

Política de investimentos públicos: considerações sobre problemas atuais

JOSEF BARAT *

1 — Introdução

Tem adquirido amplitude crescente a consciência de que é preciso fazer alguma coisa para evitar o crescimento urbano desordenado no Brasil. A questão é o que e como fazer.

Não há dúvida que: (i) pela diversidade e complexidade dos aspectos setoriais envolvidos (habitação, saneamento, transporte e trânsito, poluição e segurança coletiva, entre outros); (ii) pela superposição de esferas decisórias com atuação no mesmo espaço geográfico (União, Estado e Município); e (iii) pela diferenciação de estágios evolutivos e escalas envolvidas (regiões metropolitanas e centros urbanos de grande e médio portes, apresentando diferentes graus de industrialização), a primeira e óbvia lembrança é a da necessidade de planejar o desenvolvimento de forma integrada.

É claro, também, que o planejamento deve abranger e interagir nas dimensões macro (sistema de cidades e organização do espaço regional) e microespacial (organização do espaço intra-urbano, regulando usos do solo e integrando elementos da infra-estrutura de serviços básicos) para englobar os aspectos nacionais, regionais e locais no processo de urbanização.

Mas planejar implica diagnosticar e, neste sentido, é necessária a fundamentação em teorias, conceitos e modelos que tenham poder de explicação da realidade brasileira. Necessidades, objetivos, prio-

* Do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

ridades e formulações de estratégias alternativas devem fluir de conhecimentos científicos que permitam avaliar a situação atual e suas projeções futuras, no que diz respeito, por exemplo, ao crescimento demográfico, migrações internas, industrialização, evolução dos mercados formais e informais de trabalho e necessidades de serviços urbanos de massa.

Compatibilizar o instrumental científico (pesquisa aplicada) com a mecânica do planejamento em suas diferentes etapas (diagnóstico, formulação de política, elaboração de programas e projetos, execução e acompanhamento) é, inegavelmente, um passo importante na direção do crescimento ordenado das cidades brasileiras.

No entanto, o planejamento urbano não pode ser visto apenas por esta ótica. Ele, na verdade, é uma intervenção do sistema político no sistema econômico a nível de conjuntos sócio-espaciais específicos.¹ E a definição de uma Política de Desenvolvimento Urbano emerge como efeito dos desajustamentos e das insuficiências gerados pelo processo de industrialização, especialmente ao nível do consumo (e mais particularmente ao nível do consumo coletivo ou de massa).²

Em uma economia de mercado, a gestão técnico-econômica-administrativa e o controle de unidades espaciais de grande complexidade devem respaldar-se em uma Política de Desenvolvimento Urbano referida basicamente: (i) ao equacionamento de solução para os desajustamentos e insuficiências no consumo e, (ii) na provisão de serviços de consumo de massa através da *política de investimentos*

¹ Ver, a esse respeito, Manuel Castells, *Problemas de Investigación en Sociología Urbana* (Madri: Siglo XXI de España Editores, 1971), p. 49. O autor chama a atenção para o fato de os problemas urbanos serem cada vez menos relacionados apenas com a integração, tornando-se, sobretudo, problemas de gestão de sistema. Neste sentido, exigem abordagens multi e interdisciplinares e com destaque para a análise política, como aliás tem ocorrido com os *readings* norte-americanos recentes.

² *Ibid*, p. 49. A complexidade de gestão do sistema urbano, considerado em seu conjunto, apresentaria os seguintes componentes principais: (i) organização das interdependências espaciais em um meio tecnológico complexo; (ii) ação do setor público com vistas à organização do consumo, especialmente relacionado com as necessidades coletivas; e (iii) controle de tensões sociais produzidas com a materialização no espaço de processos de segregação étnica e social.

públicos. Este último aspecto merece atenção especial por propiciar outras perspectivas — mais ampla e profunda — que complementa a análise até aqui exposta.

2 — A representatividade das decisões e a formulação de uma política de investimentos públicos urbanos

Sendo tema de maior atualidade a discussão da representatividade das decisões quanto à aplicação dos recursos disponíveis, a partir do estabelecimento de uma política de investimentos públicos e da definição de setores prioritários, é válida uma tentativa de interpretação mais abrangente do problema urbano.

