

Modelos econômicos na análise de política pública*

BERNARD H. BOOMS**

1. Introdução; 2. Economistas, economia e análise política; 3. Modelos complexos; 4. Modelos simples; 5. Sugestões.

1. Introdução

Tenho de confessar que sou economista. E se o faço, é em virtude do estado da economia norte-americana dos nossos dias. A verdade é que, desde o caso Watergate, o descrédito dos economistas nos Estados Unidos só tem sido superado pelo dos advogados. Também digo que é uma confissão, porque os economistas têm ocupado posições proeminentes na análise de política pública sem muito sucesso, em todo mundo, fato que voltarei a comentar. Devo dizer também que estou trabalhando atualmente como economista na área de administração municipal.

1.1 O "explorador"

Quando comuniquei aos meus colegas da área acadêmica que iria deixar a universidade para me dedicar um pouco à administração municipal,

* Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, de 27 a 30 de maio de 1975.

O autor agradece a Joan Booms, William Donaldson, Glenn Peterson, Norman Robert e Mary Ann Welton pela colaboração prestada na elaboração deste trabalho. Expressa também sua gratidão à Escola Brasileira de Administração Pública e à Fundação Getúlio Vargas pelo estímulo recebido e pelo convite que lhe foi feito para participar do Seminário.

** O autor é atualmente economista *in residence* no Office of the City Manager em Tacoma, Washington, e professor-visitante na Graduate School of Public Admi-

olharam-me com grande descrença e alguma suspeita. Parecia-lhes estranha a minha transferência dos claustros universitários para o sinistro e corrupto ambiente de uma prefeitura, com suas funções tão pouco atraentes. Essa diversificação, além do mais, foi considerada “perigosa” para a carreira profissional. Em termos acadêmicos, as mudanças não são vistas como capazes de abrir ou ampliar horizontes. Além disso, havia um “quê” de misterioso nas perguntas que faziam a respeito dos meus planos. Não podiam deixar de estar um tanto intrigados. Ansiavam por ver se eu sobreviveria e, como bons cientistas, desejavam conhecer o que eu iria descobrir na minha viagem às terras estranhas do governo local. Afastei-me da universidade, sentindo-me muito mais um explorador que rumasse para um país desconhecido.

Costuma-se tradicionalmente convidar os exploradores para realizar conferências sobre as criaturas misteriosas e descrever os costumes exóticos e as atividades incomuns que observaram em suas viagens. Suspeito, portanto, ter sido convidado para preparar e apresentar este trabalho porque me consideram um explorador desse lugar estranho e desconhecido — a terra do governo urbano.

Apesar de não ser nativo dessa terra, sou quase uma raridade, por haver vivido longamente com os naturais dessa região e adquirido alguns de seus hábitos. Poderia crer, dessa forma, que também fui convidado, a fim de acrescentar um pouco de colorido ao encontro. A não ser pelas razões expostas, de que maneira justificar os problemas e as despesas para trazer tal “espécime” ao Brasil?¹ Mas, a partir do momento em que soube que viria para cá, preocupei-me sobre o que deveria fazer para justificar o convite recebido. Sou provavelmente um dos poucos americanos a virem ao Brasil sem ser um especialista sobre este País. Tampouco sou um especialista em análise de política pública, nem mesmo em governo local. O que sou, realmente, é especialista na minha própria experiência. Felizmente, muito se pode aprender dos relatos de um explorador. Espero, assim, que a minha experiência pessoal no governo local de Tacoma e como economista dedicado à análise de políticas públicas não constitua uma exceção. Relatar o que me tem acontecido, creio, é o único modo de me desincumbir da responsabilidade da qual me sinto imbuído.

1.2 *Objetivos*

Pretendo examinar a utilização e a utilidade dos modelos econômicos na análise de política pública. Por razões óbvias, o estudo focalizará apenas a experiência dos Estados Unidos da América do Norte. Tratarei principalmente dos modelos econômicos aplicados à análise de questões de política pública relacionadas com o governo *urbano*. Espero, contudo, que boa parte

nistration na University of Washington, em Seattle, Washington. É também professor associado da Pennsylvania State University, University Park, Pennsylvania.

¹ A analogia com o explorador e as idéias sobre o convite foram retiradas de Donaldson, William V. Science and the public sector: the user's viewpoint. *Proceedings of the National Academy of Science*, v. 71, n. 6, p. 25-76, June 1974.

do que venha a dizer também se aplique a outros países e à análise de política pública de outras esferas de governo.

O que tenho a dizer, no caso brasileiro, relaciona-se mais estreitamente à utilização de modelos pelos governos estaduais e à interação desses governos com os esforços de análise política do governo nacional.

Assim como não é verdade que uma rosa é uma rosa, é uma rosa, é uma rosa... , também não se deve afirmar que um modelo é um modelo, é um modelo. Para os propósitos desta discussão, eu os dividirei em modelos complexos e simples. A base de sua distinção é um tanto ou quanto arbitrária, mas — felizmente — operacional. Discutiremos também a tendência a considerar que, para a análise de política pública, os modelos complexos são relativamente menos úteis que os simples.

1.3 *Definições*

Modelo complexo é aquele que procura respostas para questões globais e genéricas e envolve conceitos além dos que se encontram na literatura introdutória de economia e estatística. Dessa maneira, os modelos destinados a serem aplicados a várias cidades poderiam ser chamados de complexos. Também são complexos os modelos que focalizam o problema total, em vez de considerar apenas um de seus aspectos. Por exemplo, um modelo de transporte urbano é complexo, mas o que vise resolver a questão dos horários dos ônibus (parte do problema de transporte) não o é. Da mesma forma, qualquer modelo que demande análise de regressão em computadores e grande quantidade de dados, será classificado como complexo.

Em consequência, o modelo simples se destina a um problema específico e é aplicável a um caso determinado. Está ao nível de compreensão de qualquer leigo instruído e não necessita de uso intensivo de computador ou grande quantidade de dados.

1.4 *Estrutura do trabalho*

Em primeiro lugar, gostaria de discutir algumas das limitações da aplicação de modelos econômicos à análise de política pública, decorrentes da maneira pela qual os economistas enfrentam o problema e de seu desconhecimento sobre o governo, o processo político e o papel da análise política no governo. Passarei, a seguir, a examinar a utilização e a utilidade da economia na política pública. Quando tratar de utilidade, focalizarei as deficiências técnicas do que conhecemos, ou seja, dos nossos modelos, e descreverei os pontos fracos na sua aplicação. A discussão a respeito da utilização e da utilidade será dividida em casos de modelos complexos e modelos simples. Por último, aventurar-me-ei a oferecer algumas sugestões ou roteiros, baseados em minha experiência pessoal, para os analistas políticos que, pela primeira vez e por seus próprios meios, estejam se ensaiando no território do governo local.

