

Sobre o sentido do princípio da eficiência nas políticas públicas no contexto do capitalismo dependente brasileiro

Cintia Möller Araujo¹, José Antonio Burato², Barbara Berbert Baer Viana³

Resumo

Este artigo tem por objetivo refletir sobre a relação entre eficiência e equidade, bem como o sentido do princípio da eficiência e de sua aplicação no âmbito das políticas públicas, em um cenário de grandes desequilíbrios e desigualdades sociais geradas pelo capitalismo dependente brasileiro.

Palavras-chave: Eficiência; equidade; políticas públicas; desigualdades sociais; capitalismo dependente.

Sobre el sentido del principio de la eficiencia en las políticas públicas en el contexto del capitalismo dependiente brasileño

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo reflexionar sobre la relación entre la eficiencia y la equidad, y sobre el significado del principio de la eficiencia y su aplicación en las políticas públicas, en un contexto de grandes desequilibrios y desigualdades sociales generadas por el capitalismo dependiente brasileño.

Palabras clave: Eficiencia; equidad; políticas públicas; desigualdades sociales; capitalismo dependiente.

On the meaning of the principle of efficiency in public policy in the context of the Brazilian dependent capitalism

Summary

This article aims to examine the relationship between efficiency and equity, in addition to reflecting on the meaning of the principle of efficiency and its application in the realm of public policies in a context of large imbalances and social inequalities generated by Brazilian dependent capitalism.

Keyword: efficiency, equity, public policies, social inequalities, dependent capitalism.

¹ Doutora e Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – S. P. Professora Adjunta do Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP.

² Graduado em Filosofia pela Universidade Metodista de São Paulo - UMESP; Mestrando em Gestão de Políticas e Organizações Públicas pela EPPEN/UNIFESP.

³ Mestranda Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas pela Escola Paulista de Economia, Política e Negócios da Universidade Federal de São Paulo. Especialista em Direito Previdenciário.

Introdução

Para refletir sobre a importância ou, mesmo, o sentido da eficiência como um dos princípios norteadores das políticas públicas em um país subdesenvolvido, de capitalismo dependente, como o Brasil, é mister refletir igualmente sobre a essência da própria política pública, sobre sua interdependência em relação à política econômica, bem como sobre os elementos que a compõem, que a definem, além, é claro, de ponderar sobre seu verdadeiro objetivo e alcance.

A partir dessa compreensão pode-se, então, voltar a atenção para a eficiência, com a finalidade de aprofundar o entendimento a respeito desse princípio determinante das políticas públicas e pensar sua relação com a equidade. Ademais, convém discutir também a relação da eficiência com outros princípios, como a eficácia⁴ e a efetividade⁵, quando da formulação de qualquer política pública ou da análise de seus resultados. Busca-se, sobretudo, conhecer suas lógicas, origens e implicações, no contexto da economia capitalista. Dessa forma, acredita-se ser possível avaliar com mais clareza o papel da eficiência nas políticas públicas.

Como se pode verificar pelos esclarecimentos de Stiglitz (2000), a economia no setor privado pauta-se pela eficiência e essa se relaciona a mercados competitivos em que a produção e a distribuição de bens e serviços seguem essa lógica. Quanto ao setor público, a ideia de Estado mínimo inspira e fundamenta as ações de muitos governos que agem como redistribuidores de renda, atuando nas ditas falhas de mercado e tendo como objetivo primordial o bem-estar social. Dessa maneira, para o referido autor, os governos atuarão conforme os princípios da eficiência, mas deveriam, na medida do possível, compatibilizá-los com os princípios da equidade, o que nem sempre é fácil. Assim, nesses casos, diante de situações/problemas em que existem várias alternativas de soluções, convém proceder aos *trade-offs* em contextos nos quais há conflitos de escolhas.

É relevante destacar, ainda, que, em cenários tais como o Brasil, as políticas públicas deveriam levar em consideração que estamos em um país com elevada desigualdade econômica e social, com notórios problemas estruturais, com significativas diferenças regionais e todas as demais características típicas relacionadas a ambientes nos quais se

⁴ Segundo Motta (1992, p. 234), eficácia refere-se a alcance de resultados. Em outras palavras, eficácia se relaciona à quantidade e à qualidade de produtos, serviços e alocações de valores produzidos. Assim, busca-se, no âmbito desse princípio, produzir informações sobre os resultados alcançados e verificar suas discrepâncias com os objetivos pretendidos.

⁵ Segundo Motta (1992, p. 235), efetividade refere-se ao impacto da decisão política e possui dimensões mais comuns às diferentes dimensões de políticas públicas, pois envolve um dimensionamento do bem-estar da comunidade. Efetividade é, pois, uma medida valorativa. Assim, mede-se efetividade produzindo-se informações sobre os valores dos resultados produzidos pelas políticas públicas.

manifesta o capitalismo dependente. Essas e outras questões deveriam, no caso brasileiro, inspirar e justificar os projetos políticos, os planos de governo de candidatos e de partidos políticos em épocas eleitorais, bem como a elaboração das políticas públicas. De fato, a partir da análise dessas questões deveriam derivar as discussões acerca da eficiência e da equidade com relação à aprovação, aplicação e resultados das políticas públicas.

O cientista político e ex-ministro de Direitos Humanos Paulo Vannuchi⁶, ao palestrar sobre a atual conjuntura política brasileira, disse que “falta muito ainda para o Brasil realizar”, apesar de ter conseguido conter o crescimento desequilibrado da inflação e de ter alavancado o crescimento do PIB de forma satisfatória nos últimos dez anos. Segundo ele, o governo Dilma está conseguindo cumprir muitas de suas metas, como a erradicação da miséria e a melhoria do nível de vida dos brasileiros por meio de algumas políticas públicas, tais como: Bolsa Família, Luz para Todos, Mais Médicos etc., concluindo sua reflexão salientando que o crescimento econômico sem equidade não faz o menor sentido (informação verbal)⁷.

Busca-se, portanto, nesse trabalho, refletir sobre as relações entre princípios aparentemente antagônicos que inspiram e alimentam as decisões governamentais no âmbito das políticas públicas. Para tanto, o texto que segue está organizado em quatro seções. A primeira delas, *Em busca de uma noção de política pública*, discorre sobre as diversas definições de política pública formuladas por vários autores. A segunda, *Eficiência e equidade no setor público*, discorre sobre concepções acerca do princípio de eficiência no setor público, apresentadas por Stiglitz, principalmente quanto aos elementos que levam os governos aos conflitos de escolhas em suas políticas: eficiência ou equidade. A terceira seção, *O capitalismo dependente brasileiro*, aborda a teoria da dependência a partir de trabalhos de Ruy Mauro Marini (2005) e Vânia Bambirra (2013), escritos nas décadas de 1960 e 1970, buscando entender as causas dos nossos problemas sociais e suas conexões com o capitalismo dependente brasileiro. A quarta seção, *Brasil: da ditadura militar à nova fase do capitalismo dependente* traz a atualização do capitalismo dependente em tempos de governo petista, refletindo sobre a realidade brasileira que ora se apresenta.

Em busca de uma noção de política pública

⁶ Paulo de Tarso Vannuchi foi ministro de Direitos Humanos no governo de Luis Inácio “Lula” da Silva, de 2005 a 2010. Leia mais em: <http://scm.oas.org/pdfs/2013/AG05853CV.pdf>.

⁷ Palestra realizada em 10 de julho de 2014, no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, sobre a atual conjuntura brasileira.

Primeiramente, salienta-se o caráter decisivo das instituições no âmbito das políticas públicas. Assim, para Saravia (2006), as instituições condicionam as principais decisões através de sua estrutura, seus quadros, sua cultura organizacional, impregnando as ações com seus estilos de atuação. Por conseguinte, a partir da compreensão do *modus operandi* das instituições, é mais fácil entender o processo pelo qual as políticas públicas são originadas, modeladas e implementadas.

No mesmo sentido, Cunha e Cunha (2002) destacam que as políticas públicas são respostas do Estado às demandas da sociedade, sendo as mesmas concebidas e expressas no seu próprio interior, traduzindo-se em uma espécie de compromisso público de atuação, numa determinada área, no longo prazo.