Quando ocorre o afastamento — mais ou menos temporário — do Estado em relação à sociedade civil, isso pode fazer com que a aplicação de recursos através de uma política de investimentos públicos se baseie, de forma crescente, nas decisões de uma moderna e bem treinada burocracia técnica. Esta, atuando no Executivo, ou seja, transformando suas definições e decisões em ações executivas nos setores eleitos como prioritários, arrisca afastar-se, todavia, das efetivas necessidades sociais, na medida em que suas boas intenções — voltadas freqüentemente para o bem público — revestem-se de juízos de valor, posições racionalistas e, mesmo, perspectivas elitistas que podem não corresponder às efetivas preferências da sociedade civil.³

³ Ver, a respeito da posição do planejador urbano, Melvin M. Weber, "Planning in an Environment of Change", in *Problems of an Urban Society*, editado por J. B. Cullingworth, vol. 3 (Londres: George Allen and Unwin, 1973), pp. 23-66. Weber assinala que o planejamento tornar-se-á cada vez mais a principal modalidade de ação no meio urbano. Ao mesmo tempo, ao lado da crescente afluência e da crescente pobreza relativa, observa-se também a crescente concentração de poder nas mãos de planejadores burocratas. Serão necessárias, no futuro, que as decisões sejam guiadas pelos benefícios sociais mais amplos das ações governamentais, relativamente à pluralidade e complexidade de públicos nas cidades e que o planejamento seja representativo das necessidades reais desses públicos.

Assim, decisões acumulativistas ou redistributivas podem ser tomadas sem o respaldo de um efetivo diálogo e debate com associações de classe, associações profissionais, sindicatos e representações de interesses regionais e locais e de interesse do consumidor, entre outros. A própria burocracia técnica coloca em oposição a ampliação da oferta de bens e serviços com a ampliação dos seus mercados, de acordo com suas preferências ideológicas, esquecendo-se que os dois aspectos são inseparáveis e que os processos democráticos, afinal, constituem a premissa básica dos modelos pelos quais é possível crescer e distribuir através da política de investimentos públicos.⁴

Atender a setores produtivos carentes (crescimento) e ampliar mercados para atender a setores populacionais ou regiões carentes (distribuição) são as duas faces da moeda do desenvolvimento. A excessiva valorização de qualquer uma delas pode comprometer as bases da representatividade que deve fundamentar qualquer sistema democrático moderno.

Mas quando se estreitam os canais de representatividade, isto é, quando parlamentares, imprensa e grupos organizados de pressão não participam da formulação da política de investimentos públicos, enquanto instituições representativas de anseios comunitários, e são afastados das decisões quanto à aplicação do excedente disponível (que é gerado socialmente), as necessidades de eficiência e equidade sempre presentes no desenvolvimento podem ficar comprometidas em virtude das ações executivas estarem desvinculadas das necessidades reais das comunidades urbanas.

Poder-se-á argumentar que, num país onde o nível de representatividade é baixo — em decorrência do analfabetismo, pobreza crônica e fragilidade dos sentimentos comunitários — os canais de representatividade usuais nos países industrializados democráticos puxariam a corda das decisões inevitavelmente para o lado mais forte. A burocracia técnica em sua “neutralidade” — prosseguiria a argumentação — teria maiores possibilidades de orientar a política de investimentos e as decisões de ampliação de mercado e redistribuição de renda para os segmentos menos favorecidos da população. Mas se isto eventualmente ocorre, as evidências empíricas mostram clara-

⁴ Luiz Alberto Bahia, “Segredo Democrático”, in *Jornal do Brasil* (Rio de Janeiro, 1976).

mente que esta não tem sido a tendência dominante e que as concentrações geográficas de investimentos públicos e a sua regressividade social se verificaram também sob a égide das decisões burocráticas.

