80 micro e pequenas empresas formais.

O mesmo não acontece, todavia, com as transferências fiscais aos municípios semelhantes a Caetés, que seriam bem superiores se a repartição da receita final não fosse tão absurda. As capitais dos Estados ficam com um terço dessa receita final, apesar de só abrigarem um quinto dos habitantes. Abocanham 46% a mais do que mereceriam se houvesse equidade. No extremo oposto, ficam prejudicados os 40% dos brasileiros que vivem em municípios com população entre 5 e 100 mil habitantes. Sofrem um arrocho da ordem de 20% para que haja esse favorecimento dos maiores centros urbanos.

Tão injusta redistribuição dos recursos fiscais é um retrato da discriminação que sofre a esmagadora maioria dos 4.540 municípios que não abrigam cidades, nos quais vivem mais de 50 milhões de pessoas, e onde estão 95% de nossos recursos naturais terrestres: biodiversidade e potencial de biomassa que em algumas décadas poderão ser as duas mais estratégicas vantagens competitivas do País. Mas estes são desafios para o Ministério da Integração Nacional, não para o das Cidades. E o pouco conhecimento já acumulado sobre o desenvolvimento territorial também indica que será um brutal retrocesso voltar a privilegiar a escala macrorregional que deu origem a “titanics” como a Sudene. As agências de desenvolvimento precisam ser mesorregionais. Os municípios precisam ser estimulados a adotar metodologias de desenvolvimento local participativo, construindo simultaneamente articulações microrregionais mediante consórcios. E a relação entre as agências e os consórcios intermunicipais deve ser de tipo contratual, ou permanecerão quase intactos os vícios da secular centralização. Mas isto são coisas muito complicadas para quem nem percebeu ainda que cidade e município são coisas bem diferentes.

---

José Eli da Veiga, 54, é professor titular do departamento de economia da FEA-USP. Home page: [www.econ.fea.usp.br/zeeli/](http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/)