Saravia (2006, p. 28), por sua vez, conceitua políticas públicas como “[...] um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Neste caso, as mencionadas decisões são condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e mudanças que elas desencadeiam no tecido social, além de serem influenciadas pelos valores, ideias, crenças dos variados grupos que influem no processo decisório. Para Saravia (2006), tais decisões podem ser equiparadas a estratégias que sinalizam para diversos fins, os quais são fruto da aspiração dos múltiplos atores que tomam parte do processo decisório. O pano de fundo no qual se desenrola este cenário tem como marcas a busca de consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder etc.

Todavia, apesar de destacar os aspectos técnicos relacionados às políticas públicas, Saravia (2006) reafirma, em contrapartida, que seria ingênuo entender o processo de política pública como um fluxo decisório, comandado apenas por inspirações e estímulos racionais. Realmente, e a partir de uma perspectiva mais realista, o autor chama a atenção para a inexistência, no decorrer do mesmo, de uma ordenação tranquila, de uma racionalidade manifesta, na qual cada ator social reconhece e desempenha o papel esperado.

Na sequência, e com intuito de elencar diversas alternativas conceituais acerca do termo política pública, expõem-se algumas outras definições, como a de Pereira (s/d apud DEGENNSZAJH, 2000, p. 59), para quem “[política pública é uma] linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei”. Assim sendo, é por meio das políticas públicas “que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade”, o que as situa no campo do “direito coletivo e não individual”. E a concepção de Oszlak e O’Donnell (1976, p. 21), que defendem que política pública é:

Um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema.

Note-se, no caso em tela, que apesar da ausência de menção explícita às influências de natureza política que se interpõem no processo de política pública, não há com desconhecer que as decisões relativas à escolha e à prioridade de produção dos bens e serviços sociais demandados pelos cidadãos são perpassadas por um conjunto de interesses expressos pelos agentes decisórios. Com esta perspectiva, resgatamos a assertiva de Lamounier (s.d.) que reafirma que “o processo de formulação e execução de políticas públicas é algo mais complexo do que o imaginado pelas noções de senso comum”, sendo relevante, na opinião do aludido cientista social, atentar até mesmo para as técnicas selecionadas porque elas podem concorrer ora para abortar ou dificultar, no nível de execução, a concretização de uma decisão importante, ora para emprestar conteúdo político mais amplo do que aquele originalmente pretendido.

Com base nessas reflexões, resta clara a magnitude da complexidade do processo de política pública, que não pode ser tratado como uma ação cujo curso está condicionado apenas por motivações e inspirações de ordem objetiva, cartesiana e racional. Como esse processo envolve diversos grupos, múltiplos interesses e expectativas, não há como dissociá-lo dos estímulos subjetivos, sendo necessário considerar fortemente, sua dimensão política, investigando-se, sobretudo, segundo Lamounier (s.d.), os agentes decisórios nele envolvidos.

Neste contexto, ganham relevo os comentários de Saravia (2006) acerca da impressão de turbulência e de aparente ingovernabilidade das políticas públicas e da própria ação governamental, que sugerem um estado de desordem que provoca perplexidade não apenas nos cidadãos, mas também nos agentes administrativos, políticos e analistas. Tal configuração reflete, invariavelmente, o embate dos interesses em jogo, bem como as relações assimétricas de poder dos já referidos agentes decisórios.

Da mesma forma, o próprio Lamounier (s.d.) salienta que há de se observar com especial sutileza, o objeto de decisão política, ou seja, “o processo pelo qual objetos anteriormente congelados ou tidos como parâmetros não negociáveis deixam de sê-lo.” Tal abordagem requer obviamente, uma reflexão não somente a respeito das forças políticas que

estão interessadas em manter ou alterar decisões e práticas, demandando ainda, reflexões sobre a questão do poder. No que se refere ao poder, para Lamounier (s.d.), a terminologia exprime a capacidade de estabelecer/alterar as “regras do jogo” e de decidir sobre as temáticas que ingressam na agenda política, a qual ele define como o “conjunto de objetos sobre os quais incidirá, ao longo do tempo, o processo decisório”.

Com referência à expressão política pública, Villanueva (2006) advoga que apesar dos diversos significados que a mesma pode assumir, há algumas convergências que saltam aos olhos e que são elencadas a seguir. Desse modo, uma política pública refere-se a uma decisão que: a) provém de uma autoridade legítima; b) é adotada nos limites de seu campo legítimo de jurisdição; c) é baseada em procedimentos legalmente estabelecidos; d) é vinculante para todos os cidadãos da associação; e) se expressa de várias formas, tais como leis, sentenças, atos administrativos etc. Entretanto, em contrapartida, o autor observa que ao se incorporarem ao termo as dimensões políticas, administrativas e determinados aspectos relativos à sua condução, as dissonâncias se evidenciam. Realmente, os descompassos entre as definições têm a ver com: a) o foco direcionado deliberadamente a algumas características; b) a ênfase atribuída a certos componentes da definição, em detrimento de outros; c) a seleção, a articulação e a integração de determinados aspectos presentes em seu processo.

Villanueva (2006) registra que estudiosos como Subirats (1989) e Hogwood e Gunn (1984) oferecem uma definição do termo política pública que descortina diversas alternativas de abordagem. Assim, para os aludidos autores, política pública pode significar desde um segmento de atividade governamental (política de saúde, de turismo, educacional) até um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo deseja implementar em um determinado campo de questões (política de exportação, de luta contra a pobreza etc.). Ademais, política pública também pode ser equiparada a um propósito geral que se pretende realizar (política contra o tabagismo, política contra a violência etc.) ou se referir a um objetivo almejado de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos) ou, até mesmo, designar uma norma ou normas que focalizam determinada problemática (política ecológica, energética, urbana etc.). Igualmente, existe a possibilidade de se utilizar o termo como produto e resultado de específica atividade governamental (a política de emprego conseguiu produzir X milhões de empregos no ano de 2009) ou para denotar o impacto real da atividade governamental (diminuição do analfabetismo, redução do crime urbano), sem contar a alternativa de entender política pública como um modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta a política governamental.

Adicionalmente, buscando resgatar a trajetória percorrida pelos estudos de políticas públicas, remetemos a Souza (2006, p. 21-22) que salienta a origem da Política pública, como “área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área”. Com efeito, na Europa, os estudos de políticas públicas se direcionavam “mais para a análise sobre o Estado e suas instituições do que para a análise da produção dos governos”, enquanto que os Estados Unidos privilegiaram-se os “estudos sobre a ação dos governos”. Assim, esclarece Souza (2006, p. 22), “a trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana, no que se refere ao estudo do mundo público”, isto é, as “políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações”.

Nesse particular, Saravia e Ferrarezi (2006, p. 28) enfatizam a forte relação da Política pública com a realidade social. Para eles, política pública pode ser definida como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Por essa ótica, os “valores, ideias e visões” daqueles que decidem ou mesmo influenciam uma política pública podem ser determinantes. Ademais, convém atentar também para os objetivos de tais políticas, como por exemplo, a “consolidação da democracia” ou a “justiça social”, e perceber conseqüentemente que tudo o que é feito é pensado como “estratégia” para a manutenção ou modificação da “realidade de um ou vários setores da vida social”.

Com referência à racionalidade que também permeia o processo de políticas públicas, essa terá seu ápice com o advento do neoliberalismo, ou por conta dele. Segundo Saravia e Ferrarezi (2006, p. 30), devido ao sucesso do modelo de escolha neoliberal, ou seja, da “escolha racional”, a racionalidade passou a ser o “critério supremo” (p. 30) que orienta as escolhas em políticas públicas. Isso ocorre de tal forma a racionalidade é colocada, frequentemente, acima de valores tidos como muito caros à humanidade.

De fato, para Barry (1989, p. 368, apud SARAVIA e FERRAREZI, 2006, p. 30), “não é muito exagerado afirmar que a racionalidade tem substituído a verdade e a moral como critério último de julgamento tanto das crenças como da conduta humana”.

Teixeira (2002, p. 2-3) entende que políticas públicas “são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público”, e, também, “regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”. Assim sendo, elas são “explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos), que orientam ações, as quais normalmente envolvem aplicações de

recursos públicos”. Adicionalmente, o autor reitera que “setores marginalizados da sociedade” deveriam ser o foco principal das políticas públicas, devido sua vulnerabilidade.

