

## POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE FALHAS, LEGADOS E OUTRAS LIMITAÇÕES ÀS AVALIAÇÕES CONCLUSIVAS.

**Autoria:** Ivan Antônio Pinheiro

### Resumo

Como saber que um governo “deu certo”, “foi bom” ou, o oposto? Essa pergunta, tão freqüente entre os alunos e estudiosos da Administração Pública, na opinião do autor não tem resposta absolutamente conclusiva, entre outros, pelos argumentos que expõe neste ensaio sobre o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (PP). O fundamento do raciocínio desenvolvido é a crença, por evidências empíricas, de que os agentes que decidem e avaliam as PP, de partida, já se encontram compromissados com os grandes paradigmas que orientam as visões de mundo: a ótica liberal e a ótica coletivista. Esse comprometimento inicial aprisiona e daí limita a perspectiva de análise, que por isso tende a sobrevalorizar a presença das falhas, ou de “mercado” (falta de governo) ou “de governo” (excesso de governo). A existência de legados, que em parte estão institucionalmente afirmados no marco constitucional quando aborda o sistema de planejamento e orçamento brasileiro – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual -, ampara a segunda conclusão de impossibilidade defendida pelo autor: a de atribuir a um e somente um governo o êxito ou o fracasso pelas políticas públicas que empreendeu.

### INTRODUÇÃO

Como saber que um governo “deu certo”, “foi bom” ou, o oposto? Essa pergunta, tão freqüente entre os alunos e estudiosos da Administração Pública, na opinião do autor não tem resposta absolutamente conclusiva, entre outros, pelos argumentos que a seguir expõe. Como conviver com essa situação, se formular, implementar e avaliar políticas públicas (PP) são ações tipo “razão de ser” de todos governos, sobretudo quando apreciada a sua face de Poder Executivo? Embora a ação governamental seja um conceito mais abrangente do que o de PP, estas, aos olhos dos cidadãos e eleitores, em grande medida, com aquela se confundem. Apesar da existência de variadas técnicas e ferramentas gerenciais apropriadas à avaliação de PP (OEI, 2002; BONETI, 2006), bem como o tempo histórico ter sido suficiente para acumular experiências, o resultado das avaliações raras vezes reúne a unanimidade; seja êxito ou fracasso, enquanto por uns será minimizado, por outros será sobrevalorizado.

Sendo o Estado uma arena de múltiplos e controversos interesses, por vezes explicitados na forma de declarado conflito, alguns irreconciliáveis, a ausência de unanimidade na avaliação das políticas públicas, só por esses motivos, não deveria surpreender, eis que os que avaliam o fazem a partir dos seus interesses e perspectivas individuais ou do grupo que integram (partidos políticos, representações regionais, setoriais, etc.); portanto, grosso modo, é possível dizer que todos os governos, simultaneamente, acumulam êxitos e fracassos. Ao final de um mandato algumas promessas levadas aos palanques eleitorais terão sido cumpridas, outras nem tanto, e outras serão mantidas como promessas e expectativas de realização em um eventual segundo mandato; destarte, o saldo, se positivo ou negativo, refletirá tão somente um ponto de vista. À situação cabe valorizar os sucessos, enquanto que à oposição responsável cabe acompanhar e fiscalizar a realização das promessas, bem como oferecer alternativas.

Por conseguinte, o autor argumenta que juízos definitivos e taxativos a respeito do desempenho de um governo, aferido através das PP implementadas, no que tange à responsabilidade de mais alto nível, ainda que embasados em dados e fatos, sempre guardarão uma dose de subjetividade. Contudo, há argumentos, bem como evidências empíricas mais

sólidas do que a simples diferença de perspectiva para explicar a impossibilidade de uma avaliação conclusiva e definitiva das PP, sendo essas, em sentido amplo, as teses do autor.

Portanto, procurando manter-se à margem dos juízos de valor e dos irreduzíveis e comprometidos posicionamentos ideológicos, este ensaio tem dois objetivos: 1) demonstrar que as críticas às PP de um Governo têm origem na dificuldade natural e intrínseca ao ato de governar, dado que as iniciativas dos dirigentes transitam entre os estreitos e difusos limites que têm, de um lado, as “falhas de mercado” e, do outro, as “falhas de governo”; e 2) demonstrar que, no Brasil, o próprio desenho institucional não autoriza atribuir a este ou aquele governo o pleno êxito ou o fracasso pela PP realizada.

Para atingir o seu intento, na primeira seção o autor estabelece a noção de políticas públicas e apresenta marcos delimitadores a partir dos quais são apreciadas as iniciativas governamentais; na seção dois - As Falhas -, traz os principais argumentos identificados na literatura e que, aos olhos dos avaliadores, levam àqueles em exercício no Poder Executivo a cometer desvios, por faltas ou excessos, que posteriormente lhes serão imputados como êxitos ou fracassos. Assim, estabelecidos os marcos de referência que orientam as críticas às PP, nas próximas seções são alinhados o segundo e o terceiro argumento às teses do autor: o legado de políticas públicas (seção 3) e a gestão concertada e o marco regulatório do sistema de planejamento e orçamento do Brasil (seção 4). Na quinta e penúltima seção são consolidados os argumentos destacando-se os seus relacionamentos. Com base nas evidências reunidas, nas Considerações Finais o autor avança sobre os desdobramentos dessa realidade no comportamento político dos candidatos e também dos eleitores.

## 1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Não se pode, daqueles tempos e sobre as políticas públicas, pensar como hoje, contudo, já em Caio T. Cícero (106-43 a.c.) - *Dos Deveres e Da República* -, bem como em a *Ética a Micômaco*, e também em a *Política*, ambas de Aristóteles (384-322 a.c.), podem ser encontradas as primeiras referências à razão de ser dos governos: “uma Cidade é uma comunidade de famílias e agregados que se unem para viver melhor, com o objetivo de uma vida perfeita e auto-suficiente – uma vida feliz e nobre [...] o fim de uma Cidade é a boa vida, e aquelas instituições são os meios para chegar a esse fim” (ARISTÓTELES, 2006, p. 128). Embora distantes mais de 20 séculos, os entendimentos de Aristóteles e o de Anita Kon, quando esta se refere às políticas públicas, guardam grandes semelhanças: “[...] uma série de ações ligadas à formulação de decisões tomadas pelas autoridades governamentais, envolvendo os fins e aspirações de uma sociedade moderna, através da utilização de meios disponíveis para alcançá-los” (KON, 1999, p.179). Tanto no texto de Boneti (2006), quanto no Manual da Organización de Estados Iberoamericanos - OEI (2002), e sobretudo em Saravia e Ferrarezi (2007), inúmeras definições, algumas mais sintéticas, outras mais extensas, sobre o que são PP podem ser encontradas, contudo, nenhuma que, em essência, contrarie os mestres mais antigos; afinal, quem sustentaria, nos dias de hoje, que o objetivo de todos os governos não é fazer a sociedade mais feliz? Dessa forma, desnecessário, por redundante, a introdução de outros autores e definições, pois as mudanças havidas serão encontradas nos tipos de aspirações dos povos, no entorno e nos meios utilizados para atingir o objetivo maior e por isso perene – a felicidade.

