



OS QUATRO VETORES DA ECONOMIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Maurin Almeida Falcao¹

Resumo

O presente trabalho discorre sobre a avaliação *ex ante* das estratégias que devem guiar a formação da agenda para a elaboração de políticas públicas. Com efeito, a análise se volta não para a descrição e os conceitos próprios das políticas públicas, mas para o processo político negociador que antecede a sua preparação. Desse modo, a partir da utilização do método dedutivo e da pesquisa bibliográfica, privilegiou não apenas a identificação das variáveis que justificam a intervenção pública, mas também os seus objetivos, limites e credibilidade. Nesse intento, examina a regulação dos mercados e o tripé formado pela tributação, pelos gastos públicos e pela redistribuição, permitindo, assim, uma compreensão dos aspectos periféricos das políticas públicas.

Palavras-chave: Economia pública; Estado intervencionista; políticas públicas;

THE FOUR VECTORS OF THE ECONOMY OF PUBLIC POLICIES

Abstract

This work discusses the *ex ante* evaluation of the strategies that should guide the formation of the agenda for the elaboration of public policies. In effect, the analysis focuses not on the description and concepts specific to public policies, but on the political negotiating process that precedes their preparation. In this way, through the use of the deductive method and bibliographical research, priority was given to not only identifying the variables that justify public intervention, but also its objectives, limits and credibility. In this attempt, market regulation and the tripod formed by taxation, public spending and redistribution are examined, thus allowing an understanding of the peripheral aspects of public policies.

Keywords: Public economy; interventionist state; public policies.

Artigo recebido em: 31/05/2024 Aprovado em: 21/11/2024

DOI: <https://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v28n2.2024.45>

¹ Fundação Getúlio Vargas. E-mail: allcao@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

A economia pública é a teoria econômica que disciplina a intervenção do Estado e define o conjunto de ações a serem adotadas em relação à regulação dos mercados, às estratégias de tributação, ao gasto público à redistribuição. Em todo caso, a intervenção pública visa a melhorar a eficiência econômica e a alocação ótima de recursos sobretudo no que se refere à oferta de bens públicos e à eliminação das externalidades.

Na parte relativa à tributação, se preocupa em encontrar a melhor forma de conduzir a redistribuição da riqueza, a concessão de incentivos fiscais geradores de riqueza e o difícil equilíbrio do binômio equidade-eficiência. Na esfera dos gastos públicos, a intervenção cuida da criação de programas de transferência de renda com vistas à eliminação da pobreza e do risco social, além de promover a disponibilização de serviços públicos. Acoplado a esses desafios, a intervenção pública se preocupa ainda com a conciliação entre os mais diversos interesses, desde a influência dos grupos sociais na formação da escolha coletiva com os meios de financiamento das políticas públicas. Trata-se, então, de tema sensível e que envolve um debate contraditório de grandes dimensões. A abordagem tradicional das políticas públicas não tem considerado, às vezes, o papel importante que representa essas variáveis que gravitam em torno da formação da agenda política. Por isso, a preocupação em descrever os quatro vetores da economia das políticas públicas, os quais se encontram na antessala de formulação da agenda política da intervenção.

A partir desse entendimento, o trabalho que ora se propõe está dividido em cinco capítulos os quais se esforçam para descrever o essencial da economia das políticas públicas, com base no método dedutivo e na pesquisa bibliográfica, referenciando obras que evidenciam o estado da arte sobre o tema, principalmente a partir dos trabalhos de Bozio e Grenet (2015).

Em um primeiro capítulo descreve-se o percurso da economia pública e as razões que influenciaram a emergência do intervencionismo estatal. Para isso, foi preciso remontar ao século das luzes para entender o surgimento da solidariedade e a mudança social ocorrida na Sociedade Pós-Revolução Industrial. O abandono do Estado mínimo em proveito do Estado-providência levou à busca dos meios indispensáveis ao financiamento da ação social e as ferramentas a serem utilizadas na intervenção, seriam a alocação, a redistribuição e a estabilização, consolidadas por Musgrave (1973) quase um século depois. O capítulo explica ainda as teorias positiva e normativa, esta última voltada à economia do bem-estar e questiona qual seria o papel ideal do Estado na sociedade.

Posteriormente, no segundo capítulo, abordar-se-ão as justificativas para a intervenção pública a partir do pressuposto que apenas ao Estado caberia a condução do processo. Assim, elenca-

se a questão relativa à regulação dos mercados, inclusive o saneamento das falhas do mercado e a redução das desigualdades, tópico que engloba as questões tributação, do gasto público e da redistribuição. Essa abordagem do mercado como ordem social, a partir de uma cosmovisão (Ganem, 2012) faz parte de uma concepção normativa com vistas à obtenção do bem-estar social. Com o intuito de se reforçar a necessidade da intervenção pública, o trabalho enfatiza as formas de redistribuição horizontal e vertical, inerentes à ação para se eliminar a precariedade e o risco social.

Prosseguindo, em um terceiro capítulo, o texto discorre sobre os limites da intervenção pública. Para isso, traz ao debate, questões relacionadas à imperfeição das escolhas coletivas, à credibilidade das políticas públicas e às falhas do Estado. Desse modo, discorre sobre a estratégia dos grupos de interesse que orientam a tomada de decisão pela autoridade pública. Além da ação deliberada desses grupos, são relacionados os problemas decorrentes da natureza limitada da informação e da pluralidade dos indivíduos e das instituições que formam o poder público, onde se identifica a existência de interesses pessoais em detrimento do interesse coletivo. De forma inquestionável, pode-se afirmar que o Estado pode fracassar na obtenção do *optimum social* em decorrência da atuação desses fatores, o que atenta contra a credibilidade da intervenção pública.