Todavia, e apesar das considerações acima expressas, Teixeira (2002, p. 3-4) não se furta a denunciar a crescente influência do “neoliberalismo” sobre o processo de políticas públicas e assim, percebe que “o caráter das políticas se modifica”, porque “para o neoliberalismo, o equilíbrio social é resultante do livre funcionamento do mercado, com um mínimo de ação do Estado”. Desse modo, “as políticas redistributivas não são toleradas”, pois são contrárias à “liberdade do mercado” e, segundo este autor, “podem incentivar o parasitismo social”. Ademais, para Teixeira (2002, p. 4), “a concepção das políticas públicas varia conforme a orientação política”. Por conta disso, se a orientação política privilegiar uma “visão liberal”, teremos um direcionamento das políticas públicas distinto daquele alinhado à “visão social-democrata”. Ele acrescenta ainda que o liberalismo “opõe-se à universalidade dos benefícios de uma política social”, porque segundo esta visão, “as desigualdades sociais são resultado de decisões individuais” e, assim, cabe “à política social” apenas o “papel residual no ajuste de seus efeitos”.

No que concerne ao liberalismo, segundo Friedman (2009, p. 1), essa é uma doutrina na qual o Estado tem sua ação limitada, sendo que sua “principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos privados; promover mercados competitivos”. Adicionalmente, Friedman (2009, p. 3) esclarece que entre os séculos XVIII e XIX, “o movimento intelectual que tomou o nome de liberalismo enfatizava a liberdade como o objetivo último e o indivíduo como a entidade principal da sociedade”. Entretanto, “depois de 1930, nos Estados Unidos”, “o termo liberalismo passou a ser associado a pontos de vista bem diferentes, especialmente em termos de política econômica”.

Dessa forma, o liberalismo ganha, ao longo do tempo, novo sentido e novos valores, como se destaca a seguir:

Passou, assim, a ser associado à predisposição de contar, principalmente, com o Estado - em vez de contar com providências privadas voluntárias - para alcançar objetivos considerados desejáveis. As palavras-chave eram agora bem-estar e igualdade, em vez de liberdade. O liberal do século XIX considerava a extensão da liberdade como o meio mais efetivo de promover o bem-estar e a igualdade; o liberal do século XX considera o bem-estar e a igualdade

ou como pré-requisitos ou como alternativas para a liberdade. (FRIEDMAN, 2009, p. 3).

Em contrapartida, a visão socialdemocrata concebe “os benefícios sociais como proteção aos mais fracos, como compensação aos desajustes da supremacia do capital, o que, ao mesmo tempo, garante sua reprodução e legitimação” (TEIXEIRA, 2002, p. 4). Essa garantia à reprodução e à legitimação da lógica capitalista é questão de grande importância para este artigo, em face do foco do mesmo, qual seja, refletir sobre o capitalismo dependente brasileiro e sua relação com as políticas públicas, considerando-se ainda, a influência do princípio da eficiência, na consecução dessas políticas.

Ainda quanto à visão socialdemocrata, esta entende que “as políticas públicas têm o papel regulador das relações econômico-sociais”, Esclarece Teixeira (2002, p. 4), e, dessa forma, incentivam a emergência do Estado de Bem Estar Social:

[...] são constituídos fundos públicos para serem utilizados em investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais. Essa concepção foi traduzida no sistema do chamado Estado de Bem Estar Social, cujo aparato cresceu muito, levando a uma relativa distribuição de renda e ao reconhecimento de uma série de direitos sociais, mas também a um controle político burocrático da vida dos cidadãos, considerados como objetos, como meros consumidores de bens públicos.

Entretanto, esse modelo que se inicia em 1930 “entra em crise”, conforme descrição de Teixeira (2002, p. 4), 40 anos depois de sua criação “devido às mudanças no processo de acumulação” e devido à introdução de “novas tecnologias, novos padrões de relações de trabalho”, o que provocou “o esgotamento das possibilidades de atendimento às necessidades crescentes da população, o burocratismo e a ineficiência do aparelho governamental”. Diante de tal quadro, manifesta-se o neoliberalismo que, “responsabilizando a política de intervencionismo pela estagnação econômica e pelo parasitismo social, propõe um ajuste estrutural, visando principalmente o equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais, uma política social seletiva e emergencial”.

Pode-se acrescentar, ainda, no que tange a outras definições de política pública, as menções de Souza (2006), que remete à concepção de Mead (1995, apud Souza, 2006, p. 24), para quem é “um campo dentro do estudo da política, que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”; à concepção de Lynn (1980, apud Souza, 2006, p. 24), que define políticas públicas como “um conjunto de ações do governo que irá produzir efeitos

específicos”; à concepção de Peters (1986, apud Souza, 2006, p. 24), que entende que a “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos”; bem como à definição de Dy (1984, apud Souza, 2006, p. 24), que resume o tema de políticas públicas como sendo “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Chama-se atenção, também, para o comentário de Souza (2006, p. 25), que destaca que a maioria das definições sobre as políticas públicas “deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos”, além de, também, não considerarem as “possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais”. Em outras palavras, são definições limitadas na medida em que, segundo a autora, tais definições “guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates, em torno de interesses, preferências e ideias, se desenvolvem, isto é, para os governos”, e, ainda, porque as referidas definições “assumem, em geral, uma visão holística do tema”, em que “o todo é mais importante do que a soma das partes e do que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses”. De fato, reitera-se aqui que é justamente a análise dessas partes que pode lançar luz sobre o que é efetivamente a essência da política pública, uma vez que através de um exame mais minucioso que se poderá perceber mais claramente, os conflitos e antagonismos presentes ao longo do processo decisório. Com efeito, no caso do Brasil, e considerando sua condição de país capitalista dependente que enfrenta sérias desigualdades econômicas e sociais, acredita-se que o exame das fases do processo de políticas públicas pode ser fundamental para se entender melhor os jogos de poder e perceber quais atores detém maior influência nesse contexto.

Quanto aos modelos de política pública, destaque-se a existência daqueles “influenciados pelo ‘novo gerencialismo público’ e pelo ajuste fiscal”, que recomendam a restrição dos gastos do Estado, e conseqüentemente, como diz Souza (2006, p. 34), induzem “vários governos” a pautarem suas políticas públicas apenas pela eficiência. Com efeito, para Souza (2006, p. 34), a partir desse modelo restritivo de gastos, “a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública”. Por conta disso e segundo esse enfoque, as políticas públicas deveriam ser embasadas por “análise racional” ao invés de “disputa entre grupos”. Decorre disso, a ênfase conferida por essa abordagem, a partir de então, à “questão da eficiência/racionalidade das políticas públicas” que, segundo Souza (2006, p. 34-35) “seria alcançada por novas políticas voltadas, por exemplo, para a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social”.

Todavia, Souza (2006, p. 35) reitera que as especificidades dos problemas sociais enfrentados pelos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, estimulou-os, em alguns casos, a buscar implementar “políticas públicas de caráter participativo”:

Concorrendo com a influência do “novo gerencialismo público” nas políticas públicas, existe uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo. Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos, várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais (SOUZA, 2006, p. 35-36).

Nesses casos, a eficiência não deixou de ser um dos critérios para a avaliação das políticas públicas, devendo, contudo, segundo Sano e Filho (2013), ser acompanhada pelos critérios de eficácia e de efetividade, formando o conhecido “3Es”.

Na próxima seção desse artigo apontar-se-á a existência de forte tendência de interdependência entre a política pública e a política econômica. De fato, segundo Lindblom (1980, p. 10, apud SARAVIA e FERRAREZI, 2006, p. 36), “os instrumentos de política pública tiveram desenvolvimento maior no campo da política econômica”, o que pode ser justificado “talvez pelo fato [...] de que ‘o essencial da política é econômico e o grosso da economia é político’”, ou, ainda, como diz Hayward (1985, p. 89, apud SARAVIA e FERRAREZI, 2006, p. 36), “a economia tem procurado abstrair os estudos de mercado dos comportamentos do poder público”.

Com base nos conteúdos abordados, refletiu-se, ainda que brevemente, sobre a temática das políticas públicas, discorrendo sobre uma variedade de definições e destacando algumas questões que são fulcrais em cada uma delas. O objetivo consistiu em deixar evidente a complexidade que envolve não só a concepção de tais diretrizes, mas todo o processo de implementação, salientando-se principalmente, a dimensão política que permeia o curso das decisões e o embate pelo poder que se expressa no interior do processo de produção das políticas públicas.