O espaço e as justificativas para a formulação e a implementação de políticas públicas, a exemplo de praticamente todas as iniciativas humanas, *lato sensu*, são delimitadas por duas grandes indagações de permanência histórica, tendo já situado, por exemplo, em campos opostos, Aristóteles e Platão (428-347 a.c.): devem prevalecer os interesses dos indivíduos sobre os do grupo ou os do grupo sobre os dos indivíduos? Frente a essas questões alguns terão se alinhado entre os primeiros, o que deu origem à corrente hoje denominada de os

liberais; sendo os demais, identificados como coletivistas. De outro modo são apresentados como dois movimentos: Liberalismo x Socialismo, ambos com dissidências que levaram à formação de subgrupos (facções, partidos, entre outras denominações). Paralelos a esses, outros dois vetores orientam os debates e avaliações: o dos que desejam as mudanças aceleradas e, por isso, provocadas e, o dos que querem a manutenção do *status quo*, o que não corresponde à não-mudança, mas que esta seja lenta e gradual, a seu tempo. De outro modo, os primeiros são apresentados como progressistas e inovadores, cabendo aos demais a identificação de conservadores ou reacionários. Wallerstein (2002), entre outros, a exemplo de Bobbio (2001) quando refere ao surgimento dos partidos políticos, pontua que quase todos os movimentos políticos e sociais, organizados em ideais, se esgotariam em duas ou no máximo três grandes tendências; assim, por exemplo, as dezenas de partidos hoje existentes no Brasil atenderiam antes a outros interesses do que efetiva e significativamente corresponderiam a projetos alternativos de sociedade e planos de governo. É fato que existem posicionamentos e nuances entre os extremos, bem como estes assumem, conforme a autoria, outras denominações, por exemplo, ao invés de liberais, neoliberais, todavia, não cabe aqui, esse detalhamento.

O movimento liberal tem como alicerce o indivíduo e, como valor mais caro, as liberdades (ir e vir, expressão, iniciativa - exercício profissional, empreender -, entre outras) (BOBBIO, 2004). Aos governos foi confiada a proteção do que as revoluções modernas e liberais (inglesa, francesa e a independência norte-americana) vieram a reconhecer como direitos, de início, os naturais, também chamados de primeira geração (à vida, à liberdade e à propriedade – quanto a este não há unanimidade entre os autores). Todavia, pouco a pouco, com as lutas e conquistas sociais, ampliados com a inclusão dos direitos sociais (previdência, saúde, educação, trabalho, entre outros) e, de acordo com Streck e Moraes (2000), os direitos de hoje (envolvendo as questões genéticas – reprodução *in vitro*, clonagem, etc. – e, de informática – violação de privacidade, etc.) já são referidos como de quarta ou quinta geração. De regra, prevalece a crença de que a livre iniciativa, ao premiar os mais diligentes, e com a proteção do Estado à propriedade privada, atua como catalisadora do progresso e do desenvolvimento que, no longo prazo, assim como se expandem as ondas no meio líquido, de maneira uniforme e concêntrica, atingirão e beneficiarão a todos. O indivíduo é o agente-motor. Sobre essa visão de mundo, John Locke (1632-1704) e Adam Smith (1723-1790) são os autores-referência, sucedidos por Von Hayek e Von Mises (BICHER, 1991), entre outros contemporâneos.

Já os que identificam no grupo a primazia sobre o indivíduo, justificam, senão a supressão, a limitação das liberdades e outros direitos em benefício de uma trajetória que, se não tem por objetivo a igualdade, pelo menos a redução das desigualdades (vistas como causa principal da desestruturação e do caos social, já pelos antigos – Aristóteles, Cícero e outros), não as naturais, as decorrentes da fortuna, mas as surgidas como resultado das iniciativas do homem, sobretudo pela sua ação legislativa. Ao legislar, em nome de todos, são incluídos, bem como excluídos, beneficiários de direitos que, entretanto, são minorias na sociedade, embora esta, através dos tributos (direta ou indiretamente recolhidos de todos), financie os empreendimentos. A forma de utilização do progresso técnico (tecnologias) também tem sido apontada como causa dos problemas sociais. A política dos cercamentos (*enclosures*) na Inglaterra dos tempos da Revolução Industrial é o exemplo mais citado, pois combina o efeito do progresso técnico alavancado pela ação política-legislativa. Por esses motivos, nessa vertente, a da supremacia do grupo, avulta a igualdade como valor que se contrapõe à liberdade, que pode então ser limitada. No plano das organizações políticas, Platão (428-347 a.c.) é o autor seminal e, mais recentemente, no plano da economia política, J. M. Keynes (1883-1946) é o mais citado. A ação e a intervenção governamental são reconhecidas como legítimas nas mais diversas áreas, inclusive revendo e, se necessário suprimindo, os direitos

(individuais ou coletivos), sempre sob o argumento dos benefícios esperados para a sociedade como um todo. Nas democracias ocidentais, o *Welfare State* é a mais completa construção dessa visão de mundo. O Estado é o motor e exerce um papel central como agente da mudança planejada. Por fim, a contribuição de outros autores a essa visão, a exemplo de K. Marx (1818-1883), não foi esquecida, mas trazê-las ao texto exigiria considerações de outra ordem, enquanto que a sua ausência não compromete os objetivos pretendidos.

É esse, pois, o pano de fundo da formulação, da implementação e, finalmente, da avaliação das políticas públicas. Inevitável, por conseguinte, os permanentes embates.

Com as limitações e os riscos implícitos aos sumários, os parágrafos anteriores pretenderam tipificar as duas grandes visões que orientam o processo das políticas públicas. Tanto de um lado, quanto de outro, são dirigidas críticas e acusações ao lado oposto e no sentido de que a respectiva visão não consegue atender a contento aos anseios da sociedade. Consideradas no plano teórico, cada visão tem sólida sustentação filosófica, com lógica e racionalidade convincentes, contudo, quando operacionalizadas na forma de PP e através do aparelho do Estado, revelam falhas.

Por fim, em que pese os valores serem intrínsecos à natureza humana, por vezes deles deve ser mantido o necessário distanciamento que possibilita a avaliação crítica que sustenta as elaborações e construções superiores. Contudo, é tamanha a força impositiva dos valores que, na seqüência, o foco de apresentação e da análise será denominado de “falhas”, expressão que, apesar da sustentação técnica que vem a justificá-la, carrega, também, um conteúdo axiológico.

## 2 AS FALHAS

Sendo duas as grandes linhas de pensamento anteriormente desenvolvidas, dois serão os tipos de falhas analisados. Preliminarmente, tome-se a seguinte definição para mercado: “[...] um grupo de compradores e vendedores que, por meio de suas reais ou potenciais interações, determinam o preço de um produto ou de um conjunto de produtos [...]” (PINDYCK; RUBINFELD, 2007, p. 7).

Os adeptos da corrente liberal defendem que as soluções aos grandes problemas coletivos, inclusive a oferta dos serviços públicos para atender os direitos (individuais e sociais) assegurados pela Constituição, devem provir naturalmente do mercado, isto é, sem ou com a mínima intervenção governamental. Ao governo cabe a função de fomento, não a de provedor e, quando nesta condição atuar, ficar restrito a determinadas áreas e bens – os chamados bens públicos (no senso econômico da expressão) ou, por ocasião de determinadas circunstâncias (guerras, conflitos sociais, catástrofes naturais e afins). Contudo, se, em determinadas situações, os mecanismos de mercado oferecem boas soluções aos problemas coletivos, o mesmo não se verifica em tantas outras, em razão da ocorrência das chamadas falhas de mercado.