Por sua vez, o quarto capítulo é dedicado à regulação dos mercados como justificativa para a intervenção pública. Não é por demais resgatar a ideia de que o surgimento da intervenção pública se deu, justamente, em decorrência das falhas do mercado liberal em promover o bem-estar dos indivíduos, isso na fase Pós-Revolução Industrial como já asseverado. A intervenção do Estado para regular as condições de concorrência e eliminar externalidades prejudiciais aos fins pretendidos, tudo pela busca de uma sociedade justa. A forte intervenção do Estado ocorrida após o fim da Segunda Guerra Mundial foi marcada pelo incremento do bem-estar e, ainda, pelo aumento significativo das contribuições sociais, o que desencadeou uma reação ao final dos Trinta Gloriosos (1945-1975) e que impôs a redução do Estado. Esse abalo das bases do Estado-providência culminou em uma crise responsável pela degradação social que se viu depois. Entretanto, nada disso reduziu a importância da intervenção pública com a finalidade de regular o mercado. Mais do que nunca, o próprio Estado seria o único responsável pela eliminação do risco social.

Finalmente, um último capítulo tratará da tributação, do gasto público e da redistribuição. A tributação é o meio privilegiado para o financiamento da intervenção pública e é indissociável do Estado moderno. Esteada no princípio do consentimento, o ônus tributário supõe a participação de todos no financiamento da ação social do Estado. Contudo, a equidade na repartição da carga tributária deve ser uma preocupação constante do Estado. Não se pode esquecer, ainda, da possibilidade que grupos de pressão e as coalizões têm de transferir esse ônus para uma maioria desorganizada. Além disso, o trabalho aponta, a partir do ótimo de Pareto, o paradoxo formado em

torno do tributo como expressão de solidariedade. Por fim, o viés dos gastos públicos se constitui em meio notável para justificar a intervenção pública. O papel essencial do Estado é o de assegurar a justa redistribuição da riqueza e a eliminação das desigualdades, assegurando, assim, a coesão social.

2 A ECONOMIA PÚBLICA

A intervenção do Estado se constitui, desde sempre, em tema complexo, marcado por clivagens e as justificativas sobre a sua dimensão ainda não encontraram a unanimidade necessária à sua validação. Entretanto, incorporou um estofo teórico importante para a evolução da economia pública. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o tema sempre foi seguido de um debate ideológico que colocou em campos opostos, diferentes correntes políticas. De um lado, os adeptos da intervenção estatal sempre tiveram como discurso o papel do Estado como o grande provedor das necessidades dos indivíduos, condição indispensável ao desenvolvimento conforme as lições consagradas do socialismo de cátedra alemão, ao final do século XIX. Por sua vez, a Sociedade pós-Revolução Industrial traria em seu bojo uma nova estrutura social ao marcar a passagem da sociedade antiga à sociedade moderna além de lançar a pedra fundamental da grande sociedade solidária que emergiria então. Assim, o intervencionismo estatal encontraria de uma vez por todas, as suas justificativas. Pelo outro lado, os defensores do Estado mínimo desfraldaram as suas bandeiras liberais com supedâneo no ensinamento dos economistas da escola austríaca, os quais tiveram grande influência na formação do pensamento econômico na primeira metade do século XX.

Todavia, é importante notar que a dinâmica do intervencionismo vai mais além das querelas ideológicas. No transcorrer do século XX foi largamente comprovado que o Estado seria o grande indutor das mudanças socioeconômicas e que a ele cabia o papel principal na solução dos problemas macroeconômicos. A teoria keynesiana viria a confirmar esse pressuposto a partir da década de 1930. Dessa forma, consolidou-se de forma gradual, a ideia de que o intervencionismo seria o único caminho com vistas à eliminação das disparidades verificadas no mercado liberal, marcado pelo desequilíbrio latente entre o capital e o trabalho.

Embora a passagem do Estado mínimo para o Estado intervencionista tenha ocorrido ainda no século XIX, apenas em 1959, a “codificação” das funções intervencionistas do Estado seria formulada apenas a partir da publicação da antológica obra de Musgrave sobre a teoria das finanças públicas. Essa obra consolidaria a teoria normativa da ação do Estado “por via das despesas e receitas públicas”, conforme observou Carp (2007). A síntese de Musgrave fixou as três funções da intervenção estatal, quais sejam: a alocação, a redistribuição e a estabilização. Com isso, conforme notou Carp

(2007), Musgrave marcaria “definitivamente a teoria do papel do Estado na Economia ao incluir a análise econômica das despesas públicas no mesmo patamar teórico das receitas públicas”.

Lajugie (1994, p. 29) nota que a expressão “intervencionismo” foi o nome dado a uma “corrente de pensamento desencadeada em razão das misérias da Revolução Industrial e que deu origem a uma legislação moderna de proteção dos trabalhadores”. Assim, a intervenção do Estado com o intuito de se eliminar os desequilíbrios entre o capital e o trabalho no século XIX, inauguraria a fase do Estado-providência. Falcão (2012, p. 126) observou por sua vez que “O Estado age justamente sobre as falhas do mercado, definindo assim, o grau de intervenção com o intuito de neutralizá-las”. Como se verifica, essas lacunas do mercado exigiram a intervenção do Estado com o fim precípuo de estabilizar as relações entre os principais segmentos socioeconômicos. Dessa forma, seria possível assegurar a coesão em torno dos objetivos perseguidos pelo Estado, qual seja, o de favorecer a emergência dos mercados, corrigir as falhas deste mesmo mercado, luta contra as desigualdades sociais e reduzir a precariedade.