Eficiência e equidade no setor público

Eficiência é um conceito de economia é utilizado principalmente com vistas ao mercado. Stiglitz (2000, p. 55) parte de três questões básicas para elucidar o conceito de “eficiência de mercado”, isto é, discorre sobre o que é “economia eficiente”, sobre as “condições ideais” para que haja “mercado eficiente” e sobre a crença de que a eficiência decorre dos “mercados competitivos”. Assim, esse autor esclarece que cabe ao setor privado a “produção e distribuição de bens”, pois este setor é mais capaz de realizar estas tarefas que o setor público. Porém, o governo tem função de grande relevância para a “eficiência econômica”, pois deve agir nas “falhas de mercado”.

Pode-se inferir, também, que as reflexões de Adam Smith (apud STIGLITZ, 2000, p. 55), sobretudo aquelas que enfatizam “que o indivíduo, ao perseguir seus próprios interesses acaba realizando, como que por uma mão invisível, o interesse coletivo”, norteiam e inspiram, de certa forma, grande parte da lógica econômica prevacente, no momento atual. Parece natural que haverá sempre algum “empresário” que, motivado pelo “lucro”, estará disposto a produzir “bens” ou fornecer “serviços”, que atendam as demandas das pessoas, com o menor custo possível. Essa “busca de lucros”, explica Stiglitz (2000, p. 55-56), é “uma busca por formas mais eficientes de produção e de novos produtos que melhor atendam as necessidades dos consumidores”. Desse modo, resta evidente que a eficiência relaciona-se fortemente com a noção de mercado competitivo, uma vez que, em “condições ideais”, uma “mercadoria” será “produzida” se “atender o estudo de mercado” e que, por outro lado, a “concorrência” eliminará os “ineficientes”, sem que para isto seja necessária a interferência do governo (STIGLITZ, 2000, p. 56).

Stiglitz (2000, p. 57) salienta que “a questão normativa mais fundamental para a economia do Bem-Estar é a organização da economia”, a qual determina o “que deve ser produzido, como deve ser produzido, quem produz, e quem deve tomar essas decisões”; e que o critério mais comumente utilizado pelos economistas para se atingir a eficiência, é conhecido como “ótimo de Pareto”. Ao abordar a questão da eficiência segundo Pareto, deve-se, primeiramente, diferenciar duas situações: a “melhoria de Pareto” e o “ótimo de Pareto”. Assim, no âmbito da melhoria de Pareto, entende-se a ação do governo visando ao bem-estar social bem como às “alocações de recursos que tornem a situação de bem-estar de um indivíduo, melhor”, sem que com isto, se piore “a situação de bem-estar de outros indivíduos”. Stiglitz (2000, p. 58) assevera que “os economistas estão sempre à procura de melhorias de Pareto” e que “a crença de que tais aperfeiçoamentos devem ser interpostos é conhecido como o princípio de Pareto”. Vale ressaltar ainda que esse princípio é a base para muitas ações do setor público. Por ótimo de Pareto, pode-se entender a situação em que não é

mais possível promover qualquer “alocação de recursos” que torne a situação de bem-estar de alguém melhor, sem, contudo, piorar a de outrem. A situação que piora ocorre porque o indivíduo ou grupo que é impactado está no patamar ótimo, máximo, superior, e assim, não há mais o que se fazer. Costuma-se dizer ainda que quando não “couberem mais melhorias de Pareto, estaremos, então, em um ótimo de Pareto” (STINGLITZ, 2000, p. 57-58).

Mas há algo preocupante no “critério de eficiência de Pareto”. Ele é “individualista”, no sentido em que leva em conta apenas o interesse de indivíduos e não de grupos de indivíduos. Nesse caso, o referido critério “**não se preocupa explicitamente com a desigualdade**”, diz Stiglitz (2000, p. 59). Ademais, no âmbito desse critério, supõe-se que o indivíduo é aquele que pode melhor decidir sobre seus interesses, o que é “consistente com o princípio geral da soberania do consumidor”. Esse aspecto preocupante do critério de eficiência de Pareto estará presente, como se poderá verificar mais adiante, nos conflitos de escolha dos governos, nos quais, devido a esse caráter individualista, **a eficiência será colocada muitas vezes, como obstáculo à plena equidade**⁸.

Prosseguindo com essa reflexão e considerando “a relação entre mercados competitivos e a eficiência de Pareto”, percebe-se que essa relação revela “dois resultados” fundamentais da “economia do bem-estar”, conhecidos como “teoremas fundamentais da economia do bem-estar”. São eles: (1) a economia “competitiva [...] é Pareto eficiente”; (2) “as forças da livre concorrência” são capazes de realizar a “alocação Pareto eficiente dos recursos”, após a “redistribuição da riqueza”. Nesse sentido, resta concluir, segundo a leitura de Stiglitz (2000, p. 60), que tudo o que o governo precisa “fazer é redistribuir a riqueza inicial, e, em seguida, deixar o resto para o mercado competitivo”.

Do ponto de vista do setor público, e considerando a atuação do Estado diante do princípio da eficiência, Stiglitz (2000) aponta algumas questões a serem discutidas, especialmente no que diz respeito à relação entre eficiência e equidade, tais como os critérios de “escolhas sociais” diante dos *trade-offs*⁹. Neste caso, reitera que é possível, na visão de alguns economistas, mensurar aspectos como a “desigualdade” e a “eficiência”; bem como a “função do bem-estar social”, assim como a utilidade desta última. Stiglitz (2000, p. 93) chama a atenção para o fato de que, ainda que “a economia competitiva seja eficiente”, pode haver “distribuições de rendimento” consideradas “indesejáveis”, e, assim, o “governo” deve

⁸ Grifos nossos.

⁹ *Trade-off* é um termo que, “em linguagem econômica”, nomeia “um conflito de escolha”, em que muitas vezes “se abdica de uma variável para obter outra incompatível, mas desejável”. Leia mais em:

<http://www.significados.com.br/off/>.

atuar no sentido de “alterar” esta distribuição. Dessa forma, “a avaliação de um programa público” deve, na maioria das vezes, considerar a “eficiência econômica” e a “distribuição de renda” para “equilibrar as suas consequências”. Eis, então, o “objetivo central da economia de bem-estar”, isto é, “fornecer um quadro em que essas avaliações podem ser realizadas de forma sistemática”.

No que tange às políticas públicas, o referido autor acrescenta ainda que o conceito de “*trade-off*” costuma se apresentar muitas vezes como o ponto central das “discussões”, visto que comumente há conflito de escolha entre uma ação que pode ser considerada eficiente, porém não é equitativa, e vice-versa. Dessa forma, a questão acerca de “quanto de eficiência podemos desistir” ao pensarmos na redução da “desigualdade”, prevalece e orienta essas discussões (STINGLITZ, 2000, p. 94).

Ao analisar as “escolhas dos consumidores”, Stiglitz (2000, p. 94) também salienta aspectos que os “economistas” denominam “restrições orçamentárias”, as quais definem “o conjunto de oportunidades”. Tais “preferências” são indicadas por “curvas de indiferença”, por meio das quais, o indivíduo “escolhe o ponto na restrição orçamentária que tangente a uma curva de indiferença”, o que o “coloca na curva de indiferença mais alta possível, dada sua restrição orçamentária”. Esta consideração é importante para este ensaio, porque “os economistas têm tentado usar” essa “mesma estrutura para analisar as escolhas sociais”. Uma “curva de indiferença” é uma representação gráfica “em que cada uma dos eixos”, diz respeito a “um determinado produto ou serviço”, sendo que “em cada um dos pontos dessa curva” temos representada, “uma combinação desses bens, na qual a utilidade retirada por determinado consumidor é exatamente igual à utilidade retirada em qualquer outra combinação da mesma curva” (NUNES, 2013).

Em se tratando de economia de bem-estar social, “a curva de possibilidades de utilidade” indica “o mais elevado nível de bem-estar” que uma pessoa pode atingir em “relação aos níveis de utilidade atingidos pelos outros”, diz Stiglitz (2000, p. 94-95). Nesse sentido, prossegue o autor, “uma economia é Pareto eficiente se, e somente se, ela está operando ao longo do cronograma de possibilidades de utilidade”. Por conta disso, pode-se concluir que, as “economias competitivas estão sempre no cronograma de possibilidades de utilidade”. Além do mais, vale considerar “que cada ponto no cronograma de possibilidades de utilidade pode ser alcançado através de um processo de mercado competitivo, se os governos redistribuírem as dotações iniciais em conformidade”.