De outro lado, as falhas de mercado se constituem no principal, mas não o único, argumento dos coletivistas para justificar as intervenções do Estado na economia. Assim, em todas as formas de apresentação das políticas públicas, isto é, a política econômica, de desenvolvimento regional, de atendimento aos direitos, entre outras, se observará, de diferentes maneiras a intervenção governamental, sobretudo como agente regulador e regulamentador das atividades. Também aqui cabe a mesma lógica: se, em determinadas situações, a intervenção governamental traz boas soluções aos problemas coletivos, o mesmo não se verifica em tantas outras, em razão da ocorrência das chamadas falhas de governo.

O que se observa é que no curso da avaliação das políticas públicas, desde a concepção à implementação, as análises e críticas, sobretudo quando realizadas no plano político, portanto em macro perspectiva, tanto os adeptos de uma linha de pensamento, quanto

os posicionados no lado oposto, tendem a destacar antes as falhas (de mercado ou de governo) do que as realizações propriamente ditas, razão pela qual o autor as vê como inconclusivas.

Sobre as falhas, a seguir uma análise mais detalhada.

## 2.1 AS FALHAS DE MERCADO

A ocorrência de falha sugere que algo não ocorreu conforme o planejado, no caso, evidências empíricas que dessem sustentação aos pressupostos implícitos às teorias dos economistas neoclássicos e sintetizadas no conceito de mercado perfeito; esse se caracteriza pela ausência de incerteza e pelo pressuposto de que o acesso às informações é livre (*cost free*) e amplo (o tempo parece ser uma variável irrelevante). Ademais, a escolha (de compra, venda, poupança, investimento, etc.) dos agentes econômicos (produtores, compradores, governo, entre outros) se dá através de um procedimento racional que tende à maximização das satisfações (utilidades) individuais. As falhas, nesse caso ditas de mercado, seriam, pois, evidências empíricas que comprometessem, em diferentes graus, um ou mais dos pressupostos alinhados. Resulta das falhas, que o preço verificado no mercado não é um bom indicador do seu ponto de equilíbrio, dificultando, assim, as decisões (de compra, de venda, de investimentos, etc.) dos agentes. Portanto, uma falha afasta o mercado da situação ideal (e por isso procurada através de PP), aquela em que as quantidades x preços ofertados e demandados se apresentam em equilíbrio, isto é, ausência de excesso e de escassez.

As evidências empíricas colhidas ao longo de toda a história são efetivos atestados de que, embora existam, nem todos os mercados são perfeitos, sendo inúmeras as causas alinhadas para explicar essa realidade: o crescimento populacional, o adensamento urbano, a diversidade exponencial de produtos e serviços, o custo das informações, as pressões sobre o tempo, entre outras que a seguir serão explicitadas, notadamente, as de natureza comportamental. Cada um desses acontecimentos contribui, em menor ou maior grau, para afastar a realidade dos pressupostos implícitos à visão neoclássica do funcionamento econômico. Assim, ao longo do tempo, outras formas de mercado foram tipificadas: concorrência quase-perfeita, concorrência oligopolística, duopólio, monopólio e monopólio. Cabe observar que mercados antes tidos como não perfeitos, hoje, com o surgimento e a massificação no uso da internet, pelo menos no que tange ao acesso às informações, estão mais próximos das condições de perfeição.

Além das causas principais, já mencionadas, a literatura enumera outras tantas fontes para explicar a ocorrência de falhas; à propósito, Sam Peltzman (1998) afirma que a engenhosidade dos economistas assegurou que a lista de fontes potenciais de falhas de mercado nunca se completasse; daí, na seqüência, sobre apenas algumas serão tecidas considerações. Por oportuno, importa lembrar que a cada falha identificada corresponde a uma justificativa para a intervenção governamental, afastando, com isso, as condições de livre mercado tão caras aos liberais e, que, por esse motivo, serão críticos aos governos. A forma de intervenção se dá conforme a natureza da falha e, não raro, observa-se uma combinação de modos de intervenção.

Antes de apreciar as falhas, cumpre estabelecer e distinguir os diferentes conceitos de eficiência encontrados na literatura pertinente ao tema em debate.

### 2.1.1 O Conceito de Eficiência

Ao contrário das demais organizações, com fins lucrativos ou não, os governos devem se preocupar tanto com a eficiência administrativa (no Brasil, elevada a princípio da administração pública federal pela Emenda Constitucional nº 19/98), quanto com outros tipos de eficiência.

No domínio da Administração, a eficiência corresponde a um coeficiente que resulta da relação entre as “saídas - S” (também denominadas de *outputs*) do sistema produtivo objeto de análise (uma máquina, um órgão, um setor, uma empresa, etc.) *vis-à-vis* as suas “entradas - E” (idem, *inputs*). Tomando a empresa como exemplo, é comum que as “saídas” sejam representadas pelos produtos e serviços vendidos, já as “entradas” correspondem aos fatores de produção (mão-de-obra, matéria-prima, tecnologias, etc.), ambos, *inputs* e *outputs*, expressos em unidades monetárias. A literatura registra um sem número de indicadores criados para aferir a eficiência dos sistemas: peças/homem/hora; peças defeituosas/produção total; alunos concluintes/ingressantes/ano, horas trabalhadas/horas disponíveis, taxa interna de retorno, entre tantos outros. Destarte, diz-se que o sistema A é mais eficiente do que o B, quando o índice (o valor calculado de um determinado indicador) apresenta uma relação (razão)  $S_A/E_A > S_B/E_B$ . Trata-se de uma noção de eficiência de grande aplicabilidade quando a análise se dá no nível micro, das firmas ou unidades governamentais. Embora também aplicável nos níveis meso e macro, quando a estes referidos, a análise demanda outros conceitos bem como ferramentas de gestão. (Ademais, por razões cuja análise também foge ao escopo deste estudo, a noção administrativa de eficiência nem sempre se aplica à avaliação das iniciativas governamentais).

Se a ação governamental (PP) se dá a partir e sobre grandes agregados, por óbvio que se faz necessário outro significado para a mesma expressão – a eficiência –, não distinto, mas mais abrangente, por isso o recurso ao campo da Economia. Neste, o foco de análise e intervenção é o ambiente no qual operam as mais diversas organizações, agora apreciadas em conjunto e a partir dos grandes agregados (Produto, Renda, Consumo, Investimentos, etc.) que compõem, seja na forma de estoques ou de fluxos. Assim, o conceito de eficiência deve, necessariamente, ter maior amplitude; à eficiência administrativa os economistas denominam de eficiência produtiva, que pode ser ainda estática ou dinâmica - quando o sistema é alterado em razão, por exemplo, da adoção de uma nova tecnologia. Entretanto, o economista também considera, e o poder público persegue, a chamada eficiência distributiva: a de que os ganhos do sistema sejam distribuídos por entre os agentes econômicos (produtores, consumidores, governo, etc.), evitando a sua concentração em poucos agentes – empresa(s), setor ou região. Assim, frente à ineficiência distributiva, justifica-se a intervenção governamental para evitar que as rendas de natureza mono-oligopolísticas obtidas por alguns poucos venham a prejudicar os demais agentes econômicos, comprometendo, por isso, a produtividade, a competitividade e, no limite, colocando em risco a sobrevivência do próprio sistema. Vale dizer que, neste caso, a economia política e as teorias que a suportam não têm por objetivo o ideal utópico de estabelecer a igualdade entre os agentes, punindo os mais eficientes (sob a ótica da gestão) em favor dos incompetentes e, tampouco, requerem como pressuposto um ideário coletivista.