2. Economistas, economia e análise política

Na primeira parte deste item, gostaria de me aprofundar um pouco em detalhes sobre minha própria experiência no governo urbano, o que servirá de ponto de partida para alguns comentários sobre considerações normalmente relegadas da análise política pelos estudiosos da economia e outros especialistas. O que eu diria preliminarmente, poderia ser resumido no seguinte depoimento: “Cuidado com os economistas que adotam modelos para a análise de política pública.” De fato, eles não têm sido bem sucedidos no assessoramento político fora da área macroeconômica da política fiscal e monetária. (Alguns diriam, mesmo, que em todas as áreas tiveram pouco sucesso.) Uns poucos exemplos positivos, contudo, podem ser encontrados.

2.1 *Lições da experiência em Tacoma*

Como a maioria dos economistas, considero o mundo carente de “análise racional”. Na realidade, a única coisa com que me preocupei, antes de iniciar a peregrinação pela área governamental, foi a análise. Por força da preocupação dos economistas com a análise racional, suas prescrições políticas frequentemente não são bem aceitas pela opinião e pelo julgamento público. Não é de surpreender: foram elaboradas unicamente com 1/3 dos elementos necessários — ficando, portanto, incompletas. Descobri rapidamente, atuando no governo local, que além da análise racional as políticas e as pessoas que implementam os programas públicos são partes igualmente importantes para dar à teoria condições de viabilidade. Nós, economistas, tendemos a desprezar e ignorar a implementação (recursos humanos, administração e gerência de projetos) e as políticas. Porque não vemos o que é tão óbvio para os demais, nossas sugestões políticas soam estranhamente para os não-economistas. Em reuniões sociais, depois de me apresentarem como economista, meus amigos sentiam-se na obrigação de acrescentar: “Mas ele é 100%.” Desde minha experiência em Tacoma, passei a compreender a razão pela qual meus amigos adicionavam aquela frase.

Para os que vêem o mundo como uma totalidade, parece muito desequilibrada e tacanha a visão dos economistas. Poder-se-ia perguntar, então, por que essa visão tem dominado o campo da política pública? Pretendo responder a esta pergunta focalizando o que significa para os economistas a análise racional. Entrarei, posteriormente, em considerações que são omitidas na análise política, na implementação e na política.

2.2 *Economia — “análise racional”²*

Não creio ser exagero afirmar que os economistas têm estado envolvidos numa espécie de imperialismo intelectual em análise da política pública.

² Este e os dois subitens seguintes baseiam-se, em grande parte, em Nelson, Richard R. *Intellectualizing about the moon-ghetto metaphor: a study of the current malaise of national analysis of social problems*. rev. Feb. 1974. mimeogr.

O instrumental utilizado pela economia predomina na literatura acadêmica a respeito do assunto, embora a ciência política pareça ser a disciplina mais adequada a proporcionar estrutura para a análise da política social. A razão pela qual a ciência política não assumiu essa liderança reside no fato de que ela carece de uma estrutura teórico-normativa, enquanto a economia a possui bem desenvolvida. Os economistas, portanto, dispõem e fazem uso de um padrão para julgar a qualidade em termos de resultados políticos. Podemos provavelmente afirmar também que o elemento positivo ou prognosticador da teoria econômica é bem articulado. Como consequência, as descrições econômicas do “que é” possuem, mesmo que superficialmente, aparência científica.

2.2.1 A utilização inadequada da solução de mercado

Infelizmente, esses “pontos fortes” da teoria econômica têm também constituído a causa do fracasso da economia e dos profissionais dessa área na análise da política pública. Os economistas traduziram a noção de “eficiência” por “interesse público”, utilizando a articulação da demanda baseada na soberania do consumidor, e a resposta da oferta fundamentada nos mecanismos da competição. Em outras palavras, as soluções baseadas no mercado são usadas como a norma, o que pressupõe que suas falhas não constituem um problema, ou que os remédios para elas podem ser facilmente criados e aplicados.³ A maioria das questões sobre política, porém, não é do tipo “consumidor-demanda-empresa privada-oferta”, mas envolve externalidades e outros elementos que constituem os pontos fracos do mercado.

Os modelos econômicos implicam ainda suposições sobre o que deve ser otimizado. O debate, aqui, refere-se a valores, que são relativos ao processo político e não ao processo racional. Uma questão muito mais difícil do que a otimização vem sendo levantada e talvez só seja resolvida mediante uma solução política. Isso leva a crer que os modelos econômicos só aparentemente sejam úteis à análise da política pública.

2.2.2 Metodologia

Os modelos econômicos apresentam, além disso, alguns problemas metodológicos, muito embora essas dificuldades não sejam as principais na aplicação da economia à política pública.⁴ A maior parte dos modelos sofre do paradoxo de poder, isto é, um modelo não pode ser forte tanto no seu poder de explanação como de previsão.⁵ O que se verifica é que os modelos altamente qualificados, em termos explanatórios, possuem baixo valor de prognose, e que os modelos preditivos freqüentemente guardam pouca

³ Nelson, Richard R. op. cit. p. 39.

⁴ Este ponto de vista é também adotado por Williams, Walter. *The direct usefulness of evaluative research and policy analysis in social policy making*. June 1974. p. 9. mimeogr.

⁵ Dubin, Robert. *Theory building*. New York, Free Press 1969.

semelhança real com o processo no qual se basearam. Em decorrência, modelos abstratos e não-intuitivos são empregados para prognosticar, fenômeno este que desperta grande suspeita por parte dos usuários provocando, freqüentemente, resultados imprecisos. O paradoxo de poder significa, por outro lado, que precisamos trabalhar em dobro para obter tanto o conhecimento como o controle dos resultados políticos.

2.2.3 Supervalorização

Os economistas têm sido igualmente culpados por supervalorizar a análise racional, ao mesmo tempo que seus modelos. Como resultado, são freqüentemente menosprezados pelas pessoas às quais desejam servir. As limitações dos modelos econômicos e da análise racional têm sido inúmeras vezes ignoradas, e alguns economistas já estão reconsiderando, inclusive, as restrições de sua "ciência" no que se relaciona à análise pública.⁶

2.3 Implementação

Se uma parcela substancial de análise de políticas públicas realizadas por economistas tem representado o triunfo da técnica sobre o objetivo, isto se deve, principalmente, a um certo descaso pela implementação. A importância desse aspecto foi bem estabelecida na seguinte citação:

"Quando alguém se interessa primordialmente pelo que o governo realmente faz, a pergunta inevitável é: 'Que percentagem do trabalho se realiza, para se conseguir uma ação governamental desejada, quando a alternativa analítica preferida já foi identificada?' Minha estimativa é de cerca de 10%, nos casos normais, chegando ao máximo de 50%, em outros. O restante, isto é, a distância entre as soluções preferidas e o comportamento real do governo, nós rotulamos, na análise convencional, de 'falha de análise'.

Se os analistas e técnicos quiserem aumentar sua habilidade para atingir os resultados políticos desejados, terão que desenvolver maneiras de pensar analiticamente sobre o problema considerado em sua globalidade. Isto não significa que disponhamos de grande quantidade de boas soluções analíticas para os problemas, mas sim que elas são mais numerosas do que de ações adequadas. Assim, teremos que encontrar maneiras de pensar mais profundamente sobre o problema da implementação."⁷

O grande problema não é a metodologia, mas a implementação — como traduzir em ação a política vigente.