É importante salientar que o peso da intervenção pública passou a fazer parte do cenário contemporâneo pois junto com as implicações políticas do processo vieram questões primordiais como a regulação dos serviços públicos, a seguridade social e a redistribuição. No que tange à redistribuição, deve ser observado que a mesma se constituiu em ícone da atuação estatal, estando ligada a um número significativo de programas sociais destinados à eliminação do risco social.

Conforme pontuou Wolfelsperger (1995), é nesse contexto que surge a economia pública, ramo da teoria econômica, a qual está ligada estreitamente à intervenção do Estado em todas os seus matizes. Em suma, o termo passou a designar “o conjunto de ações pelas quais um governo ou uma autoridade pública intervém na esfera econômica” (Bozio; Grenet, 2010, p. 04). Contudo, como se verá mais adiante, a ação do Estado seria pautada por diferentes interesses uma vez que a definição das escolhas coletivas se daria em quadro marcado por conflitos, os quais resultariam em uma disputa acirrada pelos escassos recursos públicos. É preciso observar ainda que essa disputa terminaria por envolver diferentes atores e grupos sociais, com distintos interesses. Integram esse rol, os grupos de interesses, os movimentos sociais, elites, os políticos e a burocracia.

Assim sendo, a emergência do Estado intervencionista na sociedade pós-Revolução Industrial marcaria a construção de uma nova sociedade e no âmbito das novas estruturas do Estado intervencionista que trouxe para si, dentre outros objetivos, a responsabilidade pelo delineamento de uma nova paisagem social fundada na solidariedade. Na esfera econômica, seriam disponibilizadas as regras que sustentariam o surgimento dos novos modos de produção e de comercialização. Por outro lado, a emergência dos mercados financeiros, das bolsas de valores e dos novos circuitos de produção

e de comercialização impor a necessidade de uma regulação por parte do Estado, além da questão social.

Na esteira da lição de Wolfspenger (1995), a economia pública passou a explicar a intervenção a partir da abordagem positiva e normativa do Estado. Na primeira perspectiva, a abordagem positiva estaria voltada para a avaliação dos efeitos das políticas públicas tais como a inovação, o crescimento, o emprego, dentre outras variáveis. Por sua vez, a teoria normativa tem como escopo a definição do tipo de política pública mais eficiente em relação aos objetivos, buscando explicar a noção de alocação eficaz e de alocação justa. Essa dicotomia da intervenção pública marcaria o compasso dos conflitos políticos que sempre estiveram presentes no que diz respeito à repartição da escassa riqueza social gerada pela sociedade e entregue, em parte, ao Estado por meio da tributação. Aliás, esse conflito decorre na sua amplitude, da teoria das escolhas públicas que trata sobre o papel do Estado e o comportamento político dos grupos sociais envolvidos na formação da agenda da intervenção pública. Esses grupos sociais são formados pelos agentes políticos, pela burocracia, pelos grupos de interesses, pelos movimentos sociais e pelas elites. Os interesses são variados e buscam, a qualquer custo, impor os seus objetivos sobre os outros grupos sociais, modificando ou influenciando as estratégias e a tomada de decisão pelo poder público.

Ainda quanto às teorias positiva e normativa do Estado, faz-se importante definir o âmbito de cada uma por se constituírem nos pilares da economia pública. A teoria positiva do Estado expõe o monopólio do constrangimento legítimo que detém o Estado. Rompidas as amarras do estado de natureza caracterizado pelos interesses egoístas, pela ausência de regras e fundado na dominação do forte sobre o fraco, passa-se ao estado de direito com o surgimento do contrato social e a disponibilização de um ordenamento jurídico como bem público destinado a garantir a coesão social. A partir do pressuposto de que os indivíduos não são homogêneos com base na vantagem que dispõe, chegou-se à divisão do trabalho social, onde cada um passou a ter funções especializadas na sociedade. A partir desta coesão de interesses, obteve-se ainda que de forma parcial, a paz civil, pois havia sido encontrada uma justificativa teórica para as desigualdades sociais.

No âmbito da teoria normativa o funcionamento do Estado não prevalece diante de uma realidade normativa composta por direitos e obrigações a partir de regras de conduta estipuladas previamente. Nos intramuros da teoria, impôs-se então, uma questão crucial para a sua melhor compreensão. Afinal, qual é o papel do estado na sociedade e como poderia ser alcançado o Estado “ótimo”? A partir da consideração dos valores sociais de um determinado momento, por exemplo, o Estado poderia definir melhor a sua intervenção sem o risco de prejudicar um ou outro grupo social. Para isso, a utilidade retirada de uma determinada alocação não poderia, do ponto de vista teórico, criar distinções entre grupo sociais. Sem dúvida, tal procedimento inviabilizaria, por exemplo, os

próprios cânones da teoria que tem acordado que a eficiência do mercado levaria ao incremento do bem-estar.

3 AS JUSTIFICATIVAS DA INTERVENÇÃO PÚBLICA

Como asseverado, a intervenção pública decorre do conjunto de ações pelas quais o governo intervém na economia em seu sentido lato, o que contempla também o tecido social. Os teóricos da economia pública são unâimes em afirmar, a partir de uma visão normativa, que a eficiência do mercado conduz inexoravelmente ao incremento do bem-estar. Mueller (2009, p. 16), por exemplo, aponta uma questão que justifica a ação do Estado ao discorrer sobre a teoria do interesse público. Para o autor, “A teoria do interesse público supõe, portanto, uma premissa comportamental para os legisladores/reguladores de maximizadores do bem-estar social, buscando corrigir problemas de falhas de mercado”. No mesmo diapasão, Nagib (2013, p. 06) ao discorrer sobre a matéria, observou que “As teorias normativas da regulação pressupõem que o mercado é frágil e a intervenção do governo é capaz de maximizar o bem-estar social”. Sem dúvida, a regulação que se inclui dentre as justificativas para a intervenção estatal com o fim precípua de eliminar as falhas do mercado, cujos casos clássicos, como aponta Nagib (2013, p. 10), são a concorrência imperfeita, as externalidades e a provisão de bens públicos. É importante verificar que essas falhas demandam uma ação do Estado com base nas funções intervencionistas de alocação, de redistribuição e de estabilização para que se possa assim, atingir uma situação ótima.