Desse modo, Stiglitz (2000, p. 105) ensina que a relação “custo/benefício” embasa, normalmente, muitas decisões no setor público. *Grosso modo*, essa relação pode ser

representada pela fórmula $NBt = Bt - Ct$, ou seja, Benefício Líquido total é a diferença entre o Benefício total e o Custo total. Assim sendo, “na prática”, os governos não “determinam” as “funções sociais”, mas trabalham seus projetos alinhados com os conceitos” acima apresentados (p. 104). Primeiramente “eles tentam identificar e medir os benefícios líquidos [...] recebidos pelos diferentes grupos”, para depois analisar se “o projeto é uma melhoria de Pareto”. Se o projeto representar uma melhoria de Pareto, este “projeto deve ser realizado” (p. 105). Ocorre que muitas vezes, o projeto em análise não representa “uma melhoria de Pareto”. Nesse caso, “O governo precisa fazer um julgamento geral”, no âmbito do qual estará em questão a “eficiência” apresentada pelo projeto e os seus “efeitos de ‘equidade’”. Diante de um conflito de escolha, i.e., um “*trade-off*”, ou seja, em face de um projeto cuja “medida de eficiência mostra ganhos, mas a medida de igualdade mostra perdas (ou vice-versa)”, os governos medirão a “eficiência” por meio da “simples soma dos ganhos ou perdas para cada indivíduo”. Então, se houver “ganhos líquidos positivos” e, ao mesmo tempo, se reduzir “a medida da desigualdade”, o projeto analisado pode ser realizado. Caso ocorra o contrário, o projeto poderá ser cancelado.

Existem ainda duas formas de se abordar “as escolhas sociais, nos casos difíceis, em que o projeto não constitui uma melhoria de Pareto”. Há, pois, “as medidas de *trading-off*; e a abordagem de benefícios ponderada” (STINGLITZ, 2000, p. 114-116). A primeira é aquela que, como visto anteriormente, diante de uma situação de conflito, pode-se avaliar “se o aumento da eficiência vale a pena em relação ao aumento da desigualdade, ou vice-versa”. Já a segunda leva em consideração a “preocupação com a equidade”, ou seja, “os efeitos sobre os grupos de renda mais alta são ponderados” com peso menor. Isso significa que, por exemplo, “um projeto que ajuda a classe média, mas prejudica os pobres e os ricos” não deveria ser implementado “se as perdas para os pobres forem muito mais significativas do que os ganhos para a classe média”.

Com base no exposto, para Stiglitz (2000, p. 117), a economia de bem-estar preocupa-se com “os critérios de avaliação das políticas econômicas alternativas”, levando “em conta a eficiência e a equidade”. Assim, de uma forma sintética, pode-se inferir que sua função “fornece uma estrutura, no interior da qual podem ser analisadas as consequências da distribuição de uma política”, ou seja, ela revela o “aumento da utilidade de um indivíduo que é necessária para compensar uma diminuição na utilidade de outro”. Com efeito, no final, o que os governos buscam é equilíbrio entre a eficiência e a equidade.

No que concerne ao Brasil, vale lembrar que a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, Artigo 37, determina que a eficiência componha o conjunto de princípios que

devem nortear a Administração Pública (BRASIL, 2013). Essa medida veio para “transformar o modelo de administração burocrática em administração gerencial”, aproximando “a ação estatal das administrações privadas, que buscam sempre atingir resultados, minimizar os custos e reduzir os controles das atividades–meio” (MARTINS, s.d.).

Nesse contexto, os contratos de serviço, por exemplo, são relevantes instrumentos de que dispõe a Administração Pública para a realização de seus objetivos com eficiência (ALCOFORADO, 2013, p. 3-6). Tais contratos podem ser firmados pelo setor público da seguinte forma: pelos diversos organismos públicos entre si mesmos; com o “terceiro setor”, sendo a “administração penitenciária” um exemplo clássico disto; com o “setor privado”, do qual temos inúmeros exemplos significativos, como a “ARTESP – Agência Reguladora de Transportes do Estado de São Paulo”, a “CSPE – Comissão de Serviços Públicos de Energia”, e a “EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos” (ALCAFORADO, 2003, p. 9-11); e por meio das “PPPs - Parcerias Público-Privadas”, que “consistem na contratação de terceiros, para a prestação de serviços para a própria Administração ou para grupos específicos de usuários”. Os contratos em PPPs são “mais adequados para obras e serviços de infraestrutura”.

Portanto, ao se refletir sobre bem-estar social, percebe-se, o quanto é difícil a prática da eficiência, porque aquilo que se está em jogo são os diversos interesses individuais. Desse modo, mesmo quando é atendido um interesse supostamente geral, há quem reclame e critique, alegando ter seus interesses violados. Da mesma forma, a equidade é algo de difícil realização em sua forma plena, principalmente em um país como o Brasil, onde as diferenças econômicas e sociais são brutais, o que certamente torna a tomada de decisão governamental um verdadeiro dilema. De fato, em um país com as especificidades do Brasil, como acentua Kang (2007), “a otimalidade de Pareto passa a ser uma grande defensora do *status quo* na sociedade”, i.e., concorre para manter o cenário de desigualdade, visto que “adotando o critério valorativo de Pareto, dificilmente poder-se-ia fazer algo para mudar a situação”.

Por conta do exposto, entende-se que o empenho em se buscar outros indicadores, para além da eficiência, tais quais, eficácia e efetividade, seria recomendado, sobretudo em se tratando de decisões a respeito de políticas públicas ou de bens públicos (MOTTA, 1992), com a finalidade de se alcançar cada vez mais, a equidade.

O capitalismo dependente brasileiro

Nesta seção abordar-se-á a teoria da dependência, com o objetivo de se esclarecer e oferecer explicações para a submissão brasileira aos mercados e aos interesses internacionais. A esse respeito, Ruy Mauro Marini foi um dos pensadores que abordaram a realidade brasileira e de toda a América Latina, a partir da lógica do capitalismo dependente, revelando sua origem, natureza, e descrevendo suas consequências. Para Marini (2013, p. 47), “a história do subdesenvolvimento latino-americano é a história do desenvolvimento do sistema capitalista mundial”.

Traspadini e Stedile (2005, p. 10) esclarecem que para este autor, o desenvolvimento da América Latina é um desenvolvimento dependente, que pratica a “intensificação da superexploração do trabalho”, visando prover aos capitalistas deste continente, a reversão da “perda de lucro na relação de dependência com o mundo” (TRASPADINI e STEDILE, 2005, p. 33), uma vez que nessa “fase imperialista” destaca-se uma característica, a saber: a “centralização dos lucros na esfera financeira especulativa” (TRASPADINI e STEDILE, 2005, p. 13). Segundo Traspadini e Stedile (2005, p. 32), para Marini, a forma imperialista de “reverter o problema da tendência à queda da taxa de lucro” é a exploração de regiões submissas do mundo em seus recursos e em suas forças de trabalho, sendo que a América Latina integra o elenco dessas regiões. Na ótica de Marini, a diferença das relações do capitalismo “central” e do capitalismo “periférico” com relação ao “trabalho assalariado” consiste em que o primeiro “apenas” o explora para gerar a “criação de valor” do qual se apropriará, enquanto que o segundo o “superexplora”, com a finalidade de “compensar suas perdas nas relações econômicas internacionais” (TRASPADINI e STEDILE, 2005, p. 34).

De forma objetiva, pode-se dizer preliminarmente, que o imperialismo representa a “fase superior do capitalismo”, conforme sentencia o título do conhecido livro de Lênin (1982, p. 87-88), escrito em 1916. Nessa obra, o referido autor resume uma orientação que pode ser conceituada de forma simples como “a fase monopolista do capitalismo”, ou seja, “é a substituição da livre concorrência capitalista pelos monopólios capitalistas”, que pressupõe “a partilha do mundo entre os trustes internacionais, evidenciando que se pôs termo à partilha de todo território do globo, entre as maiores potências capitalistas”.

Com o intuito de se resgatar brevemente a trajetória do Imperialismo, vale atentar para o fato de que, segundo Bambirra (2013, p. 33) a partir do “pós-guerra de 1945”, inicia-se uma nova fase imperialista, quando, principia um “processo de monopolização, centralização e concentração da produção por parte das empresas multinacionais”, em decorrência do “grande desenvolvimento das forças produtivas que a guerra permite concentrar na economia estadunidense”. Desse modo, é notória a ocorrência de determinadas “transformações”, as

quais reorientaram o “sentido da industrialização”, que “já havia começado” em muitos países da América Latina, como foi o caso do Brasil.