Não está em debate, aqui, a qualidade da informação introduzida no sistema pelos analistas políticos, e sim o tipo e o volume de informação, bem como a capacidade da organização pública para processá-la. Creio que a maioria dos analistas, e não apenas os economistas, tem descurado das dimensões da implementação relativa à análise política. Minha experiência

⁶ Veja, por exemplo, Rivlin, Alice M. *Systematic thinking for social action*. Washington, Brookings Institute, 1971.

⁷ Allison, Graham. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. New York, Little, Brown, 1971. p. 267-8, conforme citado em Williams. op. cit.

indica que é muito limitada a quantidade de dados que o sistema governamental típico pode assimilar e usar proveitosamente, devendo tais dados serem apresentados aos poucos.

Algumas evidências a respeito da aplicação de análise das ciências sociais ao processo decisório brasileiro estão para ser publicados e deverão complementar a afirmativa de que a análise simples e em pequenas doses é mais útil para os propósitos da política.⁸

2.4 Política

Se a política é a ciência do comprometimento e a arte do possível, os economistas não são bons políticos. De fato, eu diria que sua sensibilidade nesse setor aproxima-se de zero. Neste ponto, seria de esperar que os cientistas políticos brilhassem, pois as questões relacionadas com objetivos, valores e o processo de resolução de conflitos quanto a valores e objetivos são, de fato, o campo da ciência política. O processo político e o de decidir constituem o que o especialista busca compreender. Como mencionamos, a teoria política normativa não está ainda inteiramente articulada. Ao cientista político é deixada a responsabilidade de definir o "interesse público" como qualquer resultado alcançado através de um processo político legítimo.⁹

Apenas recentemente os pesquisadores têm tentado desenvolver proposições sobre o que deveria ser o processo de tomada de decisões e em que consiste o interesse público. Infelizmente, muitos deles ignoram a questão política, transformando-se em economistas e passando a utilizar suas idéias.

A administração pública também é de pouca valia na compreensão do processo decisório, seja no campo político, seja no governamental. Tem sido dada ênfase aos níveis governamentais e sua interação (municipal, estadual e federal) ou à estrutura departamental da administração, a níveis mais amplos, tais como a polícia e obras públicas. Problemas ou atividades mais específicas não têm sido objeto de maiores preocupações. É abundante o material de natureza descritiva sobre a estrutura organizacional do governo, mas escasso o que diz respeito à maneira pela qual ela se relaciona aos resultados substantivos de projetos ou programas específicos. Tal como na ciência política, é difícil encontrar, na literatura sobre administração pública, proposições teóricas sobre o que deve ser; são ainda mais escassos os prognósticos do impacto de estruturas administrativas alternativas.

Torna-se necessário aplicar os modelos econômicos à política pública em uma dimensão mais ampla. Até que se desenvolva a maneira adequada para auxiliar o analista na determinação dos objetivos de um programa, ele estará constantemente dividido entre uma visão analítica racional pura, de um lado, e o desejo de incorporar as realidades políticas, de outro.

⁸ Barros, Alexandre S.C. *Brazilian case study on the dissemination of social sciences information among policy makers*. Este relatório deverá estar disponível na OECD Development Center, em Paris, no início de 1976.

⁹ Nelson, Richard R. op. cit. p. 35.

Se o processo decisório público fosse motivado unicamente pelo benefício econômico direto, muitos programas jamais teriam surgido. Em política, os interesses e as prioridades de diferentes clientelas são integrados através de uma série de trocas e concessões. Essas trocas, isto é, a comercialização das compensações econômicas entre os programas, representam, na visão estreita do analista racional, ineficiências do programa, quando considerados os seus objetivos declarados. Além disso, servem frequentemente como método de obtenção de apoio político para o programa. O analista que ignora tal fato poderá descobrir que sua análise tem valor limitado para aqueles aos quais deseja servir.¹⁰

Se se pretende que a análise de políticas seja útil, deve-se levar em consideração o que é politicamente possível ou impossível. Ao mesmo tempo, essa análise deve contribuir para resolver melhor as questões de conflitos de valores. O último ponto suscita mesmo uma discussão filosófica a respeito da determinação ou escolha de objetivos pelo analista, retirando assim a legitimidade do processo político democrático. Em livro sobre o envolvimento dos Estados Unidos no Vietnã,¹¹ David Halberstam levantou a questão, salientando que muitos daqueles que tomaram decisões relativas ao envolvimento americano eram ocupantes de cargos para os quais não se exigia eleição. Não eram, portanto, diretamente responsáveis perante o eleitorado, estando mesmo com frequência fora da alçada daqueles escolhidos pelos eleitores. Como analistas, estamos a serviço de quem serve ao povo. Pessoalmente, sentir-me-ia muito pouco à vontade sendo mais do que um servidor de uma personalidade e de um processo político legitimados. (Legitimado, aqui, é usado para indicar o governo eleito pelo voto dos cidadãos.) Qualquer mudança nas decisões relativas a políticas públicas suscita questões e problemas fundamentais para os técnicos.

As dificuldades com a análise racional, a implementação e a política refletem-se, em minha opinião, em todos os níveis governamentais, onde modelos econômicos têm sido aplicados à análise de política social. O fracasso do PPBS (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento) a nível nacional, nos Estados Unidos, ilustra esse fato.

Prometi, porém, manter-me fiel aos conhecimentos adquiridos através de minha experiência pessoal, e parece que já me desviei um pouco desse compromisso, estando certo de que os cientistas políticos aqui presentes concordam com isso. Quero continuar a tratar especificamente dos modelos econômicos, na análise da política pública urbana.

3. Modelos complexos

O exame dos modelos complexos será feito em duas partes. A primeira referir-se-á a sua utilização na análise urbana, conforme o tipo de órgão

¹⁰ Goldstone, S. Dilemmas for systems analysis of urban public programs. In: Mesarovic & Reisman. ed. *Systems approach and the city*. Amsterdam, North-Holland Press, 1972. p. 375-88.

¹¹ Halberstam, David. *The best and the brightest*. New York, Random House, 1972.

governamental, proporcionando algumas informações sobre o enfoque dos modelos em uso. A questão da utilidade desses modelos será tratada posteriormente, na segunda parte.

3.1 *Utilização dos modelos complexos*

Como dissemos anteriormente, os modelos complexos são fenômenos aplicados ao campo dos problemas de política pública, de um modo bastante amplo. Os modelos complexos mais sofisticados que existem surgiram no âmbito da solução de problemas de política pública *urbana*. Alguns exemplos que, com maior frequência, têm sido objeto de modelos, incluem o uso do solo, transporte, projeções demográficas, planejamento de mão-de-obra e habitação. Os modelos complexos de uso do solo, por exemplo, não compreendem somente dados completos sobre a utilização da terra numa comunidade, mas também a capacidade de projetar suas futuras necessidades e determinar as possíveis alternativas de redistribuição. Um modelo complexo de uso do solo visa, portanto, a capacidade de abranger e resolver a situação da totalidade das terras da comunidade.