Em uma fase anterior à identificação das falhas de mercado, a intervenção deve disponibilizar bens públicos e outras medidas com o intuito de possibilitar a emergência desse mesmo mercado. Nessa hipótese, a ferramenta indispensável seria uma ação ostensiva de regulação com vistas a fortalecer uma economia que possa possibilitar também o incremento do bem-estar. São elementos indissociáveis que justificam a intervenção pública. Não obstante a presença de grupos em disputa pela riqueza social, o Estado deve se constituir no árbitro desses conflitos e atuar no sentido de assegurar uma alocação eficaz e justa ao mesmo tempo.

Outra vertente a justificar a intervenção do Estado seria a luta contra as desigualdades sociais e a redução da pobreza e da precariedade. Todavia, trata-se de uma tarefa árdua, não desprovida de embates de fundo ideológico e que opõe as classes sociais e gera uma disputa sem vencedores. Ao se referir ao tema da tributação e dos gastos públicos, antigas questões voltam à tona. Não se trata aqui de debater a repartição equânime do fardo tributário ou questionar quem paga e quem recebe os frutos da intervenção pública. A criação da grande sociedade solidária na fase pós-Revolução Industrial impôs a participação de todos no financiamento da questão social. A solidariedade

coercitiva se materializa na participação da coletividade por meio do pagamento de tributos. Essa redistribuição vertical é o núcleo duro da ação social do Estado e se traduz na concessão de um imposto negativo, distribuído sob certas condições e visa também a encontrar o difícil equilíbrio entre equidade e eficiência da tributação. Entretanto, deve-se insistir no fato de que o tripé da ação intervencionista do Estado está organizado também em torno do sistema tributário. De fato, o tributo é o grande meio de coesão social. Não há como pensar em uma sociedade sem tributos e é cediço que o mesmo faz parte das sociedades modernas.

Na outra vertente da intervenção estatal, encontram-se os gastos públicos, os quais se constituem em vitrine política de primeira grandeza. Os gastos públicos englobam desde a disponibilização de bens públicos destinado a incrementar o bem-estar social como também contempla os programas de transferência de renda com vista a eliminar o risco social. Os programas de redistribuição horizontal e vertical são os pilares de sustentação do Estado-providência. O termo remonta à mudança social do século XIX e ainda guarda uma simbologia importante por estar atrelado à grande sociedade solidária vigente até os dias atuais.

Breve, tributação e gastos públicos se complementam. Ambos integram os valores da intervenção pública, ao lado do incentivo à emergência de mercados ou à correção das suas falhas. Ao se discutir, por exemplo, o financiamento de políticas públicas, retoma-se a questão de quem paga e quem recebe. Esse questionamento, embora singelo, envolve os grupos sociais que em seus embates procuram orientar a intervenção pública em seu favor. A proeminência dos grupos sociais aqui citados ocorre em um cenário político onde todos tentam postergar o ônus tributário sobre o ombro de outros cidadãos-contribuintes ou se lançam na busca de uma maior fatia dos gastos públicos. A intervenção pública espelha os valores de uma sociedade e os seus costumes e, por esta razão, se constitui em obstáculo aos seus próprios objetivos.

4 OS LIMITES E OBSTÁCULOS DA INTERVENÇÃO PÚBLICA

Em uma análise açodada, a intervenção pública não enfrentaria obstáculos e limites à atuação estatal, sobretudo diante do monopólio do constrangimento legítimo descrito no quadro da teoria positiva. Contudo, as questões que envolvem a intervenção pública são complexas e que às vezes, perpassam o desdobramento lógico esperado.

Como se verá abaixo, o rol de variáveis capazes por si só, de inviabilizar a implementação ou execução de políticas públicas elaborada dentro dos ditames legais e que passaram por um processo exaustivo, desde a formação da agenda até a sua aprovação.

A. A formação das escolhas coletivas e a incidência dos grupos sociais que orientam a intervenção pública

As escolhas coletivas já citadas neste trabalho decorrem de uma situação na qual um grupo opta por uma escolha que acabará por afetar a utilidade dos membros de um outro grupo. As escolhas coletivas têm a sua origem em um conjunto de preferências individuais que, todavia, podem se sobrepor a de outros grupos que, embora majoritários, são submetidos às coalizões formadas pelas minorias organizadas. Atente-se para o fato de que todos participariam do financiamento público. Portanto, os grupos que orientam a intervenção pública passariam a deter a primazia no acesso aos recursos. Vê-se de pronto que se trata de uma distorção da escolha coletiva caso algum grupo venha a modificar ou interferir na formulação da agenda das políticas públicas.