Já a eficiência alocativa, por vezes também referida como eficiência econômica, refere-se ao Ótimo de Pareto – situação em que cada agente não pode aumentar o seu grau de satisfação sem prejudicar o do outro. Para que o Ótimo de Pareto seja atingido, ou que dele se aproxime se faz necessário estimular o aumento do número de transações, isto é, o número de agentes compradores e vendedores. Na prática, é uma situação teórica, só atingida em mercados perfeitos e em situação de equilíbrio geral. Não obstante se tratar, conforme bem expressa o nome, de uma situação ótima, um ideal, a eficiência econômica é sempre colocada como um objetivo governamental que, para ser atingido, requer o uso combinado de políticas ativas e passivas de regulação dos mercados.

Por fim, cabe o registro de que não há unanimidade entre os autores no que tange às expressões para designar o mesmo fato, Pinheiro e Saddi (2005), por exemplo, reconhecem as seguintes (in)eficiências no sistema econômico: alocativa, técnica ou produtiva, e, dinâmica.

## 2.1.2 Tipos de Falhas de Mercado

Conforme já mencionado, entre tantas, pela frequência de citação, merecem ser destacadas as seguintes falhas de mercado:

- 1) externalidades – efeitos externos de uma decisão econômica que beneficia ou prejudica um agente econômico que não guardava interesse e, tampouco, muitas vezes, sequer estava envolvido na decisão. Na presença de externalidades os preços de mercado não refletem, efetivamente, o empenho e a alocação de recursos dos produtores ou de consumidores e, por conseguinte, o seu valor social. Assim, as empresas poderão vir a produzir quantidades excessivas ou insuficientes, de maneira que o resultado pode acarretar uma ineficiência no mercado – preços mais elevados, falta de produto, estoques em excesso, etc. Ademais, verificam-se externalidades negativas quando a ação de uma das partes impõe custos sobre a outra e, ao contrário, positivas quando a ação traz benefícios a terceiros. Quando o governo, por exemplo, sem ônus adicional pavimenta uma via, é de se esperar que os imóveis experimentem uma elevação no seu valor de mercado (externalidade positiva), já a notícia da construção de um presídio tende a reduzir o valor dos imóveis na suas adjacências (externalidade negativa). Frente às externalidades positivas, observa-se o surgimento dos *free rides* (caronas) – agentes que, embora beneficiários, não arcam com os ônus das iniciativas;
- 2) poder de mercado – em estruturas mono ou oligopolistas é rompida a equidade e a imparcialidade, o que tende a provocar perdas em razão do sobrepreço imposto pelos produtores aos compradores. Casos típicos de uso (abuso) do poder de mercado é a imposição de quotas (para aquisição de determinados bens – a exemplo da caixa de medicamentos) ou da chamada venda casada (a exemplo de bebidas, produtos do mercado financeiro: empréstimo + seguro). A prática de *dumping* – vender abaixo do custo para expulsar ou impedir a entrada de concorrentes - também é reconhecida como abuso do poder de mercado;
- 3) assimetria de informações – provoca erro de avaliação sobre os preços ou a qualidade dos produtos, comprometendo, por isso, tanto a eficiência distributiva quanto a econômica. Tais falhas podem vir a estimular os produtores a ofertarem quantidades excessivas de determinados bens e quantidades insuficientes de outros. Devido à falta de informações os consumidores podem ser levados a adquirir produtos que não seriam os de sua preferência, seja no que tange à qualidade ou ao preço, como é o caso, por exemplo, dos medicamentos. A assimetria de informações favorece o comportamento oportunista – expressão utilizada para caracterizar a exploração, explícita ou velada, de um agente menos informado, pelo outro, mais informado. Situação extrema é verificada no mercado financeiro, em especial o bursátil, quando se recorre à expressão *insider information* para explicar os ganhos obtidos pelo detentor de uma informação até então restrita e, por esse motivo, privilegiada, caso em que, inclusive, caracteriza crime de natureza econômica;
- 4) bens públicos – em razão das suas características (consumo não-rival e não-exclusivo), é muito difícil evitar o consumo de outros, senão aquele(s) para os quais os bens ou serviços foram destinados. É o caso, por exemplo, da empresa que oferece serviços de combate aos mosquitos (da dengue, entre outros) mediante pulverização no ambiente: embora dois ou três consumidores se disponham a pagar, não há como evitar o benefício colhido por aqueles que estão no mesmo perímetro. Em situações como essa a renda auferida pelos ofertadores pode ser insuficiente, o que forçaria a firma a elevar os preços, empreendimento que, não sendo viável, pode levá-la à saída do mercado. Assim, embora de reconhecido e relevante interesse, o serviço não seria oferecido; e,
- 5) monopólios naturais – diz-se que há monopólio natural quando há economias (de escala ou de escopo, esta última em caso de atividade multiprodutora) significativas em relação

ao tamanho do mercado, definido para um preço ao nível do custo médio mínimo. Em termos de custos, correspondem à condição em que os custos unitários de longo prazo são decrescentes com a escala (capacidade produtiva instalada). Nestas condições, uma única empresa (pública ou privada) operando no mercado tende a ser economicamente mais eficiente do que se houver concorrência; isto é, os custos e os preços ofertados por duas ou mais empresas tendem a ser maiores do que se apenas uma operasse no respectivo mercado. Em geral, os monopólios se verificam nos mercados de serviços de utilidade pública: energia elétrica, água, saneamento, telefonia fixa, entre outros conhecidos como “indústrias de rede”. A inelasticidade de consumo e a inexistência de um mercado secundário para os ativos fixos - instalações e por vezes os equipamentos – faz com que os investimentos nesses setores sejam considerados como custos irrecuperáveis (*sunk costs*), sendo justificado, também por esses motivos, um tratamento diferenciado por parte das autoridades governamentais.

Como se pode depreender do texto acima, as falhas não são mutuamente exclusivas, elas podem coexistir em um mesmo mercado e com diferentes graus de impacto sobre os níveis de eficiência. Ademais, uma falha pode vir a criar condições favoráveis para o surgimento de outras falhas, a exemplo da assimetria de informações que conduz à formação de estruturas oligopolísticas. Até mesmo um avanço tecnológico, dependendo do impacto que provoca no mercado já estabelecido, pode dar origem a um poder monopolista, havendo ainda o risco de, em sendo uma firma multiproduto, ela tentar extrair benefícios e estender o seu monopólio de produto à toda sua linha de produtos e serviços – caso Microsoft, entre outros. Ainda, o poder de mercado, se não existente em razão das características do próprio mercado, como é o caso dos monopólios naturais, pode vir a ser criado em razão da estratégia da firma, o que sucede, por exemplo, em sucessivas aquisições e fusões.