As informações disponíveis quanto à extensão com que os modelos complexos são usados na política pública urbana, bem como quanto aos órgãos urbanos que os adotam, são muito escassas. A única fonte conhecida de dados sobre a utilização desses modelos e seus respectivos usuários é um estudo realizado por Janet Rothenberg Pack intitulado *The use of urban models: report on a survey of planning organization*.¹² Esse trabalho analisa de maneira bastante idônea, a questão do uso dos modelos, tentando principalmente identificar os que os escolheram nas áreas de política pública. Além disso, o estudo procura determinar as condições que frequentemente asseguram a opção por modelos. A análise subsequente reiterará alguns dos resultados mais evidentes do estudo, além de apresentar algumas conclusões pertinentes. Os julgamentos valorativos quanto aos benefícios de tais modelos virão a seguir, após a discussão da sua utilidade.

O campo da pesquisa foi definido como os órgãos de planejamento de todos os níveis governamentais — cidade, condado, estado — bem como os órgãos com propósitos específicos. A American Society of Planning Officials (ASPO) provavelmente possui a mais ampla e completa relação de unidades de planejamento, que foi usada como o universo de órgãos que poderiam estar aplicando modelos de política pública.

O questionário de pesquisa foi enviado a exatamente 1.477 órgãos, dos quais 789 (53%) responderam. A distribuição das respostas correspondeu muito de perto à dos órgãos pesquisados. Em outras palavras, os três tipos

¹² Pack, Janet Rothenberg. *The use of urban models: report on a survey of planning organizations*. University of Pennsylvania, Oct. 1973. mimeogr. (Fels Discussion Paper, n. 42.)

de órgãos que constituíam a maioria na lista da ASPO — cidade, condado e órgãos regionais metropolitanos — foram os que predominantemente responderam aos questionários. O grau de correlação entre a listagem da ASPO e a distribuição nacional real desses organismos não pôde ser facilmente determinado. É também importante assinalar que, com relação às cidades e condados, os resultados das pesquisas tenderam para as áreas urbanas maiores, em detrimento das áreas rurais ou menores, isto é, a proporção de respostas crescendo diretamente ao aumento da população das cidades e dos condados.

O objetivo da primeira pergunta do questionário era determinar que órgãos estavam utilizando modelos de política pública. Embora houvesse, nessa questão de múltipla escolha, oito possibilidades de resposta, as quatro seguintes foram as mais comumente usadas para sintetizar essas oito categorias:

- a) todos os órgãos “atualmente usando um modelo”...
- b) todos os órgãos “atualmente desenvolvendo um modelo”, mas não usando um modelo...
- c) todos os órgãos “atualmente considerando o uso de um modelo”...
- d) todos os órgãos não classificáveis nos três primeiros grupos, isto é, não usando, desenvolvendo ou considerando a utilização de um modelo.

As conclusões do estudo são muito interessantes, pois fornecem duas bases totalmente distintas para interpretar a utilização dos modelos de política pública urbana. De acordo com o primeiro método, os dados podem ser analisados segundo a distribuição dos diversos tipos de órgão, dentro de cada categoria de utilização de modelo — “usando”, “desenvolvendo”, “considerando o uso” — ou não utilizando modelos. A segunda maneira de analisar os resultados baseia-se no grau relativo de emprego ou não de modelos de política pública dentro de cada tipo de organização governamental. A última interpretação fornece os meios para formular algumas comparações dignas de nota, entre os diversos tipos de organizações, tanto quanto para apresentar alguns fatos significativos sobre o grau de sofisticação dos próprios órgãos — uma suposição derivada do nível de experiência quanto aos modelos de política pública.

Os 782 questionários respondidos foram distribuídos dentro das categorias de utilização de modelo da seguinte maneira: 146 ou 19% estavam usando intensamente modelos; 63 ou 8% estavam desenvolvendo modelos; 95 ou 12% estavam considerando o uso de um modelo; e 478 ou 61% do total não estavam usando, desenvolvendo ou considerando o uso de modelos (veja o quadro a seguir).

Utilização de modelos, segundo o tipo de órgão

Tipo de órgão	Total	Usando			Desenvolvendo			Considerando o uso			Outro		
		Nº	%	%OR	Nº	%	%OR	Nº	%	%OR	Nº	%	%OR
Cidade	283	30	21	11	20	32	7	38	40	13	195	41	69
Condado	142	26	18	18	12	19	8	12	13	9	92	19	65
Cidade/Condado	25	4	3	16	2	3	8	5	5	20	14	3	56
Região/Metropolitana	265	51	35	19	23	37	9	31	33	12	160	33	60
Conselho governamental	(230)	(48)	(33)	(21)	(21)	(33)	(9)	(26)	(27)	(11)	(135)	(28)	(59)
Objetivos específicos	51	31	21	61	4	6	8	5	5	10	11	2	22
Auto-estradas estaduais	(33)	(22)	(15)	(67)	(1)	(1)	(3)	(3)	(3)	(9)	(7)	(1)	(21)
Transportes urbanos	(15)	(8)	(5)	(53)	(3)	(5)	(20)	(2)	(2)	(13)	(2)	(<1)	(13)
Outros	(3)	(1)	(1)	(33)	0	0	0	0	0	0	(2)	(<1)	(67)
Estado	16	4	3	25	2	3	12	4	4	25	6	1	38
Total	782	146	100		63	100		95	100		478	99	

Nota: OR é a percentagem do total de órgãos daquele tipo, isto é, 11% de cidades são usuárias de modelos, do mesmo modo que 18% de condados; 13% de cidades estão considerando o uso de modelo, do mesmo modo que 9% de condados etc. A coluna de % indica a percentagem de órgãos compreendidos em cada categoria relativa ao uso de modelos. Por exemplo, 21% de todos os usuários são cidades e 18% são condados; 40% de órgãos considerando o uso são cidades e 13% são condados etc.

Fonte: Rothenberg Pack, Janet. *The use of urban models: report on a survey of planning organizations*. University of Pennsylvania, Oct. 1973, quadro 4, p. 9. mimeogr. (Fels discussion paper n. 42.)

Dentre os vários escalões governamentais os organismos regionais, 35% do total constituíam o maior grupo de usuários de modelos. Isto pode ser explicado pelo fato de que a categoria regional/metropolitana,* os conselhos são sobretudo órgãos regionais de assessoramento. Contam geralmente com um corpo de técnicos e um quadro executivo, constituído de servidores eleitos nas diversas jurisdições da região. Essencialmente por força de restrições políticas, no passado os conselhos exerceram muito pouco poder e tiveram papéis relativamente insignificantes na relevante atividade que é a implementação da formação política. É interessante observar, assim, que os organismos com menor capacidade de implementação política constituem, entre os diversos níveis governamentais, maior grupo de usuários de modelos urbanos complexos.