Assim, segundo esclarecimento de Bambirra (2013, p. 33-34), o sentido da industrialização nesses países é determinado, em grande medida pelo “capitalismo estrangeiro”, que “reorienta” seus mercados internos já existentes “em função das novas pautas de consumo que o sistema lhes permite desenvolver”. Daí decorre uma série de problemas econômicos e sociais a esses países, pois, como elucida a autora: “Esta nova característica do desenvolvimento capitalista dependente, além de não resolver as contradições econômicas e sociais existentes, agrava tais contradições e gera outras novas, cujo resultado é uma situação de crise profunda e generalizada, que se manifesta em todos os níveis da vida das sociedades latino-americanas”.

Para se ter uma ideia da ação devastadora do imperialismo capitalista no mundo, em 2005, Traspadini e Stedile (2005, p. 38) denunciavam que “a dominação hegemônica das grandes corporações vinculadas aos grandes bancos expressa como os cartéis e trustes controlam o mundo na atualidade: são 500 grandes corporações oligopólicas, que controlam 58% de toda a produção global, apesar de empregarem apenas 3% da mão-de-obra disponível no mundo”.

Traspadini e Stedile (2005, p. 33) explicam que a dependência a que Marini se refere é “uma relação de subordinação própria da forma como o capital e os interesses de seus donos se internacionalizam de maneira cada vez mais integrada e intensificada”. Em outras palavras, é um “mecanismo” que subordina os elementos nacionais (do “território” aos indivíduos) ao explorador externo, “como forma de perpetuação do poder de reprodução do capitalismo na esfera internacional”. Trata-se, assim, da evidência de **“um processo que não busca uma solução ao subdesenvolvimento e à desigualdade”**, mas que, pelo contrário, **“se nutre nas relações desiguais”** e, portanto, busca manter tais desigualdades necessárias à existência capitalista¹⁰.

Sendo assim, percebe-se, do ponto de vista dos países subdesenvolvidos e dependentes, que romper com a dependência significa romper com o capitalismo, ou, ao menos, com o imperialismo capitalista, que são tarefas nada fáceis, conforme demonstra a história da ditadura militar no Brasil e na América Latina.

Quanto à ditadura civil-militar (1964-1985), segundo a edição especial da Revista Caros Amigos (2007) intitulada *A ditadura militar no Brasil: a história em cima dos fatos*, ela

¹⁰ Grifos nossos.

foi consequência da emergência e prevalência de interesses da classe dominante, da extrema-direita que, a serviço de si mesma e a serviço dos interesses norte-americanos derrubou o governo do então Presidente João Goulart (p. 84). Essa realidade é bem definida por Darcy Ribeiro (s.d., apud CAROS AMIGOS, 2007, p. 29), quando atuava como Chefe da Casa Civil do Presidente João Goulart na ocasião do golpe de Estado em 1964, ao dizer que o Presidente não caiu “em razão de seus eventuais defeitos”, mas sim “por suas qualidades”, pois representava “uma ameaça tanto para o domínio norte-americano sobre a América Latina como para o latifúndio”.

Brasil: da ditadura militar à nova fase do capitalismo dependente

Da época da ditadura civil-militar até a atualidade, pode-se destacar, a partir de Souza (2004), alguns esforços governamentais no sentido de amenizar os efeitos da dependência econômica, como: o II Plano Nacional de Desenvolvimento, no final da década de 1960, no governo de Emílio Garrastazu Médici; o programa do economista Antônio Delfim Netto, iniciado no final da década de 1970, no governo de João Baptista Figueiredo; o Plano Cruzado, na Nova República, em 1985; o Plano Bresser que, em meados de 1987, promoveu violento arrocho salarial; o Plano Verão que provocou a estagnação da economia e a superinflação, em 1989; o Plano Collor, iniciado no começo de 1990 e encerrado no fim de 2002 por FHC, tendo como característica principal estar de acordo com a “‘apologia da dependência’, preconizada” pelo próprio “Fernando Henrique desde meados dos anos 60” (SOUZA, 2004, p. 436) e pelo Consenso de Washington. Nesse particular, vale destacar que o Plano Collor incentivou, dentre outros projetos, a abertura econômica; a desestatização; a desregulamentação; e a flexibilização das relações de trabalho. Souza (2004, p. 437) argumenta que por meio desses projetos, “os ideólogos do império sistematizavam [...] o que passou a se chamar de ‘neoliberalismo’, ideologia que busca legitimar a ação dos capitais estadunidenses no mundo”, ou, em outras palavras, “livre comércio para os monopólios norte-americanos”, nas Américas.

Quanto à ideologia neoliberal, é interessante lembrar, como ensina Souza (2004, p. 437), que “os predecessores imediatos” desta abordagem “foram Milton Friedman, Von Mises e Hayek”, os quais propuseram “liberdade total ao ‘mercado’”. Em síntese, Souza (2004, p. 438) destaca que essa orientação preconiza que “o estado deve limitar-se a promover os ‘mercados competitivos’ e a garantir a ‘lei e a ordem’ e os ‘contratos privados’”, ou seja, “não caberia outro papel ao Estado do aquele de proteger a propriedade privada e seu corolário, o

‘mercado’”. Ademais, o autor enfatiza que: “a implementação da ‘doutrina neoliberal’ não significou tirar o Estado da economia nem liberalizar o comércio nos países ricos, mas debilitar o Estado e escancarar os mercados dos países pobres” (SOUZA, 2004, p. 441).

Como se pode verificar, todas essas medidas governamentais descritas até agora, nesta seção, em nada alteraram a situação de dependência do capitalismo no Brasil. Com efeito, as tentativas dos governos Collor e FHC concentraram-se no “sequestro dos ativos financeiros, abertura econômica, privatização e confisco salarial”, sendo essas últimas vinculadas ao primeiro, gerando “violenta recessão” (SOUZA, 2004, p. 441-479), e a “desnacionalização do mercado interno”, atribuídas mais diretamente ao segundo, além de outras medidas, cujo resultado mais visível foi o confisco de “salários” e o aumento da “rentabilidade dos monopólios”, tendo como grande expoente o “Plano Real”, que entra em “colapso” no final da década de 1990 (SOUZA, 2004, p. 482 – 624).

Castelo (2013, p. 119) discorre sobre a realidade brasileira no período pós-ditadura militar, especialmente a partir da primeira década deste milênio. Nesse texto, ele aborda a “suposta ruptura dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) com o projeto neoliberal”, visto que “em meados dos anos 2000” o neodesenvolvimentismo se apresenta “como uma alternativa ao neoliberalismo”. Esse discurso representou, segundo Castelo (2013, p. 120), nada mais que “a antiga ilusão do desenvolvimento sob uma nova e esfarrapada aparência”, que foi muito propagada por discursos embasados em “teses como a eliminação da extrema pobreza, a emergência de uma nova classe média, o fim da dependência e do subdesenvolvimento, o pleno emprego da força de trabalho e a instauração de um Estado de bem-estar social”. Entretanto, isso não passou de “um canto da sereia”, com a intenção de perpetuar a dominação de específica classe social e do próprio “capitalismo dependente brasileiro”. Ocorre que “a crise do neoliberalismo chegou ao nosso continente no final do século passado, antes de atingir o centro imperialista em 2008”. Por conta disso, “quatro projetos políticos” disputaram a “direção intelectual-moral das nossas sociedades dependentes e periféricas”, ou seja, “o socialismo do século 21, o social-liberalismo, a contrarrevolução e o novo desenvolvimentismo” (CASTELO, 2010 apud CASTELO, 2013, p. 120-121).

De fato, o social-liberalismo, conforme elucidação de Castelo (2013, p. 122) representou “um ajuste complementar” ao neoliberalismo, mudando-lhe “certos aspectos [...] para preservar a sua essência” que, segundo este autor, resume-se na “retomada dos lucros dos grandes monopólios capitalistas”, por meio não apenas da nova forma de imperialismo, mas também por intermédio da “financeirização da economia”, via a “reestruturação produtiva e a

precarização do mundo do trabalho”, além do “aumento das taxas de exploração da força de trabalho”, dentre outras.