Em todos esses casos, assim como em outros tantos análogos, as autoridades governamentais atuam no sentido de reestabelecer as condições do mercado perfeito. À ação governamental denomina-se intervenção no domínio econômico, expediente realizado através de inúmeros mecanismos de regulação e de regulamentação.

Há dois padrões de regulação: a ativa e a reativa. A primeira resulta das iniciativas *ex-ante facto*, isto é, antes que as falhas de mercado venham a prejudicar o sistema econômico e surge por iniciativa do agente regulador, cuja atuação se verifica, sobretudo, nos setores de infra-estrutura, também denominados de *public utilities*. A regulação reativa, conforme o nome expressa, tem início quando o poder público identifica a existência ou a possibilidade de ser exercido o poder de mercado, seja por parte de um fornecedor ou de um comprador, agindo isoladamente ou de forma articulada. Neste caso o agente regulador atua estimulando a concorrência, prevenindo ou reprimindo as condutas anti-competitivas através dos órgãos e da legislação específica, sendo exemplo, no Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Secretaria do Direito Econômico (da estrutura do Ministério da Justiça), as Agências Reguladoras e o Banco Central do Brasil. Na prática, os dois padrões de regulação se complementam na busca da maximização da eficiência.

Por fim, conforme já antecipado, as políticas públicas regulatórias, porque restritivas à livre iniciativa, nunca estarão livres de controvérsia: Williamson, citado por Salgado (1997, p. 33), refere o dilema do posicionamento jurídico frente às práticas concentradoras como sendo um “*trade-off* concorrência X eficiência”, o que bem dimensiona a extensão dos conflitos. De outro lado, é mais fácil a intervenção no domínio econômico, via políticas regulatórias, contar com o apoio daqueles que justificam as restrições à livre iniciativa em nome dos benefícios coletivamente obtidos, sobretudo, nas áreas que sofrem a chamada regulação de caráter social: saúde, previdência e educação. Não obstante a intenção dos governos de resgatar a eficiência

perdida, no curso das suas ações acaba, também, por cometer falhas, estas, denominadas de falhas de governo, tema da próxima seção.

## 2.2 AS FALHAS DE GOVERNO

A análise das falhas de governo integra um campo de estudo mais abrangente - o do neoinstitucionalismo, cujo foco pode ser apreendido a partir da afirmativa de H. Demsetz, citado por Zylbersztajn e Sztajn (2005, p. 5): “o objeto de estudo da Economia Neoclássica é a compreensão do funcionamento dos mercados e não das organizações”. As falhas de governo possuem várias causas, sendo necessário, também aqui, se limitar apenas a algumas. Tullock, Seldon e Brady (2005), entre outros, são os propositores da chamada Teoria da Escolha Pública, mais comumente citada na sua denominação em inglês: *Public Choice Theory*. Ao contrário do que afirmado em determinados textos, Tullock defende que há vários motivos para crer que os tomadores de decisão no setor público não agem, sempre e necessariamente, visando o interesse coletivo.

O argumento mais evidente resulta do fato de que a maioria dos tomadores de decisão, por certo as de maior relevância, ocupa cargos eletivos que periodicamente devem ser submetidos à consulta dos eleitores; daí ser impossível não pensar que as suas ações, senão no todo, em parte não serão dirigidas pelos seus próprios interesses políticos e eleitorais. Mesmo os que não disputam a preferência dos eleitores, como é o caso dos profissionais de carreira, têm interesses pessoais (prestígio, progressão profissional, benefícios, etc.) que certamente influenciam as suas decisões; há casos em que somente o interesse meramente corporativo parece poder explicar certas decisões – o melhor exemplo são as resistências às reformas para reduzir a burocracia. Assim, resulta falso o pressuposto de comportamento altruísta do tomador de decisão no setor público. Trata-se de uma falha, pois os interesses de uma minoria são custeados com os recursos de todos – da sociedade.

Um segundo argumento também difícil de refutar é a prática de *logrolling* - traduzida como “troca de votos”. Esta prática permite criar falsas maiorias nos parlamentos. Um exemplo bem esclarece o procedimento: suponha três parlamentares (A, B e C) que representam três regiões igualmente populosas e idênticas em todos os demais aspectos. Nessas condições, um projeto (no campo da saúde, da educação, etc.) de interesse de uma determinada comunidade (do representante A, B ou C) deverá ser obrigatoriamente rejeitado sob o argumento de que os benefícios são de interesse de uma minoria (1/3) enquanto os custos serão de toda a comunidade. Entretanto, se A estabelecer uma aliança com B ou C, selando uma troca de apoios (votos), poderá construir a maioria (2/3) necessária à aprovação do projeto; assim, tanto A quanto B, embora representem os interesses de uma minoria (1/3), reunirão os 2/3 ou até mesmo a totalidade dos votos – no caso de a aliança reunir o apoio dos três. Destarte, embora cada projeto beneficie uma comunidade minoritária, serão aprovados pela maioria e contarão com o financiamento de toda a comunidade. Tullock ilustra com exemplos de projetos que beneficiam somente jovens, idosos, um setor, uma região, empresários que demandam favores fiscais, enfim, minorias. Tomando o Brasil como exemplo, é comum que no Congresso Nacional a bancada de um estado-membro negocie e troque votos com as demais bancadas em nome dos interesses exclusivamente regionais. Os votos de lideranças que, de acordo com Bobbio (1986) e, Bobbio e Virolli (2002), é uma das ameaças à democracia, ao lado das “questões fechadas”, elevam a extensão da falha, pois, ao invés da troca individual, a troca se verifica inter-grupos partidários.

As duas situações têm um ponto em comum: o benefício que, embora usufruído por poucos, é financiado por toda a coletividade. Ao lado de outras falhas, Tullock destaca ainda a ação dos lobistas em busca do que denomina de *rent seeking* (privilégios especiais). Sob o argumento do interesse público, também apresentado como social, “é o interesse privado que

leva à organização desses grupos, à transferência de recursos, à proteção de empregos e a privilégios especiais para os grupos de interesse” (TULLOCK, SELDON e BRADY, 2005 p. 53). Os autores citados, ao lado de Stigler, (1971), Peltzman (1998) e Buchanan (1999), entre outros, têm claro que as ações, sobretudo as intervenções dos governos no domínio econômico, muitas vezes (sendo praticamente impossível distinguir, com clareza, exatamente quando) são dirigidas por interesses de grupos; daí, a referência à expressão Teoria da Captura do Estado (pelo interesse privado) para ilustrar esses casos. Ao contrário da Escola de Chicago, que entende a regulação como uma iniciativa no sentido de melhorar a eficiência, criar e preservar oportunidades de trabalho, os analistas da Escolha Pública e da Teoria da Captura têm claro que o Estado, por ser alvo permanente do assalto por parte dos interesses privados, deve ser reduzido, minimizando-se, com isso, as transferências de recursos do setor público para os interesses privados e localizados.

Os comentários anteriores fizeram referência apenas à Tullock porque a obra citada (TULLOCK, GORDON e BRADY, 2005) tem a seguinte estrutura: Parte I – uma apresentação da Teoria da Escolha Pública, escrita por Tullock; Parte II – estudos de casos norte-americanos, escritos por Brady; e, Parte III – uma escolha pública na Grã-Bretanha, análise conduzida por Seldon. A obra dos autores é, portanto, mais ampla, contudo, opta-se para, na seqüência, resgatar as contribuições de Seldon (2000) em obra à parte. Entretanto, antes da próxima seção, no caso brasileiro, deve ser citada, porque de indiscutível importância, a contribuição do professor Monteiro (2007), um dos poucos que consistentemente tem recorrido à *Public Choice Theory* como referência teórica para analisar a conjuntura e o entrelaçamento entre a política e economia nacional.