Para uma melhor compreensão das escolhas coletivas, deve-se recorrer às valiosas lições da teoria do *Public Choice*, que examina os meandros da decisão política e os efeitos do clientelismo e, por consequência, os fracassos do governo e da burocracia. A aplicação dos princípios econômicos à ciência política é o vetor principal desta teoria que dissecou os sistemas políticos. Como explicou Butler (2015, p. 17), “Escolha Pública é frequentemente classificada como uma escola do pensamento econômico. Na verdade, é mais próxima de uma vertente da ciência política”. Ao colocar o Estado como objeto de estudo e, ainda, o sistema eleitoral, os partidos políticos, os grupos de pressão e a burocracia, a Escola do *Public Choice* perpassa pelas bases da sociologia política, o que ajudaria na compreensão dos interesses dos grupos sociais envolvidos. Seriam essas as causas do fracasso das escolhas coletivas? Afinal, como ainda observa Butler (2015, p. 53), de forma perspicaz, que há uma “tirania das minorias que constroem coalizões e que são formadas pelos grupos de interesse em busca dos seus próprios interesses”.

A construção de coalizões e o impacto sobre os demais grupos sociais, não é demais lembrar que nesse caso, uma minoria transfere o peso dos gastos públicos para essa outra parte da sociedade que nem sempre tem interesse por determinado projeto. Com efeito, a barganha política entre partidos, grupos de pressão e burocratas pode resultar em uma expansão inútil dos gastos públicos levando-se a uma espécie de ilusão fiscal que é a percepção falsa ou imperfeita dos custos e das vantagens obtidas. Os adeptos da teoria sustentam que a falta de racionalidade na escolha pública traria impactos sobre os gastos públicos e questionam se o crescimento desses gastos seria justificável sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico. Conforme esclarece Mourão (2008), o conceito de ilusão fiscal foi formulado por Amilcare Pulviani em 1903, quando o mesmo publicou a obra “*The theory of fiscal illusion*” e sobre a qual foi feita uma releitura por Buchanan mais de um meio século depois, em 1960. O magistério pioneiro de Pulviani foi difundido de tal forma que uma plêiade de economistas

adotou a argumentação desenvolvida pelo mesmo acerca da ilusão fiscal, como informam West e Winner (1980).

A propósito das tentativas de banimento do cenário econômico, as causas da ilusão fiscal, é importante destacar o papel regulador dos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional que viria a influenciar, no caso do Brasil, a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, impondo uma série de restrições aos gastos públicos. No entanto, a primazia de diversos princípios jurídicos como é o caso da não-vinculação das receitas tributárias às despesas e a complexidade do tributo que escondem a incidência real da carga tributária, fazem com que a ilusão fiscal persista. O distanciamento de todos das questões relacionadas a essa percepção falsa ou imperfeita dos custos da intervenção não deixa de revelar uma certa anestesia fiscal por parte do cidadão-contribuinte que não tem meios de verificar qual seria a justa contrapartida do Estado.

B. A imperfeição dos fluxos de informações como limite da intervenção pública

Ao se delimitar o campo de atuação da intervenção estatal, depara-se com limites e obstáculos as quais se originam não apenas nas dificuldades das escolhas públicas, mas também na natureza limitada da informação. De fato, a produção das informações necessárias à elaboração da agenda pública interfere não apenas na credibilidade da intervenção pública como também na avaliação das políticas públicas. Em um Estado de dimensões continentais como o Brasil, cuja organização política é estruturada em torno de um federalismo que tem como princípios basilares a solidariedade e a eficiência alocativa, a fiabilidade das informações provenientes dos diversos entes podem sofrer distorções e não considerar as diferenças regionais e locais. Sem embargos, as políticas públicas elaboradas a partir de Brasília podem não representar os anseios das populações que se encontram nos diferentes rincões do país.

Nessa toada, constata-se que a formação das escolhas coletivas pode não ter efetividade em relação não apenas à excessiva centralização da agenda política, mas também em decorrência da intervenção de grupos de interesse que podem “atravessar” a produção e a circulação das informações, influenciando o processo de decisão e, assim, atender interesses específicos.

A imperfeição das informações é uma das razões do fracasso da intervenção pública. Os fatos postos corroboram essa afirmativa. A sensibilidade do fluxo de informações não pode ser menosprezada pelos atores que decidem e formulam as políticas públicas. A sociedade é exigida para cumprir a sua parte no pacto social ao se manifestar por meio do processo eleitoral que valida o seu consentimento e, por esta razão, aguarda ansiosamente os resultados de suas escolhas. Além disso, cumpre com o seu dever de financiar o Estado. Entretanto, conforme ressaltado, esta sociedade depara-se com uma espécie de “tirania” das minorias organizadas que passam a influenciar não

apenas o financiamento da intervenção pública, mas também a produção e a circulação de informações que alimentam a formação da agenda política.

C. A pluralidade de interesses, de indivíduos e de instituições como obstáculos à credibilidade da intervenção pública

A esfera pública é formada por uma diversidade de indivíduos e de instituições os quais podem colocar os seus interesses individuais diante dos interesses coletivos. Sem dúvidas, os políticos, gestores, burocratas e produtores de informação podem desvirtuar a efetividade da intervenção pública. A essa constatação pessimista, devem ser juntadas as dificuldades que o Estado tem em implementar políticas sociais que possam ser consideradas ótimas. Cabe ressaltar nesse aspecto, que o ótimo social não tem como ser alcançado a partir da manipulação da informação e da ação dos grupos de pressão que influenciam a tomada de decisão e atentam contra a credibilidade da intervenção pública

Outra dificuldade importante, com a qual se depara o Estado, é aquela relacionada à definição da preferência coletiva a partir das escolhas individuais. A formação da escolha pública, além de exigir o consenso social e político para o seu êxito, sofre de maneira demasiada a influência do meio ao qual está relacionada.