Eis a “nova face do neoliberalismo na América Latina”, prossegue Castelo (2013, p. 122-123), caracterizada principalmente pelas regras impostas pelo “pós-Consenso de Washington”, por meio de um elenco de “políticas econômicas e sociais”. Tal situação é definida ironicamente, por Castelo, ao sentenciar: “tudo mudou para permanecer o mesmo”. Assim, na sua visão, a “suposta ruptura com o neoliberalismo no Brasil” teria iniciado “no segundo mandato de Lula”, em virtude da “crise externa de 2008”, quando uma série de “medidas” foi tomada por ele, destacando-se dentre elas, a “redução gradual dos juros” e o “financiamento do capital monopolista nacional via o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)”. Tais posturas seriam interpretadas como “a adesão dos petistas e seus aliados [...] ao novo desenvolvimentismo”, que se traduz na “intervenção estatal na economia e no incremento do foco na “questão social”, visando estimular o crescimento e a distribuição de renda, incentivar uma política externa mais ativa e investimentos em infraestrutura” - medidas que “foram elogiadas por intelectuais orgânicos da alta burguesia” (CASTELO, 2013, p. 130).

Para se ter uma ideia do que representaram os dois primeiros mandatos de governo do PT, “os lucros de nove bancos [...] bateram recordes, contabilizando R\$ 174 bilhões, enquanto nos anos FHC o resultado foi de R\$ 19 bilhões” (NOVO, 2011, p. 31, apud CASTELO, 2013, p. 126). Com relação às “empresas dos setores produtivos”, elas também tiveram “cifras invejáveis”.

De forma nunca antes imaginada, “os ganhos dos grandes oligopólios foram crescentes no mercado de capitais”. Castelo (2013), citando Bôas, revela que “o índice da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) subiu 523%, durante 2003/2010, a maior alta nominal entre as principais praças financeiras do mundo” e que “em 2009, o volume de negócios registrado na Bovespa atingiu a marca de R\$ 1,216 trilhão”, além de que “os dividendos pagos aos acionistas do grande capital” passaram de “R\$ 57,4 bilhões para 94,3 bilhões” de 2008 a 2011 (BÔAS, 2012, p. 20, apud CASTELO, 2013, p. 126). Entretanto, como adverte Castelo (2013, p. 127), “os rendimentos da classe trabalhadora” ainda que tenham realmente subido “nos últimos anos”, estes não seguiram **“o ritmo do crescimento das rendas do capital, isto sem falar na concentração da propriedade”**¹¹.

¹¹ Grifos nosso.

Quanto aos dados sobre “concentração fundiária” e sobre “concentração de riqueza”, no Brasil, eles apontam que em 2006 “as propriedades acima de 200 hectares contabilizaram 71% do total das terras brasileiras, enquanto em 1995/96 somavam 61%”; e que atualmente o Brasil “tem 50 mil milionários, com investimentos rentistas na ordem de R\$ 434,4 bilhões”. Todavia, a informação mais impressionante refere-se à divulgação, em 2011, de uma “lista de bilionários”, pela “revista Forbes”, com a presença dos nomes de “trinta membros brasileiros, número recorde, que não para de crescer” e que é formado em sua “maior parte” pelo “seleto grupo de famílias de banqueiros” (CASTELO, 2013, p. 127). A consequência mais nefasta decorrente desse cenário se reflete na colocação do Brasil no *ranking* da desigualdade social: “é o 12º país mais desigual do mundo”, e sua “estrutura concentradora da riqueza [...] foi aprofundada” nesses últimos anos, tornando “ainda mais difícil a tarefa de por em debate o atual padrão de acumulação capitalista no país” (TAUTZ et al., 2010, p. 259-260 apud CASTELO, 2013, p. 128)

Dessa forma, Castelo (2013, p. 129) faz uma síntese daquilo que vive o Brasil desde a “década de 1990”, ou seja, a “nova etapa do capitalismo dependente”, que ganhou impulso com Fernando Henrique Cardoso e que depois foi “consolidada” nos governos de Luis Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Essa etapa se caracteriza sobretudo, pelo privilégio concedido aos “circuitos financeiros da plutocracia nacional e internacional”.

Assim, é essa a realidade histórica que as políticas públicas teriam por objetivo modificar, conforme abordamos na primeira seção deste artigo. Uma realidade que revela um sério problema estrutural, no âmbito de um capitalismo dependente, o qual, cada vez mais se consolida, em meio a uma crescente desigualdade social entre aqueles que estão no topo e aqueles que estão na base da acumulação de riqueza. Outro problema sério, que atinge os países ainda em desenvolvimento e com problemas relacionados à instauração ou à consolidação da democracia, como os latino-americanos, é a inexistência de “coalizões políticas capazes” de enfrentar a problemática da “inclusão social” e de “impulsionar o desenvolvimento econômico” necessário (SOUZA, 2006, p. 20-21).

Tudo isso nos leva à necessidade de refletir sobre a condição limitada dos países de capitalismo dependente, principalmente quanto à utilização de seus recursos públicos, pois se sabe que a forma como que esses são utilizados é determinante para o maior ou menor bem estar da sociedade, podendo, por conta disso, promover ou não a prosperidade e o desenvolvimento desta. Também é preocupante, por exemplo, o resultado da pesquisa realizada pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e divulgada em 1998, que apontava que numa relação de 30 países com maior taxa tributária no mundo, éramos o “15º”

colocado, porém, o 30º quanto ao “retorno de serviços públicos”, como a educação, a saúde etc., à população (VARSAÑO et al., 2013, p. 14-20).

E mesmo considerando a melhora apresentada no IDH do Brasil, em 2013, segundo os dados do “Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento”, o Pnud, que coloca o país em “79º lugar no ranking mundial” dentre “187 países”, ainda há muito o que fazer. Na avaliação do “representante do Pnud, no Brasil, Jorge Chediek”, apesar de o Brasil ter melhorado de forma “consistente em relação a mudanças estruturais”, este país ainda é “muito desigual”. Essa desigualdade fica patente quando são divulgados os indicadores que consideram “em seu cálculo as disparidades na população”. Então, ainda de acordo com o relatório acima citado, “o IDH ajustado à desigualdade brasileira” leva o país a cair “16 posições no ranking – em um grupo de 145 países” (BORGES e CALGARO, 2014).

Em contrapartida, destaque-se que o programa Bolsa Família foi elogiado, no “relatório do Pnud,” e classificado “como um bom exemplo de política pública de curto prazo” (BORGES e CALGARO, 2014). Esse programa, instituído pelo governo federal brasileiro, é uma política voltada à minimização do sério problema da “extrema pobreza” em que vivem “milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais”; compõe um conjunto de medidas do “Plano Brasil sem Misérias” do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; baseia-se na “transferência direta de renda”; e é garantido pela “Lei 10.836/2004” (BRASIL, 2014a). Adicionalmente, o referido programa teria alcançado “dois anos e meio depois de sua criação, i.e., em 2011, [...] a superação da extrema pobreza”. De fato, pelo que consta atualmente, “22 milhões de brasileiros se mantêm acima da linha da miséria” (BRASIL, 2014b).

Assim, com base no exposto e diante das causas e dos efeitos associados ao atual cenário brasileiro, que evidencia a existência de 30 bilionários, 50 mil milionários e 22 milhões de pessoas acima da linha da miséria, conforme vimos nesta seção e na anterior, resta claro, no caso do Brasil, a inadequação quanto à forma simbiótica que a política econômica e seus interesses de classes vinculam-se à política em geral (incluindo as políticas públicas).

De fato, e dado o cenário acima descrito, vale destacar, inspirados em Paulo Freire (1984) e em sua visão de educação, que seria uma ingenuidade esperar que as classes dominantes promovessem políticas públicas capazes de vencer as desigualdades brutais (p. 89). Em outras palavras, no que concerne ao Brasil, entende-se que as forças do mercado dificilmente serão capazes de realizar ações que poderiam levar a contextos de maior equidade e, portanto, de menor desigualdade, cabendo ao Estado, em contrapartida, o

importante papel de buscar compatibilizar impulsos em prol da eficiência com esforços em prol da equidade.

Considerações finais

É notório que há um elenco razoavelmente amplo de definições sobre política pública. Entretanto, é perceptível que muitas dessas definições se limitam a descrever apenas como ela – política pública – deve ser entendida, enquanto ação governamental que visa modificações na realidade. Dessa forma, frequentemente, uma política pública tem a mesma função que o remédio que é prescrito para combater os efeitos de uma doença, sem considerar sua origem, as causas que incentivaram sua concepção, os desdobramentos, dentre outros aspectos importantes. Assim, ela se torna um instrumento, que passa a servir para alterar certas condições sociais, de acordo com a ideologia política prevalecente, em cada época da existência capitalista e de acordo com a realidade de cada país. Em síntese, em inúmeras circunstâncias, política pública torna-se um instrumento de amenização da lógica capitalista e, no Brasil, da lógica e das consequências decorrentes do capitalismo dependente.