### 2.2.1 As Falhas de Governo de acordo com Seldon

Os argumentos de Seldon (2000) têm sido utilizados por vários analistas e articulistas para dirigir críticas às ações governamentais, a exemplo de Flores (2006) e Peringer (2007).

Primeiramente, o autor traz à discussão, com maior grau de radicalismo, um tema já tratado por Bobbio (1988): o dos eventuais desencontros entre as práticas democráticas (eleições regulares, alternância obrigatória no poder – pelo impedimento à continuada reeleição, entre outras) e as duas trajetórias do liberalismo: a política e a econômica. Assim, para Seldon, “o fracasso da democracia está evidente, principalmente no abuso do princípio da maioria [...] o poder da maioria é fonte de regra arbitrária. A democracia representa algumas pessoas mais do que as outras [...]” (p. 37). Essa, ao lado de outras manifestações do mesmo quilate, autoriza o questionamento acerca das convicções democráticas do autor, no que confirmaria Bobbio, para quem, muitas vezes, o liberalismo econômico se faz acompanhar da falta de liberdades políticas, a exemplo do fascismo. Assim, embora com diferentes matizes, os autores demonstram que o exercício democrático nem sempre contribui para a racionalidade econômica, sendo os governos, e a sociedade por extensão, os mais atingidos, pois sobre eles recaem os ônus na forma de custos – ineficiência.

O comportamento típico dos agentes políticos na disputa pela preferência dos eleitores é o de oferta de benefícios, muitos inscritos na forma de direitos, promessas que, acabado o pleito serão cobradas e, se atendidas, provocarão o que Seldon denomina de “excesso de governo gerado pela democracia” (2000, p. 17 e outras). Embora nem sempre fáceis de serem instituídos pelo processo legislativo, muito mais difícil é a eliminação dos direitos uma vez inscritos na lei, posto que adquirem inércia própria e defensores que oferecem resistência à sua eliminação, daí a tendência ao acúmulo de direitos (BOBBIO, 2004; PRADO, 1994). Assim, o custo de carregamento do Estado pode se tornar insustentável, comprometendo a produtividade e a competitividade dos agentes produtivos que lançam mão, entre outras, das seguintes estratégias de sobrevivência: 1) identificação de lacunas na legislação que permitam

a elisão ou até mesmo a evasão fiscal, por vezes levadas aos tribunais; 2) atuação na informalidade; e, 3) beneficiando-se da abertura das economias, contratação de fornecedores externos. Combinadas, essas estratégias alimentam uma circularidade viciosa cuja expressão mais visível é queda na qualidade da prestação dos serviços públicos.

Calcada na praxiologia da gestão pública, a Teoria da Escolha Pública, base para a identificação da falhas de governo, detalha como e porque estas ocorrem; na parte II, Seldon enumera Os Males Debilitadores do Excesso de Governo, também identificados como “tendências audestrutivas do governo” (SELDON, 2000, p. 55), entre elas:

- a oferta, cedo demais, de bens e serviços por parte do governo. Analisando a constituição do Estado de bem-estar social inglês, o autor critica a nobreza que, no passado, frente à pobreza e às dificuldades enfrentadas pelo povo, deu início à oferta de educação, saúde, seguros (desemprego), habitação, entre outros. Assim, o próprio governo não teria contribuído para forjar o espírito empreendedor e a elevação do mérito individual à categoria de valor. Afirma o autor: “Foi o próprio Estado que criou a necessidade política do Estado de bem-estar” (*op. cit.*, p. 59);
- a ampliação, desmedida, da oferta de novos bens e serviços. Sempre se referindo às ocorrências nos EUA ou na Inglaterra, o autor chama a atenção para a oferta de serviços públicos justificados a partir da divulgação de determinados níveis de riscos. É o caso dos órgãos encarregados de instituir e fiscalizar procedimentos a serem seguidos pelos agentes produtivos. Tendo por base o risco de, por exemplo, uma criança engolir uma peça de um brinquedo, para evitá-lo as autoridades criam normas, procedimentos e taxas para custear a estrutura burocrática encarregada de realizar semelhante tarefa – raciocínio análogo pode se estendido a inúmeros serviços públicos. “De todos os expedientes empregados pelo Estado democrático para justificar a necessidade e o excesso de expansão do governo, o exagero de riscos tem sido usado para inflar a utilização do seguro social nacional” (*op. cit.*, p. 70). O cidadão, sensibilizado pelo valor social da iniciativa (defesa da vida humana), bem como devido à falta de informações precisas (sobretudo os custos totais) tende a aceitar sem questionamentos as iniciativas dos governos nesta área; e, por fim,
- a tendência à perdurarem, eternamente, pelos motivos anteriormente já citados, a coleção e as estruturas e bens e serviços disponibilizados.

A essas grandes falhas, o autor alinha outras, a exemplo do que denomina de “excesso de governo no grito” (*op. cit.*, p. 72), quando as autoridades se curvam às pressões (por vezes falaciosas) de grupos mais organizados e aguerridos, a exemplo dos ambientalistas e, no Brasil, talvez um exemplo talvez fosse o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra, mais conhecido como MST.

Conforme se verifica, a crítica às políticas públicas a partir das falhas de governo está centrada na oferta direta de bens e serviços públicos por parte do governo, os quais, na opinião dos seus propositores, seriam prestados com maior eficiência se deixados à livre iniciativa do mercado. Nessa linha, entre outros, Osborne e Gaebler (1988), assim como Savas (2000), enumeram, para diferentes serviços públicos, modalidades também distintas de oferta e que cobrem desde a prestação direta através do aparelho do Estado, até a oferta completamente privada, havendo como alternativa intermediária a prestação em colaboração com o Terceiro Setor.

Na seqüência, o segundo argumento para a demonstração do segundo objetivo deste ensaio.

### 3 O LEGADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Poucos se dão conta, a começar pela classe política, a julgar pelo número de promessas levadas ao eleitorado, mas é fato incontestável que ao assumir o mandato o Poder Executivo é depositário de tantos compromissos legados pelos antecessores que, por vezes e *a priori* seria possível inferir sobre a impossibilidade de o novo titular vir a implementar os seus próprios compromissos assumidos nos palanques eleitorais.

A primeira, dentre as heranças, é o próprio texto constitucional, onde se acham gravados os deveres do Estado, os quais o mandatário, na posse, jura respeitar e cumprir perante os representantes do povo reunidos na casa parlamentar. Ali, no texto constitucional, antes dos compromissos programáticos-partidários e das promessas levadas aos palanques, estão os compromissos prioritários e de mais alta ordem: limites de gastos, repasses constitucionais, exigências de aplicação mínima em determinadas áreas, etc.