A maximização do bem-estar dos indivíduos esbarra ainda na natureza centralizadora das decisões tomadas pelo Estado, conforme discorrido acima, levando a mais uma perspectiva de fracasso do Estado. Trata-se aqui de um aspecto que não deve ser negligenciado quando se discute a credibilidade da intervenção pública. A centralização própria do Estado supõe que haja uma gama importante de indivíduos envolvidos no processo de formulação de políticas públicas (atravessadores), em uma espécie de “balde furado”, onde o resultado final pode não ser aquele almejado pelas bases sociais. O federalismo pressupõe, além da solidariedade, a eficiência alocativa. Nesse caso, a estrutura política brasileira permitiria essa descentralização, principalmente no que se refere às fontes de financiamento da intervenção pública e à autonomia política, econômica e administrativa dos entes subnacionais? A resposta não exige um grande esforço intelectual para afirmar que não se permitiria.

Essa centralização se agrava na medida em que se constata um problema no fluxo de informações entre a ponta e o núcleo decisório. Há ainda uma outra questão relevante que seria a motivação dos políticos preocupados, os interesses pessoais em detrimento dos interesses coletivos além da intervenção inexorável dos grupos organizados que orientam a intervenção pública juntamente com os interesses da burocracia e da corrupção.

5 A REGULAÇÃO DOS MERCADOS COMO JUSTIFICATIVA DA INTERVENÇÃO PÚBLICA

Por não ser uma criação espontânea, o mercado precisa de um quadro jurídico e regulamentar indispensável (Bozio; Grenet, 2010, p. 49). A organização da concorrência, a regulação dos monopólios naturais e a correção das externalidades evidenciam a necessidade da intervenção pública. As questões ambientais, a redução da pobreza e da criminalidade, a eliminação dos conflitos sociais e a precariedade do sistema de saúde pública impõem a disponibilização e implementação de políticas públicas. Sem embargos, são os meios que se revelam apropriados para se combater essas externalidades negativas. Assim, o Estado atua no sentido de definir os contornos do mercado por meio de políticas públicas que se inserem nos ditames da economia normativa e que têm o condão de assegurar a estabilidade e a eficiência dessa ordem social, conforme descrito por Ganem (2012). Embora a regulação do mercado envolva diversas atribuições próprias da intervenção pública, como descrito no parágrafo anterior, esse trabalho se aterá às questões relacionadas às externalidades as quais concorrem para a perda de bem-estar social.

No Brasil, o agravamento da crise do Estado ocorrida a partir da década de 1980 decorreu, em parte, do fim dos Trinta Gloriosos (1945-1975), o qual exigiu mudanças profundas no sistema internacional e que não poupou, sem dúvida, os países em desenvolvimento. O Brasil, sempre dependente de investimentos internos, teve que se submeter às rigorosas diretrizes dos organismos internacionais de regulação econômica, como ocorreu no caso do Fundo Monetário Internacional durante a crise da década perdida (1980). O outro lado da questão está relacionado ao processo de urbanização pelo qual passou o Brasil após a década de 1960. Essa passagem da economia agrícola à economia industrial levou a um importante êxodo rural em um momento de crise do Estado. O resultado mais visível dessa “mudança social” seria a completa degradação dos serviços públicos em decorrência da redução dos gastos. Havia uma crise não apenas nos países desenvolvidos (inflação e desemprego) mas também nos países periféricos, dependentes do capital externos e colocados na camisa de força do FMI.

O aumento expressivo da população urbana no Brasil passou a exigir uma maior intervenção pública com vistas à eliminação de problemas sociais que geram externalidades negativas as quais incidem sobre questões primordiais para o desenvolvimento social do país. Esse quadro foi responsável pelos conflitos sociais e ainda se fazem presentes no século XXI.

Nessa hipótese, esse conjunto de externalidades negativas passaram a influenciar a formação da agenda das políticas públicas. Porém, se constitui em um terreno fértil para a ação de grupos de pressão e de agentes políticos imbuídos por interesses os mais diversos. Bozio e Grenet (2010, p. 31) destacaram com muita propriedade que políticos não são os únicos a orientar a

intervenção para satisfazer os seus próprios interesses, mas outros atores tentam modificar a ação do Estado para retirar vantagens pessoais.

O certo é que na atualidade, os temas da segurança pública, da saúde, da educação e da redução da pobreza estão sempre na agenda política. A escassez dos recursos e os egoísmos oriundos da pluralidade de interesse dos indivíduos e das instituições atuam no sentido de inverter o real papel do Estado na sociedade. Essa perspectiva permite concluir que a falta de credibilidade da intervenção pública dificulta, sobremaneira, a eliminação das externalidades negativas, levadas dessa forma, ao aumento do risco social.

A efetividade dos valores de uma sociedade justa passa pela eliminação dessas externalidades negativas cujos efeitos nefastos recaem sobre a própria organização do mercado. Esses pressupostos levam de imediato à noção de sociedade bem-ordenada de Rawls (2003, p.10), baseada em uma concepção política e pública de justiça. Soares (2014, p. 238), ao se debruçar sobre o conceito de Rawls, evoca “um princípio de cooperação entre as principais instituições políticas, sociais e econômicas” que em muito contribuiria para a paz social. Essa perspectiva levaria a maior credibilidade da intervenção pública? A resposta, por tudo que foi exposto acima, aponta para um sentido contrário, ou seja, não levaria. O consenso político que abarcaria todos os atributos descritos por Soares não estaria na ordem do dia em razão de um comportamento dos grupos sociais formados por uma minoria organizada que busca o melhor caminho para satisfazer os seus interesses pessoais. Há ainda o problema da qualidade da informação, do interesse da burocracia e dos políticos, temas tratados de forma exaustiva pelos adeptos do *Public Choice*.

Em suma, externalidades negativas afetam o funcionamento ótimo do mercado, visto não apenas como um universo de trocas econômicas. Nesse ângulo, Ganen (2012) afirmou que o mercado é uma ordem social e que a teoria desenvolvida por Hayek está assentada em uma cosmovisão da sociedade. Por si só, a intervenção pública está justificada.