As cidades e os órgãos com objetivos específicos representam, cada grupo, 21% do total da categoria usuário de modelo. Igualmente importante é o fato de que 61% dos órgãos com objetivos específicos são usuários de modelos, em contraposição a apenas 11% de cidades. Tal como acontecia nas categorias governamentais regionais, na de órgãos com objetivos específicos predominavam dois tipos: auto-estradas estaduais e transportes urbanos. Por conseguinte, a afirmativa de que os órgãos com objetivos específicos constituíam o segundo maior grupo de usuários de modelos complexos pôde ser posteriormente modificada, ao se identificar como usuários mais frequentes desta categoria os departamentos estaduais de auto-estradas e os de transporte urbano. Em termos da formação política geral e simultânea implementação, esses dois últimos tipos de organismos, à semelhança dos conselhos, possuem influência relativamente pequena sobre a comunidade, pois o impacto das auto-estradas e dos transportes, embora sensível, ocorre apenas em determinado setor.

No extremo da escala de modelos de política, os órgãos municipais, que representam a maior proporção (41%) não possuem qualquer experiência com modelos complexos. Além disso, no nível dos organismos urbanos, é muito significativo que das 283 cidades que responderam à pesquisa, 69% estejam na categoria de não-usuários. É pois evidente que os modelos complexos são mais empregados por órgãos técnicos de assessoramento, muito mais limitados. Os órgãos que detêm maior poder e responsabilidade na formação/implementação de política são os que menos se utilizam de modelos urbanos complexos. Em contrapartida, órgãos municipais que desempenham papel pouco proeminente no processo urbano de tomada de decisões utilizam modelos complexos em larga escala. Tais fatos possivelmente levam-nos à conclusão de que os modelos complexos são intrinsecamente muito difíceis e muito dispendiosos para serem aplicados a situações comuns dos problemas urbanos. Além disso, é muito possível que o modelo complexo não seja utilizado pelos níveis governamentais decisórios mais amplos, porque esses órgãos precisam de um mecanismo mais relevante e prático para a solução de problemas. Essa questão e a de sua utilidade serão abordados no próximo item.

* N.R. Essa categoria refere-se às áreas metropolitanas estabelecidas pela Standard Metropolitan Statistical Area — SMSA.

Finalmente, no que respeita aos tipos de modelos mais freqüentemente usados, a pesquisa de Pack determinou que, dos 146 organismos que aplicavam modelos complexos, 41,8% empregavam modelos de uso do solo e 48,6%, modelos de transporte. Os modelos de planejamento de mão-de-obra e os de habitação eram os menos utilizados. O estudo mostrou que os órgãos que desenvolviam novos modelos complexos estavam substancialmente voltados para modelos que não os de uso do solo e transporte. A categoria geral de outros tipos de modelos englobou 55,6% em desenvolvimento, e os de habitação foram englobados em uma percentagem mais ampla de modelos desse tipo, já utilizados anteriormente.

3.2 *Utilidade dos modelos complexos*

A utilidade de qualquer modelo é verificada pela maneira como ele explica, prognostica ou auxilia a controlar a situação real. Estas são, afinal, as únicas razões para a sua construção. O ideal seria fundamentar nossos comentários num estudo sobre a eficácia do desempenho dos modelos econômicos complexos nessas três categorias. Infelizmente, tal estudo ainda não foi nem parece que será feito, devido à magnitude e à dificuldade da tarefa. Uma abordagem alternativa seria discutir as falhas percebidas na estrutura e na aplicação de modelos complexos, e citar problemas captados na experiência pessoal.¹³ Na impossibilidade de testar os objetivos diretos de um modelo — explicação, prognóstico e controle — outros precisam ser especificados para servir de base ao julgamento de sua utilidade. O desempenho dos modelos — simples ou complexos — basear-se-á geralmente em dois objetivos indiretos, adotados pelos modelos políticos: a) auxiliar os analistas políticos a assessorar os formuladores de decisões públicas ou, em outras palavras, ajudar os funcionários públicos no seu processo decisório; b) ajudar na formação de todos nós (analistas, funcionários públicos e cidadãos) em matéria política.¹⁴ A meu ver, raramente esses objetivos foram atingidos pelos modelos complexos.

As deficiências que limitam a utilidade dos modelos complexos são discutidas em termos genéricos. Sempre que possível, tenho tentado apresentar exemplos específicos, que limitei à minha experiência com um modelo particular: o Modelo Empírico ou de Alocação de Atividade (Empiric or Activity Allocation Model — AAM). Tal modelo, de cujas discussões eu participei, era utilizado pelo órgão de planejamento regional (conselho governamental) para a região de Tacoma.

O Modelo Empírico é essencialmente do uso do solo, e faz prognósticos em relação a atividades agregadas (população e emprego industrial e comercial), áreas de atividade (zonas destinadas a atividades mistas),

¹³ Esta discussão enriqueceu-se com os seguintes trabalhos: Brewer, Gary. *Politicians, bureaucrats and the consultant: a critique of urban problem solving*. New York, Basic Books, 1973; Dyckman, John. New normative styles in urban studies. *Public Administration Review*, p. 204-10, Sep. 1967. Lee, Jr., Douglas B. Requiem for large-scale models. *American Institute of Planning Journal*, p. 163-78, May 1973. As falhas listadas no texto seguiram a concepção do estudo de Lee.

¹⁴ Lee, Jr., Douglas B. op. cit. p. 164.

levando em consideração políticas públicas alternativas no que toca a espaço livre, esgotos e desenvolvimento do sistema viário. Foi concebido de modo a permitir seu ajustamento a mudanças que venham a ocorrer ao longo dos anos e usado para prever o uso do solo no futuro.

Antes de passarmos à lista de falhas, vale a pena lembrar que a pesquisa realizada por Pack revelou serem os órgãos estatais mais afastados dos centros de decisão governamental os maiores usuários de modelos complexos, fato que fala por si sobre sua utilidade para a política. Para sermos imparciais, devemos também mencionar que o estudo citado investigou a vantagem dos modelos junto de seus formuladores e dos técnicos que os utilizavam. Os resultados foram positivos. Este processo, porém, é semelhante ao de se pedir ao cozinheiro que julgue sua comida. Pack reconhece este problema e menciona que está inclinado a solicitar aos funcionários públicos (os consumidores dos modelos) informações sobre a utilidade dos modelos. Este trabalho está em andamento. Como Pack, suspeito que as respostas acerca da utilidade serão bem diferentes.

Relaciono, a seguir, as falhas mais comumente encontradas nos modelos complexos.

1. *São muito abrangentes*: os modelos são demasiadamente ambiciosos, isto é, seu objetivo ou propósito é exagerado. A intenção de buscar apoio na interdependência sistêmica resulta em confusão. Não sabemos o suficiente sobre as interações sistêmicas para identificar um relacionamento significativo entre elas e o modelo.

2. *São muito rudimentares*: paradoxalmente, apesar de sua aparente abrangência os modelos complexos mostram-se muito rudimentares, ou seja, a grande quantidade de detalhes neles incluídos é ainda muito precária para produzir prescrições políticas úteis. Amiúde o problema da precariedade decorre ou do modelo, muito agregativo, ou de um elemento importante, negligenciado. O resultado é que os modelos acabam por não descrever qualquer realidade em particular. Um exemplo dessa precariedade pode ser visto no Modelo Empírico, que se preocupa apenas com o desenvolvimento, deixando de considerar o processo de redesenvolvimento. O modelo lida com o aumento das oportunidades de emprego e com a densidade demográfica nas áreas não-desenvolvidas. O processo de redesenvolvimento de áreas mais antigas é ignorado, embora pareça estar-se tornando cada vez mais importante no processo de crescimento e mudança urbana em todo o país.