A legislação infra-constitucional, se é meio para a realização das promessas, também limita os graus de liberdade quando vincula recursos, seja através das Fundações ou dos Fundos, sendo análogo o caso das taxas cobradas para o exercício do poder de polícia do Estado. Sobre as vinculações, assim se manifestou o prof. Luiz G. Belluzzo (s.d, s.p.), da Unicamp:

O princípio da elaboração democrática é evitar vinculações. Isso permite que cada Governo desenvolva seu programa, conforme suas necessidades e estratégias. O excesso de vinculações não permite mudar a composição dos gastos, o que é necessário quando as circunstâncias e o governo mudam. A vinculação é uma espécie de desconfiança na capacidade do governo eleito democraticamente. Ao entregar todo o orçamento vinculado ao próximo governo, determina-se a estrutura de gastos. Em geral, as vinculações ocorrem porque há a defesa de interesses particulares no Congresso [...] quando se vincula de forma tão estrita, as prioridades do país vão mudando e fica difícil de quebrar a vinculação [...] faz parte do jogo político. Isso também ocorre nos Estados [...] Seria necessário mexer em muitas leis e até na Constituição.

Assim, conforme o tipo de legislação (se a própria Constituição, a Lei Complementar, etc.) utilizado para estabelecer os limites ou as vinculações, também no Legislativo poderão ser, ou não, levantadas dificuldades para a liberação dos recursos necessários ao atendimento das promessas (novas prioridades) do eleito. Neste caso, mas também não só por isso, se impõe como condição *sine qua non* a necessidade de contar com o apoio do Legislativo para implementar as políticas que caracterizarão a gestão do mandatário que assume o Executivo. Por fim, ainda no âmbito dos legados, há os compromissos contratuais de curto, médio e longo prazo deixados pelos antecessores, que podem trazer diferentes níveis de comprometimento à futura gestão.

Portanto, conforme se verifica, é impossível avaliar isoladamente as realizações de um mandato, pois este poderá desde o início ser prejudicado ou beneficiado conforme a natureza da herança recebida. A rigor, a avaliação das políticas públicas estruturantes e de maior relevância, a exemplo das Reformas (previdência, fiscal, etc.), da organização do Aparelho do Estado, é tarefa que demanda uma análise que transcende a um mandato e ao próprio desempenho do Poder Executivo. Decerto que algumas iniciativas, mais pontuais e de implementação rápida, poderão ser contabilizadas na próxima prestação de contas ao eleitorado.

Outras questões também se somam às dificuldades para a avaliação conclusiva das políticas públicas e serão, na seqüência, abordadas: o marco regulatório do sistema de planejamento e orçamento brasileiro, o arranjo federativo e a gestão concertada.

## 4 A GESTÃO CONCERTADA E O MARCO REGULATÓRIO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL

Ditam os manuais contemporâneos de gestão que, em razão da complexidade dos fenômenos, da velocidade das mudanças, dos custos e riscos crescentes, a gestão deve, sempre que possível, ser compartilhada entre parceiros de mesmo interesse; trata-se de recomendação que visa superar as dificuldades trazidas por essas condições. No setor público, pela sua própria natureza, em que pese a divisão de competências decorrentes do arranjo federativo, não deveria ser diferente. E de fato não é, exceto quando os interesses e as rivalidades políticas se colocam acima do interesse público.

No Brasil, muitas políticas públicas estão estruturadas na forma de uma organização sistêmica-matricial, a exemplo das políticas de saúde, de segurança, das que envolvem o meio ambiente, entre outras. Conselhos interministeriais, Secretarias e Fundos, entre outras, são estruturas que mantêm conectados os níveis de governo, enquanto que os convênios e os consórcios são os instrumentos que operacionalizam as diretrizes e os planos emanados da hierarquia superior, somando, assim, recursos e competências em prol dos mesmos objetivos. Em assim sendo, também por esse motivo, não se revela correta a atribuição de mérito, pela implementação de uma PP, a apenas um nível de governo ou mesmo governante, pois não raro, as políticas, para lograr êxito, requerem a gestão concertada de todas as esferas de governo.

Para concluir, um derradeiro argumento que contribui para a tese que ora se pretende demonstrar. Determina a Constituição Federal (BRASIL, 2007) no seu artigo nº 165:

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública [...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública [...]

.....  
§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal [...]
- II - o orçamento de investimento [...]
- III - o orçamento da seguridade social [...]

Mandamento semelhante é reproduzido nas Constituições estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, com a ressalva de que os mandatos, bem como os horizontes de tempo do PPA (4 anos), são não-coincidentes – a Figura 1, a seguir, auxilia no entendimento.

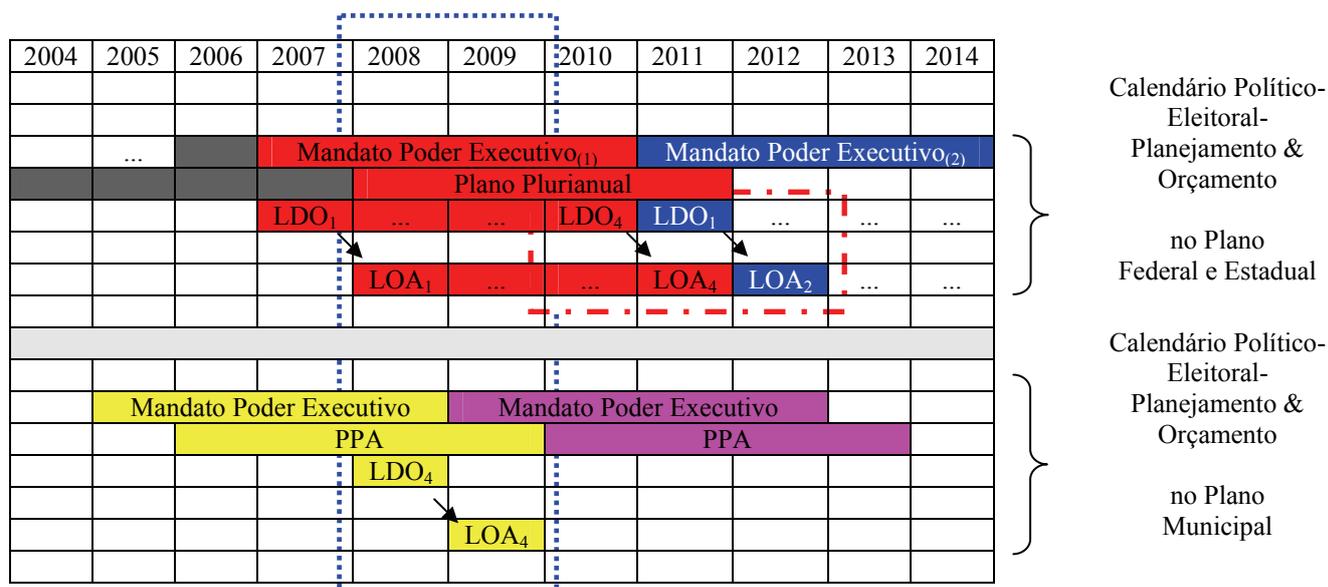


Figura 1 – O Marco Regulatório do Sistema de Planejamento e Orçamento, os Mandatos dos Executivos e a Administração Concertada

Portanto, as realizações e por conseqüência a avaliação do mandato de um governo deve contabilizar, obrigatoriamente, a execução do último ano do Planejamento (PPA) legado pelo seu antecessor, bem como ter em conta que os objetivos da Lei Orçamentária Anual (LOA) do primeiro ano de governo foram da autoria do Executivo anterior e, a sua aprovação se deu pela bancada parlamentar que encerra a legislatura e, assim, sucessivamente.