6 TRIBUTAÇÃO, GASTO PÚBLICO E REDISTRIBUIÇÃO

A tributação e o gasto público dispõem de um lugar privilegiado quando se trata do delineamento da intervenção e da política fiscal. Como informado, o Estado age sobre o mercado a partir das funções clássicas de alocação, de redistribuição e de estabilização, nos termos da “codificação” elaborada por Musgrave e que integram parte da teoria normativa do Estado.

A – As estratégias que dominam a tributação no âmbito da intervenção pública

A gênese do Estado moderno veio acompanhada da emergência do Estado fiscal e do princípio do consentimento, sendo que a fundação da grande sociedade solidária após a Revolução Industrial no século XIX viria a justificar a intervenção do Estado no sentido de se eliminar o risco social. Desse modo, aos tributos foi atribuída a função de fornecer os meios para que o Estado pudesse financiar a sua ação social. A passagem do Estado mínimo à socialdemocracia fundou o Estado-providência e a partir daí, foram estabelecidos os laços sociais entre os indivíduos, ainda que coercitivos.

O que se viu no século seguinte foi a afirmação do Estado intervencionista notadamente a partir da grande revisão do contrato social ocorrido no pós-guerra: a universalização da proteção social segundo o modelo concebido pelo chamado Plano Beveridge na Inglaterra lançaria as bases modernas para as ações tendentes à eliminação da doença, da precariedade, da ociosidade e da proteção à velhice. Contudo, em decorrência dessa universalização das prestações sociais, ocorreria um crescimento exponencial da carga tributária, o que levaria, ao final dos Trinta Gloriosos, à redução do tamanho do Estado e à degradação das condições sociais.

Não obstante esse revés, o tributo foi consolidado como um instrumento notável de coesão social pelos seus efeitos sobre a solidariedade e a redistribuição, passando a fazer parte da paisagem contemporânea como um atributo do Estado moderno, sendo a sua exigência legitimada pelo princípio do consentimento.

No entanto, a repartição equânime do ônus fiscal tem suscitado debates contraditórios nas sociedades atuais. Na literatura fiscal prevalece uma maioria sobre a necessidade de se tributar determinadas expressões de riqueza em detrimento de outras. Registre-se que na modelagem do sistema jurídico-tributário prevalece também a influência de grupos de pressão que encontram sempre uma maneira de transferir a carga sobre o ombro de outros. A propósito, Wicksell apontou que no caso da Escola Pública uma maioria no poder poderia transferir injustamente o peso da tributação à minoria (Butler, 2015, p. 27). A preocupação de Wicksell vai justamente ao encontro do que foi colocado aqui como limite e credibilidade da intervenção pública, qual seja, a possibilidade de influência sobre a tomada de decisão do poder público que os grupos organizados têm. A formação de coalizões é um ótimo exemplo.

Apesar dos seus efeitos benéficos para a coesão social, pois é a base do financiamento do Estado, como dito, o tributo é, ao mesmo tempo, uma intervenção no patrimônio dos particulares. Por esta razão, leva, ainda, à perda de bem-estar em face do sacrifício fiscal ao qual foram submetidos. Trata-se aqui de um paradoxo, pois se de um lado, o tributo contribui para o incremento do bem-estar, pelo outro, reduz o bem-estar de quem paga. Nesse caso, se a questão for analisada a partir do Ótimo

de Pareto, onde as alocações decorrentes da intervenção do Estado levam a uma situação ótima, não haverá como melhorar a situação de um indivíduo sem prejudicar a de outro. Em suma, para se favorecer um indivíduo, um outro será forçosamente prejudicado. O problema pode ser mitigado a partir de uma alocação para o fornecimento de um determinado bem público, o qual, por sua característica de não-rivalidade e não-excludência.

Há, ainda, um outro ponto de fricção no que se refere à tributação e que busca contribuir para o debate sobre justiça fiscal. Trata-se do binômio equidade-eficiência. Se por um lado, a exigência tributária deve se voltar para a equidade entre os contribuintes, ou seja, a repartição justa do fardo tributário, a eficiência, por sua vez, se preocupa com a rentabilidade do tributo. Por exemplo, os tributos indiretos que incidem sobre o consumo tendem a ser eficientes pois contribuem de forma significativa para o montante das receitas tributárias. Apesar disso, não atendem o critério da equidade, pois incidem de forma regressiva sobre toda e qualquer categoria de renda, de forma indistinta e sem considerar a capacidade contributiva do indivíduo.

De fato, a justiça fiscal deve ser perseguida pelo Estado para que a participação de todos no seu financiamento ocorra de forma equânime. Contudo, o próprio mecanismo tributário impede o alcance desse objetivo, pois haverá sempre a possibilidade de se postergar o ônus sobre outros indivíduos. Sem temor, pode-se afirmar que o sistema tributário inverte o fluxo da redistribuição, do pobre para o rico. A grande interrogação colocada pela Escolha Pública é que jamais se sabe quem paga e quem recebe, o que talvez justifique uma certa ilusão fiscal.

B. Os gastos públicos e a redistribuição

Como ensinam Bozio e Grenet (2015, 69), os gastos públicos são direcionados para “dois tipos de intervenção distintos”. O primeiro se refere à produção de serviços públicos como a defesa nacional, a saúde e a educação dentre outras e que beneficiariam os cidadãos em sua totalidade. A outra intervenção, considerada a mais importante pelos autores, diz respeito ao financiamento de transferência de renda em decorrência do risco social como a doença, o desemprego e a velhice. Aliás, essa é a missão fundamental da seguridade social conforme assegurado no art. 194 da Constituição Federal do Brasil.