3. *Têm base teórica insuficiente*: com freqüência, os modelos complexos são construídos sem base teórica consistente. Por este motivo, não há maneira de julgar a validade dos seus resultados. Os modelos são também — muitas vezes — tecnicamente incorretos. A teoria é ao mesmo tempo mal utilizada e falha.

O Modelo Empírico a que me refiro, por exemplo, tem pouca ou nenhuma base teórica. O resultado é que a formulação do Modelo Empírico não passa de uma “pescaria”. Pouco mais de 300 variáveis foram “sele-

cionadas” estatisticamente, com base nos dados disponíveis e na análise de regressão. Sem uma fundamentação teórica, não há meios de julgar se as equações resultantes do modelo são significativas. (Um “teste” alternativo do Modelo Empírico é o da avaliação da qualidade de seu prognóstico, mas para basear a política no modelo é necessário que ele seja usado antes que o teste tenha sido aplicado.) Não há igualmente como determinar se as variáveis-chave foram incluídas e se uma relação observada ocorreu ou não por mero acaso ou refletiu realmente a verdadeira natureza da dinâmica do crescimento urbano. A análise de regressão, em si mesma, não implica causalidade ou “prova” a sua existência.

4. *Têm base estrutural precária*: as interações incluídas nos modelos complexos são baseadas no *status quo*. A estrutura do modelo repousa frequentemente nos preços, ofertas e demandas existentes. Em outras palavras, a especificação do modelo fundamenta-se nas condições estruturais passadas e presentes. O modelo é ainda usado muitas vezes para prever o futuro sob um conjunto de condições até então não observadas. Portanto, os modelos estão sendo usados para prognosticar além do alcance dos dados estruturais, com base nos quais o modelo foi construído. O Modelo Empírico pressupõe, por exemplo, que os padrões de crescimento da década de 60 prosseguirão no futuro, sendo as predições assim fortemente marcadas pelo que ocorreu no passado. As políticas públicas, durante esse período, influenciaram os resultados do modelo, mas não são especificadas na sua avaliação. Ele é aferido como se unicamente as forças do setor privado tivessem determinado os resultados de 1970. Nunca se indaga do impacto exercido pela política pública sobre os resultados. Em consequência, o modelo não tem como lidar *apenas* com políticas públicas e atribui todas as forças ao setor privado. Isto significa que as políticas anteriores, tanto públicas como privadas, estão influenciando profundamente as suas predições, mesmo quando novas políticas públicas são nele “introduzidas”.

O modelo tipo “tiro ao pombo” restringe-se a observar a trajetória do voo da ave, fazer a mira e atirar: aí ocorre o prognóstico. A direção, a velocidade do vento etc., podem mudar inteiramente o rumo do previsto. Também na política pública o prognóstico pode tornar-se nulo, quando as políticas se modificam, provocando desvios. Nesse caso, a adaptação só pode ser feita se conhecermos as influências anteriores sobre a trajetória.

Quando são introduzidas novas políticas em um modelo, sabemos que ele *não* é politicamente neutro, pois foi formulado segundo um conjunto de diretrizes preexistentes. Consequentemente, não é adequado para lidar com as mudanças políticas e outras modificações comportamentais, como alterações no estilo de vida, no tipo de serviços de transporte ou nas inovações tecnológicas. Em resumo, como é de conhecimento de qualquer estatístico, é perigoso fazer prognósticos fora da esfera das condições observadas.

As relações comportamentais subjacentes, que estão sendo objeto do modelo, frequentemente não se refletem na sua estrutura. Ao contrário, a “estrutura” é muitas vezes baseada estritamente em considerações estatísticas. O resultado é que os modelos possuem pouco valor prático.

Além disso, as políticas públicas desejadas e os reais processos empresariais são pouco especificados nos modelos. A fim de que elas possam ser traduzidas na “linguagem” do Modelo Empírico, devemos expressá-las em termos quantitativos, o que ocorre de um modo muito superficial. Nenhuma variável de preço, por exemplo, está incluída na política do espaço livre. Tal política baseia-se na idéia de que o espaço livre na região beneficia todas as suas áreas. Tais espaços são estabelecidos ou definidos sem se atribuir um preço ao benefício a que dão origem. Conseqüentemente, uma área destinada a espaço livre vê-se obrigada a abrir mão das vantagens de uma majoração de impostos decorrente de desenvolvimento residencial ou industrial, sem qualquer compensação de outras áreas da região, que se beneficiarão dele e que, devido a ele, serão capazes de desenvolver suas próprias áreas não-desenvolvidas. A adoção de algum mecanismo de preço propiciaria, na forma de transferência de tributos ou outros meios, a participação dessas outras áreas no pagamento pelo espaço livre disponível. O mecanismo de preços asseguraria resultados políticos equitativos e eficientes. Haveria uma apropriação dos resultados e os benefícios partilhariam de seus custos.

O processo de desenvolvimento referente à utilização do solo também é pouco definido. No Modelo Empírico, a variável preço está ausente do processo de desenvolvimento residencial. Desse modo, o processo é um tipo de “dominó”: uma área é ocupada antes que se inicie o desenvolvimento em outra. Por isso, é descrito em termos de saturação por reação em cadeia. A demanda pelo desenvolvimento de uma área vai desde perfeitamente elástica até perfeitamente inelástica. Obviamente, isto não ocorre no mundo real. Em nenhum lugar ocorre o desenvolvimento tipo “dominó” e também em nenhuma parte restrições ou normas físicas impedem o aumento populacional de uma área. São as restrições econômicas, isto é, os preços sob a forma de acúmulo de impostos etc. — e não as restrições físicas — as determinantes da densidade demográfica. O preço do desenvolvimento em uma área é muitas vezes modificado pela política pública, mas o modelo atua como se o preço fosse predeterminado e inalterável.

5. *Necessitam de muitos dados, o que aumenta a probabilidade de erros:* o Modelo Empírico exige, em relação à coleta dos dados necessários, um trabalho de tempo integral. Os dados têm de ser codificados e registrados de modo a serem utilizados para propósitos que ultrapassam a própria formulação do modelo.

Quando manipulamos uma grande quantidade de dados, a probabilidade de ocorrência e não detecção de erros de cálculo é evidentemente muito grande. No caso do Modelo Empírico, mesmo após um ano de operacionalização, tem havido necessidade de reformulação devido a graves erros quanto aos dados, os quais, quando corrigidos, alteram os resultados.

Os dados exógenos obtidos são questionáveis. O Modelo Empírico requer estimativas acuradas das atividades regionais agregadas, obtidas mediante análise de base econômica. Tal método, embora bastante limitado, é uma das melhores técnicas disponíveis, quando adequadamente

aplicado. Infelizmente, as estimativas específicas para a região de Puget Sound parecem ser baseadas em um mau exemplo de análise de base econômica. Podemos, por exemplo, levantar questões a respeito do procedimento setorial e do processo utilizado para avaliar as taxas de participação da força de trabalho e da demanda da indústria aeroespacial. O resultado é que a precisão das estimativas é pouco fidedigna.