## 5 A COMPLEXIDADE DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Resulta, em primeiro lugar, que não há como escapar aos críticos. A crítica liberal, a dos propositores do Estado mínimo, emerge de qualquer lado. Já os coletivistas, frente a qualquer avaliação sinalizadora de desigualdades, irão se insurgir alegando a omissão do governo frente às forças do mercado. Assim, pelo exposto, é mais fácil os governos errarem do que acertar: ora por omissão, ora por excesso, neste caso, de oferta de bens e serviços ou de intervenção no domínio econômico.

Não há, na teoria ou nas evidências empíricas da trajetória dos povos, solução definitiva para o problema do nível preciso (ideal) de intervenção do Estado na economia e, tampouco, do nível de oferta de serviços públicos. Os ajustes se dão por tentativa e erro e somente *ex-post-facto* é possível que se faça uma avaliação em caráter mais definitivo acerca das políticas públicas. Na maioria das vezes se faz necessário um distanciamento histórico para as considerações mais definitivas.

Destarte, governar significa: 1) ora exceder na dose de intervenção, tendo como efeito perverso e não desejado a restrição das forças empreendedoras e da eficiência administrativa; 2) alternativamente, correr o risco de, em deixando à livre iniciativa dos agentes produtivos, permitir que estes acumulem ganhos excepcionais que podem comprometer as eficiências econômicas (distributiva e alocativa); 3) eventualmente receber críticas por não cumprir o mandamento constitucional que determina senão a eliminação, a redução das desigualdades de toda ordem o que, por outro lado, ampliaria a oferta de serviços promovendo o “excesso de

governo; ou, 4) manter o equilíbrio fiscal ao custo do recrudescimento das desigualdades sociais.

No caso brasileiro, para complementar, mas sem esgotar o tema, agravam o quadro de dificuldades: 1) o excessivo centralismo da União, cujos atos impactam, sobretudo, a gestão dos estados-membros e dos municípios; e, 2) o encadeamento, via legislação, dos gastos com pessoal, a exemplo, entre outras, das carreiras na Magistratura e no Legislativo.

É evidente que sendo a ação governamental mais ampla do que as PP, as críticas poderão ter outros conteúdos: abrir, ou não, a economia?; aderir, ou não, a um pacto em torno de um mercado comum?

Por fim, se, de um lado, o posicionamento doutrinário frente às grandes questões, em certa medida *a priori* baliza as críticas ao governo que inexoravelmente incorrerá em uma das falhas, de outro, não é o único fator a impedir análises e avaliações conclusivas sobre as políticas públicas: as heranças e o desenho institucional do sistema de planejamento e orçamento brasileiro também contribuem, posto que, conforme demonstrado, um governo obrigatoriamente executa parte da proposta do seu antecessor, bem como, em que pese a partição federativa, a complexidade das PP, salvo nas áreas de competências exclusivas, requer a colaboração como princípio.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conjuntura externa, a crescente globalização dos mercados, o avanço tecnológico, as calamidades naturais, entre outras variáveis e contingências, ora contribuindo positiva ora negativamente, também poderiam ser alinhadas para demonstrar a falácia do sucesso (ou do fracasso) atribuído a uma só gestão; contudo, não cabe aqui detalhá-las, pois, fugiria aos objetivos pretendidos.

Ao não reconhecer a contribuição e a importância do passado, assim como a colaboração dos seus contemporâneos de gestão, o dirigente público, mais propriamente os titulares do Poder Executivo, alimentam toda a sorte de sentimentos e práticas nocivas à sociedade: 1) falta de responsabilidade política, sobretudo da oposição ao governo; 2) revanchismos; 3) a torcida no sentido de “quanto pior, melhor” e, por conseguinte, em caso de insucesso eleitoral, “deixar a Casa desarrumada para o sucessor”; entre outras, mas com destaque para o risco do culto à personalidade daquele que se arroga a genialidade pelo sucesso obtido.

Tanto do ponto de vista teórico, quando gerencial, se aceita as considerações do autor, necessário se faz a emergência de modelos e ferramentas de gestão que agreguem outras dimensões quando da elaboração, implementação e avaliação das PP, devendo ser evidenciado, sobretudo na fase da avaliação e responsabilização, as relações que essas dimensões mantêm no tempo e no espaço.

O eleitor, mal informado e confuso, ou acredita que todos são iguais, o que pode levar à apatia política, ou, clama por um salvador da pátria. Melhor seria se todos, antes de assumir um cargo público, (re)lessem os clássicos, pelo menos, *Dos Deveres e Da República*.

-\*\_\*\_\*\_\*\_

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Martin Claret, 2007.

\_\_\_\_\_. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

BICHIR, Antonio S. (Org.). *Antologia Liberal*. São Paulo: Inconfidentes, 1991.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

- \_\_\_\_\_. **Entre duas Repúblicas**. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- \_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto, VIROLI, Maurizio. **Diálogo em Torno da República**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BONETI, Lindomar W. **Políticas Públicas por Dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2007. Coleção Saraiva de Legislação.
- BUCHANAN, James M. **The Demand and Supply of Public Goods**. USA, Indianápolis: Liberty Fund, Inc., 1999.
- CÍCERO, Caio T. **Dos Deveres**. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- CÍCERO, Caio T. **Da República**. São Paulo: Escala, s.d. Coleção Mestres Pensadores.
- FLORES, Renato Z. Publicidade Enganosa? Porto Alegre, Diário **Zero Hora**, p. 17, 01.02.2006.
- KON, Anita. **Economia Industrial**. São Paulo: Nobel, 1999.
- MONTEIRO, Jorge V. Escolhas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, **RAP**, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 97-102, 2007.
- OEI. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. Disponível em: <http://www.oei.es/>. Acesso em 2002.
- OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. 10a ed. Brasília: MH Comunicação, 1988.
- PELTZMAN, Sam. **Political Participation and Government Regulation**. USA: University of Chicago, 1998.
- PERINGER, Alfredo M. A Economia e os seus muitos donos. Porto Alegre, Diário **Zero Hora**, p. 20, 07.08.2007.
- PINDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.
- PINHEIRO, Armando C., SADDI, Jairo. **Direito, Economia e Mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- PRADO, Ney. **Razões das Virtudes e Vícios da Constituição de 1988**. São Paulo: IL/Inconfidentes, 1994.
- SALGADO, Lucia H. **A Economia Política da Ação Antitruste**. São Paulo: Singular, 1997.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2007. Coletânea em 2 volumes.
- SAVAS, E. S. **Privatization and Public-Private Partnership**. USA, NY: Seven Bridges Press, 2000.
- SELDON, Arthur. **O Dilema da Democracia**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000.
- STIGLER, George J. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economic and Management Science**, New York, v. 2, n. 1, p. 1-21, Spring, 1971.
- STRECK, Lenio L., MORAIS, José L. Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- TULLOCK, Gordon, SELDON, Arthur, BRADY, Gordon L. **Falhas de Governo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.
- WALLERSTEIN, Immanuel M. **Após o Liberalismo**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- ZYLBERSZTAJN, Décio, SZTAJN, Rachel (Org.). **Direito & Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.