Sabe-se que o capitalismo dependente tem gerado, ao longo de sua história, desigualdades econômicas e sociais de difícil solução. O abismo que separa aqueles que detêm a riqueza daqueles que vivem beirando a extrema pobreza é reflexo dessa dependência. Então, se este cenário desolador é reflexo da dependência, conseqüentemente, o equacionamento desta poderia concorrer para reverter ou alterar a realidade da imensa desigualdade social. Dito de outra forma, nesse ambiente, as políticas públicas, se adequadamente concebidas e implementadas, poderiam ter o relevante papel de amenizar e propor soluções para correção dessa nefasta realidade.

Ademais, não bastasse as limitações impostas às políticas públicas, no contexto do capitalismo dependente no Brasil, temos ainda o princípio de eficiência no setor público. De fato, a eficiência, no sentido de Pareto, aplicada de forma desconectada de outros princípios (i.e, a eficácia e a efetividade) poderia vir a gerar resultados que não são equânimes, concorrendo até mesmo, para aumentar ainda mais as desigualdades sociais. Assim sendo, entende-se que os governos - sobretudo em países, cuja realidade socioeconômica reclama profundas correções - devem procurar compatibilizar, na condução de suas ações (projetos, políticas públicas etc.), a busca da eficiência com a busca da equidade, tendo em vista o bem-estar social e, diante dos *trade-offs*, avaliar as medidas de perdas e ganhos de seus projetos, inspirados por todos estes princípios.

Cabe salientar ainda, que em contextos de países subdesenvolvidos e dependentes, nos quais a eficiência é incorporada como um dos nortes administrativos prevalecentes, os governos federal, estaduais e municipais terão certamente, uma difícil tarefa a realizar, em virtude das notórias desigualdades econômicas sociais existentes. Essa discussão tem se acirrado e vem ganhando consistência e relevância, sobretudo no que tange à priorização de um dos dois princípios – i.e., eficiência e equidade –, tendo de um lado quem defenda maior eficiência, com a finalidade de aumentar os recursos; e de outro lado, aqueles que defendem a priorização da equidade e, com isto, a diminuição significativa da desigualdade social.

De qualquer forma, com base nas discussões e nos relatos aqui expostos, entende-se que a lógica de mercado neoliberal oferece um caminho baseado em uma eficiência discutível e claramente desinteressada nos valores humanos propriamente ditos, enquanto a equidade, nesse contexto, é distorcida, na medida em que equânime será sempre entendido como uma distribuição que visa muito mais aos interesses do mercado, ao invés de privilegiar o atendimento às questões humanas e sociais associadas a segmentos mais vulneráveis.

Referências

ALCOFORADO, F.C. G. Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais. **Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. 10, 2005, Santiago. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/alcoforado_OS.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2013.

BAMBIRRA, Vânia. **O capitalismo dependente latino-americano**. Tradução: Fernando Correa Prado e Marina Machado Gouvêa. 2a.ed. Florianópolis: Editora Insular, 2013. 224p. (Coleção Pátria Grande).

BARRY, B. **Theories of justice**: a treatise on social justice. Berkeley: University of California Press, 1989.

BÔAS, B. V. Com lucro recorde, empresas do país pagam cada vez mais dividendos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 7 mai. 2012. Caderno de Economia, p. 20.

BORGES, B.; CALGARO, F. IDH do Brasil melhora e supera média da AL; país é o 79º em ranking mundial. In: **Uol Notícias**. Brasília, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2014/07/24/idh-do-brasil-sobe-supera-media-latinoamericana-mas-ainda-e-2-entre-brics.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

- BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 24 Ago. de 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Plano Brasil sem miséria**. Brasília, s.d. Disponível em: <<http://www.brasilsemisericia.gov.br/apresentacao>>. Acesso em: 15 jun. 2014a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). **Bolsa Família mantém mais de 434,6 mil pessoas fora da extrema pobreza em Sergipe**. Brasília, s.d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/abril/bolsa-familia-mantem-mais-de-434-6-mil-pessoas-fora-da-extrema-pobreza-em-sergipe>>. Acesso em 20 jul. 2014b.
- CAROS AMIGOS. **A ditadura militar no Brasil: a história em cima dos fatos**. São Paulo: Editora Caros Amigos, 2007. 384p. (Coleções Caros Amigos).
- CASTELO, Rodrigo. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 119-138, 1º Semestre de 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/7562/0>>. Acesso em: 13 jul. 2014.
- _____. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.
- CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A. et al (Orgs.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG/ Proex, 2002, cap. 1, p. 11-25.
- DEGENNSZAJH, R. R. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: Universidade nacional de Brasília. Capacitação em serviço social e política social. Módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 2000. p. 57-70.
- DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.
- FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade**. 5a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 149p. Disponível em: <http://forumeja.org.br/files/Acao_Cultural_para_a_Liberdade.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2014.
- FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. *Uploaded* em Março de 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/daeca/wp/wp-content/uploads/2009/03/capitalismo-e-liberdade.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2014.

- HAYWARD, J. E. S. Les politiques industrielles et économiques. In: GRAWITZ, M.; LÉCA, J. **Traité de science politique**. V. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985. p. 89.
- HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford University Press, 1984.
- KANG, T. H. **A busca pelo ótimo de Pareto**. 8/4/2007. Disponível em: <<http://oikomaniablogspot.com.br/2007/04/busca-pelo-timo-de-pareto.html>>. Acesso em: 6 dez. 2013.
- LAMOUNIER, B. Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência. s.d. Mimeografado.
- LENIN, V. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. 2. ed. Tradução de Olinto Beckerman. São Paulo: Global, 1982. 128p.
- LINDBLOM, C. E. **The policy making process**. New Jersey: Prentice-Hall, 1980.
- LYNN, L. E. **Designing public policy: a Casebook on the role of policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.
- MARINI, Ruy Mauro. Subdesenvolvimento e revolução. In:_____. **Subdesenvolvimento e revolução**. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2013, cap. 1, p. 47-71.
- MARTINS, Cristiane Fortes Nunes. **O princípio da eficiência na Administração Pública**. s/d. Disponível em: <<http://www.faete.edu.br/revista/artigocristiane.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2013.
- MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, n. 5, p. 1-4, Fev. 1995.
- MOTTA, P. R. Avaliação da administração pública: eficiência, eficácia e efetividade. In: Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP. Projeto "um novo Estado para São Paulo". São Paulo: FUNDAP, 1992. p. 172-212.
- NUNES, P. **Curva de indiferença**. Disponível em: <http://www.notapositiva.com/dicionario_economia/curvaindiferenca.htm>. Acesso em: 5 dez. 2013.
- OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. **Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación**. Buenos Aires: CLACSO, 1976.
- PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.
- SANO, Hironobu; FILHO, M. J. F. Montenegro. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. In: **Revista Desenvolvimento em Questão**. Ijuí: Editora Unijuí, n. 22, p. 35-61, jan./abr. 2013. Disponível em:

<<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>>.

Acesso em: 18 jul. 2014.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: _____; FERRAREZI, E (Orgs). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 21-42. Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858>.

Acesso em: 18 jul. 2014.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, N. A. **A longa agonia da dependência**: economia brasileira contemporânea (JK-FH). São Paulo: Editora Alfa-Omega, 2004. 760p.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. 3a. ed. New York: W. W. Norton, 2000.

SUBIRATS, J. **Análisis de Políticas Públicas y Eficácia de La Administración**. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.

TAUTZ, C. et al. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: PASSARINHO, P.; MAGALHÃES, J. P.; FILGUEIRAS, L. et al. **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 249-286.

TEIXEIRA, E. C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **Revista da AATR-BA**. 2002. Disponível em:

<<http://pt.scribd.com/doc/54996012/O-Papel-das-Politiclas-Publicas-na-Transformacao-da-Realidade>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Orgs). **Ruy Mauro Marini, vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. 304p.

VARSAÑO, R. et al. Uma análise da carga tributária do Brasil. **Texto para Discussão n. 583**

– **IPEA**. Rio de Janeiro, ago. 1998. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/td_0583.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2013.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 43-66. Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858>.

Acesso em: 18 jul. 2014