6. *Carecem de solidez*: contrariamente ao que possam pensar os não-engajados na formulação de modelos complexos, eles não são apenas construídos. O trabalho não consiste só em definir um modelo, coletar dados e estimar parâmetros. Os modelos complexos são submetidos a verdadeiros “malabarismos”, “sacudidelas”, “adaptações”, “massagens” e são “forçados” no sentido de atender às especificações estabelecidas e gerar um produto adequado. O resultado é pseudociência — um modelo que parece científico, porém não o é.

Muitas vezes, na sua “adaptação” final, é submetido a variações bruscas à mais leve mudança de dados e de especificação. Para evitar que seja inutilizado, são arbitrariamente definidas as limitações quanto à possível amplitude das variáveis estimadas. Em síntese, não é um modelo sólido, mas precariamente equilibrado por manipulação e pelo acaso. Portanto, seus resultados não inspiram muita confiança. E a multicolinearidade é apenas um dos problemas estatísticos que levam à ausência de solidez.

Um outro ponto necessita ser ressaltado acerca do processo de “adaptação” do modelo. Posto que é forçado a refletir a estrutura estabelecida, ou seja, as relações e interações hipotéticas, é ele desprovido de qualquer utilidade para testar a estrutura proposta: é auto-suficiente. Não há meios de dizer que parcela do modelo final é atribuível a variações justificáveis ou a ajustes forçados; portanto, não há possibilidade de qualquer teste estatístico. A sua formulação e ajustamento muitas vezes se transforma em nada mais que um exercício de manipulação criativa de dados.

Um dos elementos básicos dos “dados” utilizados para ajustar o Modelo Empírico consiste na especificação de 227 áreas ou distritos de alocação de atividades. A especificação dessas áreas é arbitrária. De que maneira as especificações alternativas — diferentes quantidades e/ou tamanhos de áreas — influenciariam os prognósticos é coisa que não se sabe. Talvez a especificação arbitrária das áreas de alocação de atividades seja uma das mais importantes determinantes das previsões do modelo. Em suma, não se conhece sua solidez, podendo ser ele altamente sensível às alterações secundárias a nível de sub-região.

7. *São excessivamente sofisticados*: todas as falhas mencionadas contribuem para o que se constitui na maior falha dos modelos complexos: eles são demasiadamente complicados, não sendo, por isso, explicáveis ou compreensíveis. A média do funcionalismo público e dos cidadãos não pode sequer compreender para que servem.

O Modelo Empírico é constituído por 14 equações simultâneas. Para a maioria dos funcionários do governo local de nossa região, o modelo na forma de equações nada mais é do que uma “sopa de letrinhas”! Todas

aquelas letras e algarismos nada significam. Com frequência, o analista ou os analistas que o aplicam não conseguem imaginar que o modelo altamente complicado e abstrato, que tanto admiram, é um “monstro” para a maioria das pessoas.

Mesmo que fosse perfeito, o fato de ser incompreensível limita sua utilidade. Nenhum cidadão ou ocupante de cargo eletivo confiaria nos programas políticos que influenciam sua comunidade quando eles provêm de alguma “caixa preta” eletrônica que não compreendem. A transformação de insumos em produtos deve ser entendida para merecer crédito. Um funcionário público preferirá trabalhar com resultados e processos que lhe sejam evidentes a lidar com os esforços misteriosos da “caixa preta” eletrônica.

Em minha região, nenhuma autoridade eleita levaria a sério os resultados do Modelo Empírico. Se uma cidade não os aprecia, a autoridade empenha-se junto aos membros do conselho governamental no sentido de modificá-los. Em muitos casos, a alteração é feita. Nenhum administrador está disposto a apoiar os resultados de um modelo incompreensível. De fato, os governantes responsáveis pela composição do conselho têm feito mudanças no plano de trabalho e na estrutura desse órgão, para limitar o papel do Modelo Empírico no planejamento regional. O modelo, em resumo, foi julgado não somente sem utilidade, mas ainda desagregador e disfuncional.

Diversas falhas não-técnicas dos modelos complexos devem também ser mencionadas, como as que veremos a seguir.

8. *São dispendiosos*: a questão do custo do resultado gerado constitui outro meio de avaliar a utilidade do modelo. Os modelos complexos são bastante onerosos e geralmente os gastos, na maioria dos casos, excedem os benefícios.

9. *Limitam a participação da comunidade*: os modelos complexos, por serem muito complicados, não são facilmente entendidos pelo leigo. Em decorrência, tanto o processo de sua construção quanto a utilização do seu produto estão isolados dos insumos provenientes da comunidade. A tendência futura é de aumentar a participação dos cidadãos no governo. Harland Cleveland afirma que todas as organizações estão-se afastando do processo vertical de tomada de decisões para o horizontal, de estilo “mais consultivo”.¹⁵ Assim, um insumo necessário é limitado em decorrência do uso de modelos complexos. O apoio ao governo pode ser destruído pela restrição ao acesso direto do cidadão ao processo decisório.

10. *Não atuam nos conflitos de valores*: finalmente, deve-se lembrar que os modelos desenvolvidos até agora não oferecem ajuda na resolução de questões fundamentais envolvendo conflitos de valores. Tanto os complexos como os simples sofrem dessa deficiência.

¹⁵ Cleveland, Harland. *The future executive: a guide for tomorrow's managers*. New York, Harper and Row, 1972.

4. Modelos simples

A discussão sobre a utilização e a utilidade dos modelos econômicos simples, na análise de política urbana, é relativamente curta, porque de fato pouco se sabe sobre o assunto.

4.1 Utilização

Infelizmente, não pude localizar qualquer estudo que se referisse ao uso de instrumentos econômicos simples no governo local. Mas há pelo menos um estudo em andamento nos Estados Unidos, que trará alguns esclarecimentos sobre essa questão, tanto quanto sobre sua utilidade. O estudo trata da análise econômica aplicada ao governo local e é financiado pelo U. S. Department of Housing and Urban Development (HUD). Fui membro de uma comissão consultiva do HUD neste estudo e, nessa qualidade, tive a oportunidade de examinar os questionários que serão utilizados na pesquisa. Li também alguns dos primeiros estudos de casos de 20 cidades em todo o país.

Minha própria percepção, como membro da comissão e por trabalhar no governo local, é que poucas cidades empregam economistas ou pessoas familiarizadas com os instrumentos econômicos.¹⁶ Consequentemente, faz-se pouco uso da análise econômica simples a nível do governo local. Quando é utilizada, tende a focalizar o desenvolvimento econômico e não as atividades governamentais, concentrando-se nas cidades maiores. Tal qual ocorre com os modelos complexos, os modelos simples não são muito utilizados nas cidades.