Gastos públicos e redistribuição são indissociáveis na medida em que o Estado deve se esforçar com vistas ao alcance da justiça social e à eliminação das desigualdades. Os programas de transferência de renda inscritos na agenda política atual passaram por modificações estruturais ao longo das três últimas décadas e longe de ser um programa de Estado, têm sido modificados no entra-e-sai de governos. A perenidade dos programas de redistribuição de renda poderia levar a uma certa

paz social, todavia, junto ao grande público tem sido passado uma imagem de instabilidade, quando não, de um benefício a serviço do sistema político.

A redistribuição pode ocorrer de forma vertical ou horizontal. A primeira projeta uma relação social a partir da qual os indivíduos com maior poder aquisitivo estariam na parte superior da escala, enquanto que os indivíduos de menor condição, na parte de baixo da referida escala. Nesse caso, a parte superior seria tributada de acordo com a sua capacidade contributiva enquanto que a parte inferior, ao invés de pagar, receberia as transferências para fins de complementação de renda. Essa é a base da teoria do imposto negativo. Com isso, seria possível obter um equilíbrio social em função da mobilidade promovida pela redistribuição de renda. As críticas feitas por aqueles que suportam o ônus tributário, como o fato de que esses programas levariam à ociosidade, por exemplo, estão distantes da realidade dos grotões do Brasil, onde as transferências sociais representam um motor importante para a economia local.

Quanto à redistribuição horizontal, mais próxima do objetivo de eliminação do risco social, consiste na complementação da renda de indivíduos ativos no mercado de trabalho e cuja renda seria insuficiente ao ponto de levá-lo à precariedade. Outro exemplo típico decorre da situação na qual um indivíduo durante toda a sua vida ativa contribuiu para o sistema de aposentadorias e que, a partir de um determinado momento, passa a receber os seus proventos de aposentado.

7 CONCLUSÃO

O esforço despendido ao longo deste trabalho foi no sentido de descrever os contornos da economia das políticas públicas sem adentrar, contudo, nos seus conceitos basilares. A preocupação central foi a de discorrer sobre as justificativas para a intervenção pública, os seus limites e a sua credibilidade.

Os meandros da agenda política que levam à formação das políticas públicas passam pelo crivo das escolhas coletivas, pela qualidade do fluxo de informações e pela aprovação dos grupos de interesses envolvidos no processo. O fato é que uma determinada política pública, por não ser aquela decidida pelos segmentos sociais, mas sim, de acordo com a vontade de minorias organizadas, conseguem o seu intento. Essa estratégia leva a uma maior participação na riqueza social produzida pelo Estado. Como observado, a ação dos grupos de pressão, dos movimentos sociais e das elites transferem os custos do financiamento de políticas públicas para a maioria desorganizada, distorcendo a finalidade das políticas públicas.

Por fim, o intento maior foi o de se jogar uma luz sobre aspectos importantes das políticas públicas e que, às vezes, não são percebidos quando se analisa o processo em toda a sua

integralidade. Com efeito, a preocupação sempre ocorre em relação à disponibilização, implementação e avaliação das políticas públicas. Não há, por consequência, como não considerar as justificativas, a credibilidade e os obstáculos da intervenção pública. Nesse entendimento, vem ainda a questão sobre a regulação de mercados, o papel da tributação e dos gastos públicos sem olvidar todo o núcleo central da intervenção pública que é a formação da vontade coletiva. São os aspectos *ex ante* das políticas públicas a serem considerados.

REFERÊNCIAS

- BOZIO, A. GRENET, J. **Économie des politiques publiques**. Paris: La Découverte, 2010.
- BUTLER, E. **Escolha Pública**. Tradução de Matheus Pacini. São Paulo: Bunker Editorial, 2015.
- CARP, Rui. Musgrave, um professor de finanças públicas no panteão da Teoria Económica”. **Jornal de Negócios**, Lisboa, 2007. Disponível em: https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/musgrave_um_professor_de_financas_publicas_no_panteao_da_teorias_economica. Acesso em: 22 nov. 2023.
- FALCÃO, M. A. A teoria econômica clássica do tributo. **Revista de Direito Empresarial**, Curitiba, v. 9, n. 3, 2012, p. 123-144.
- GANEM, A. O mercado como ordem social em Adam Smith, Walras e Hayek, **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 1, abr. 2012, p. 143-164.
- LAJUGIE, J. **Les doctrines économiques**. 15^o ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1994.
- MOURÃO, P. R. The Consequences of Fiscal Illusion on Economic Growth. **eJournal of Tax Research**, v. 6, n. 2, p. 82-89, 2008. Disponível em: <https://www.unsw.edu.au/content/dam/pdfs/business/acct-audit-tax/research-reports/past-issues/bus-2008/2008-volume-6-number-2/BUS-2008-V6-paper1-v6-n2.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2023.
- MUELLER, B. Regulação, informação e política: uma resenha da teoria política positiva da regulação. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 09-29, set./dez. 2001.
- MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas**: um estudo da economia governamental. São Paulo: Atlas, 1973.
- NAGIB, S. K. **Regulação**: instituições, teorias e desenhos. 2013. 48 f. Monografia (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- SOARES, D. A. Os Direitos Sociais e a Teoria da Justiça de John Rawls, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 203, p. 237-247, jul./set. 2014.

WEST, E.G., WINER, S. L. Optimal Fiscal Illusion and the Size of Government. **Public Choice**, Michigan, v. 35, n. 5, p. 607-622, 1980.

WOLFELSPERGER, Alain. **Economie Publique**. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.