3 — A necessidade de engajamento de setores empresariais e comunitários no processo de planejamento

Os setores empresariais, por sua vez, quando marginalizados do debate acerca da formulação de políticas de investimentos públicos, programam inadequadamente suas decisões. Isto porque, quando as metas são estabelecidas burocraticamente e desvinculadas das possibilidades reais dos setores produtivos, estes se sobredimensionam, acarretando endividamento e gerando capacidade ociosa com a consequente operação a custos unitários elevados. E, muitas vezes, tais expectativas se frustram pela não concretização de projetos e programas formulados. Um exemplo: se é feita uma programação de investimentos públicos integrada ao setor habitacional e se ela resultou de um debate prévio entre Governo e empresários (consultores, construtores, empreiteiros e fabricantes de material), a definição de recursos e dos cronogramas com base na capacidade real do setor assegura perspectivas definidas para a indústria em geral.

É possível, assim, ajustar projetos de transporte público, saneamento e controle ambiental aos programas habitacionais em áreas de urbanização induzida, garantindo, de forma planejada, escala para atuação das indústrias de construção e de materiais.

Na verdade, o mau equacionamento da programação dos investimentos públicos acarreta expectativas de investimentos privados que geram, por sua vez, distorções no setor industrial, de difícil correção a curto e médio prazos. Isto em razão:

i) da relativa inflexibilidade do setor industrial em reorientar suas linhas de produção e dar utilização alternativa aos bens de capital adquiridos em função da programação governamental;

ii) da geração de capacidade ociosa e operação a custos unitários mais elevados, em razão de um dimensionamento acima das possibilidades reais da demanda, encarecendo a produção de seus bens ou a prestação de seus serviços.

Além disso, todo o fluxo de caixa das unidades empresariais fica sujeito a flutuações que afetam o equilíbrio financeiro do setor, quando, por divergência entre metas programadas e disponibilidade de caixa dos órgãos governamentais, compromete-se a regularidade dos pagamentos. A previsão da impontualidade obriga, freqüentemente, o estabelecimento de sobrepreços nas propostas que terminam por encarecer obras públicas e/ou aquisição de equipamentos. E estes acréscimos são indesejáveis nos trabalhos de infra-estrutura urbana, pois estes já se apresentam onerados por custos de desapropriação e construção geralmente elevados.

Examinando-se, por outro lado, a questão pela ótica dos consumidores, se não são resguardados os interesses comunitários através de mecanismos de representatividade bem definidos, o predomínio dos interesses empresariais orientados exclusivamente pelos preços de mercado induz, freqüentemente, à elevação dos custos sociais, o que implica regular inadequadamente a produção e distribuição dos serviços públicos e das “âmenidades”.

Neste sentido, as comunidades urbanas — que são extremamente diferenciadas em áreas de dimensões relativamente pequenas e cujas personalidades têm caráter freqüentemente não-territorial (em razão da mobilidade) — devem expressar seus anseios, preocupações e interesses através de mecanismos participativos e iterativos com o planejamento.⁵

O perfil dos investimentos públicos (distribuição regional, atendimento aos setores produtivos e ampliação de mercado) deve resultar, portanto, de um amplo debate entre os órgãos com responsabilidades executivas, de um lado, e as representações legislativas, os setores empresariais e as associações de classe, de outro, pois estes últimos, quando organizados e efetivamente representativos de suas comunidades, são aqueles que mais consciência têm das suas necessidades e possibilidades efetivas. Deve haver, assim, um controle so-

⁵ Melvin M. Weber, *op. cit.*, pp. 52-53.

cial sobre a política de aplicação de recursos. Este tipo de debate é necessário, inclusive, entre as diversas esferas decisórias na própria área do Executivo, uma vez que são comuns decisões federais e estaduais conflitantes que geram duplicidade de esforços e capacidade ociosa no uso da infra-estrutura.

4 — Os investimentos públicos urbanos como instrumento de redistribuição da riqueza e de correção de insuficiências no consumo

Em suma, os investimentos públicos urbanos não devem ser vistos apenas como obras de engenharia civil nem como instrumentos de geração de renda e de empregos, mas, sim, como algo a ser operado para atender necessidades sociais e que pode criar, futuramente, um certo perfil de consumo. As decisões tomadas sem o respaldo em pesquisas, diagnósticos, planos diretores e, sobretudo, em debates, poderão implicar distorções graves no perfil de consumo que, para sua correção, necessitarão de investimentos mais onerosos, pois estes poderão se esgotar em breve lapso de tempo.

Cabe ter presente que a política de investimentos públicos urbanos, quando tem o apoio de mecanismos institucionais garantidores da representatividade, atua efetivamente como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar social, propiciando, por conseguinte:

- i) a redistribuição da renda através da disponibilidade serviços de massa (maior abrangência no consumo de serviços essenciais);
- ii) a ampliação dos níveis de produtividade e do potencial de produção pela existência desses serviços (insumos difundidos).

Assim, o investimento público é visto, sob esta ótica, como algo que irá proporcionar serviços cuja demanda resulta não só de poder de compra de segmentos da população, mas também de necessidades não reveladas pelo mercado, que cabe ao Governo identificar. Só que no processo de identificação existe toda uma seqüência de planos, estudos e projetos (fundamentados em pesquisas técnico-só-

cio-econômicas) que devem associar-se, em algum ponto deste processo, ao debate das necessidades comunitárias.

Como, no Brasil, os processos de formulação de política e de planejamento não contam, em geral, com mecanismos institucionais que garantam a participação de setores não-governamentais em determinadas etapas do processo decisório — sendo os contatos realizados *ad hoc* à medida que surgem problemas específicos — cabe meditar sobre a necessidade de dotar esses processos de maior abrangência comunitária.

5 — Conclusão

As decisões quanto ao atendimento da gama, cada vez mais complexa, de *necessidades sociais* (bem-estar) e de *necessidades dos setores produtivos* (desenvolvimento) de uma moderna sociedade urbano-industrial, não devem ser tomadas de forma fechada por funcionários do Executivo.⁶ É inquestionável a importância dos técnicos nesse tipo de sociedade, como decorrência das especializações e do domínio de técnicas necessárias à gestão da coisa pública e ao respaldo do processo decisório.⁷ O que é inconveniente é justamente a *auto-suficiência* da burocracia técnica que resulta da redução da representatividade social.

⁶ Ver, a esse respeito, Albert O. Hirschman, "Policymaking and Policy Analysis in Latin America — a Return Journey", in *Policy Sciences*, n.º 6 (1975), pp. 385-402. Hirschman chama atenção para o fato de que, na medida em que as autoridades (executivas) públicas são mais capazes de "escolher" problemas do que responder àqueles que decorrem de "pressões", entende-se melhor a pequena importância da atividade dos grupos organizados de pressão e a relativa autonomia dos formuladores de política pública e planejadores. Indica, também, a relativa autonomia do Estado em relação à sociedade civil.

⁷ Neste sentido, é interessante consultar Gunnar Myrdall, *An American Dilemma: the Negro Problem and Modern Democracy* (Nova York: Harper, 1944), p. 1.041. Ele assinala que a ciência não se torna mais protegida contra a tendenciosidade pelo expediente inteiramente negativo da recusa em preparar seus resultados para a utilização prática e política.

Cabe lembrar inclusive que, com a redução da representatividade (pela obstrução dos canais mais atuantes) e com a ausência de mecanismos formais de participação no processo decisório (através da representação de setores não-governamentais em órgãos de deliberação colegiada, por exemplo), as pressões sobre o Executivo passam a ser feitas por grupos ou indivíduos, de forma direta, tornando-o vulnerável ao tráfico de influências e à corrupção, significando isto, afinal, o enfraquecimento da autoridade pública. É óbvio que quando tais pressões prevalecem, as decisões de investimento passam a ter reduzida representatividade social, comprometendo a solução efetiva e duradoura dos problemas comunitários.

Em um país em desenvolvimento é possível acumular e distribuir quando existe um projeto globalizante e participativo do próprio desenvolvimento. Tal projeto implica haver uma perspectiva integradora de objetivos econômicos e sociais (os mercados de trabalho e de bens e serviços essenciais deve crescer *pari passu* com a acumulação) e uma representatividade dos anseios comunitários na fixação de prioridades. E, neste sentido, muito mais importante que alcançar o bem-estar pela distribuição de rendimentos, *é utilizar a política de investimentos públicos como ferramenta básica da distribuição da riqueza*. É, portanto, na política de investimentos que se deve buscar a harmonia entre o desenvolvimento urbano e o bem-estar social.