4.2 Utilidade

Os modelos simples, quase que por definição, não são vítimas das deficiências arroladas em relação aos modelos complexos. Na maioria das vezes, os modelos simples são diretos, podem ser testados, são compreensíveis, intuitivos, desagregados e pouco sofisticados, além de pouco dispendiosos. Em consequência, são úteis como instrumento de assessoramento aos formuladores de política e práticos para todos os que atuam no processo de tomada de decisões.

Não obstante, os modelos simples também possuem certas deficiências. Por sua simplicidade, necessariamente ignoram as interdependências. São ainda de pouca valia na resolução de conflitos de valor, e em geral estão ligados a problemas políticos e de implementação. Pela minha experiência e pela leitura dos estudos de casos já mencionados, creio que os modelos simples têm sido úteis no governo urbano e são os mais promissores para o futuro.

Um exemplo da utilidade dos modelos simples no governo local poderia ser extraído de um estudo que estou realizando. A análise examina a via-

¹⁶ Booms, Bernard H. & Luttrupp, Peter C. Economists in local government: do cities need the dismal scientists? *Governmental Finance*, p. 3-6, Aug. 1974.

bilidade e a validez de financiamento dos serviços prestados pelo corpo de bombeiros, com base em uma taxa cobrada aos usuários. Se bem que o estudo não esteja terminado, já nos leva a compreender melhor os aspectos econômicos desse serviço. A análise é promissora no que diz respeito ao aumento de eficiência e à imparcialidade na prestação de serviços pelo corpo de bombeiros às cidades. Este estudo simples utiliza o modelo econômico de preços, e como é fácil de ser entendido pelos não-analistas, despertou grande interesse, não só pelo estudo em si, mas também pelas suas implicações em relação às atividades municipais.

Como continuo envolvido neste projeto, será fascinante observar quais os resultados produzidos e se a proposta de onerar o usuário para financiar os serviços de bombeiros será levada a efeito.

Reconheço que esta discussão de modelos simples é precária, no que diz respeito aos aspectos factuais, e substancial quanto a impressões pessoais. Cabe ao leitor julgar a validade do que foi dito.

5. Sugestões

O presente documento não deve ser considerado como uma insinuação de que os modelos econômicos não são úteis na análise de políticas sociais, ou que modelos e teorias não têm aplicação à análise política. Também não é uma proposta para que essa análise seja menos empregada. Trata-se, ao contrário, de uma proposta que enfatiza a utilização dos modelos simples, de preferência aos complexos, e a consideração, pelos analistas, dos aspectos políticos e de implementação dos modelos.

O que se segue é uma lista de sugestões para os analistas acadêmicos ou analistas políticos com orientação acadêmica, que estejam considerando a possibilidade de aplicar seus instrumentos e oferecer seus serviços de assessoramento ao governo local. Elaborar trabalhos acadêmicos *sobre* análise política é diferente de efetuar análise política. Espero que as sugestões sirvam ao menos como roteiro para os analistas que estejam realizando pesquisa política pela primeira vez.

1. *Cuidado com sua atitude.* Contrariamente à crença popular, os funcionários governamentais não são tolos nem apreciam o fracasso; na realidade, detêm um conhecimento do qual os pesquisadores poderiam beneficiar-se.

A ótica acadêmica de um desafiante mundo novo e os modelos teóricos sofisticados não asseguram respostas para todos os problemas mundiais. Os analistas precisam aceitar essa realidade e respeitar os funcionários do governo local pelo que eles sabem. Se assumirem uma atitude de superioridade, é melhor que não iniciem o trabalho. O funcionalismo local não vê os acadêmicos ou pesquisadores como a grande esperança das cidades. Modificações impostas por grupos “de fora” não são bem recebidas.

2. *Esteja preparado para uma defasagem cultural.* Há diferenças culturais entre as atividades governamentais e a vida econômica. Os governos urba-

nos são políticos e, portanto, têm perspectivas a curto prazo, orientação prática e atuação *ad hoc*, isto é, utilizam-se dos recursos existentes para solução de um novo problema. Os analistas têm perspectivas de longo prazo e são abstratos e teóricos nas suas abordagens, isto é, buscam respostas genéricas em vez de soluções para problemas específicos, e raras vezes se utilizam de métodos *ad hoc*.

O governo local adota soluções práticas para resolver problemas rotineiros. O acadêmico, ao contrário, face ao mesmo problema, buscaria em primeiro lugar um financiamento que lhe permitisse estudar a questão por dois anos e projetar um modelo que determinasse a melhor forma de solucioná-lo sempre que ele ocorresse. O analista tem que ser capaz de transpor esse *gap* cultural.

3. *Não faça análises visando fins pessoais ou egoísticos.* A melhor maneira do analista transpor este *gap* é deixar para trás as ansiedades inerentes à sua atividade anterior. Se os analistas chegarem meramente com a intenção de transplantar para o governo local suas atividades tradicionais de ensino e pesquisa, ficarão amargamente surpresos. Exceto nas escolas, ninguém gosta de ser ensinado pelo simples prazer de receber ensinamento, nem aprecia conselhos não solicitados. Além do mais, há uma verdadeira “Muralha da China” de relatórios de pesquisa acadêmica sobre problemas locais empoeirando-se e ocupando espaço. A única maneira de justificar a existência desses relatórios é considerá-los suprimentos da defesa civil, armazenados nos porões da prefeitura para atender a uma situação de emergência como, por exemplo, a escassez de papel.

Nos Estados Unidos está sendo realizado um estudo sobre o que lêem os executivos do governo local. Diretores departamentais e outros estão sendo solicitados a assinalar, numa lista de periódicos, aqueles de que são leitores. A lista é muito extensa e inclui tanto publicações acadêmicas quanto práticas. Ninguém familiarizado com o governo local terá que aguardar os resultados do estudo, para saber que poucos periódicos da lista são lidos por alguém ligado ao governo local. Todas as “grandes” revistas na área de economia, como *The American Economics* e *The Journal of Political Economy*, estão incluídas na relação. Não é de admirar que ninguém as leia, nas prefeituras. Nada nelas pode ser relevante para o que se faz nos governos locais. A única razão de meu próprio interesse por elas é a economia como uma disciplina.

O fato se repete com a maior parte dos periódicos publicados. Mesmo aqueles de caráter prático, “orientados para problemas locais”, provavelmente despertarão pequeno interesse dos funcionários.

Estou convencido de que duas páginas constituem o limite para a maioria dos leitores. Para os que atuam no governo local, uma “carta ao editor” bem escrita influirá mais substancialmente nas suas atividades diárias do que uma pilha de artigos.

Isto significa que artigos eruditos não devem ser escritos por neófitos. Para o analista, esta restrição requer um esforço sobre-humano, pois tais artigos são os que enriquecem sua bagagem acadêmica. Uma noção prática surge dessa restrição: apenas analistas que já contam considerável ba-

gagem literária ou tenham pouca necessidade de aumentá-la devem atuar na área do governo local.

4. *Procure os locais onde a avaliação é desejada.* Para os governos locais o erro é terrível. O eleitorado está muito próximo e o sistema é, em geral, suficientemente pequeno para que a responsabilidade possa ser facilmente localizada. A descoberta de erros por pessoas de fora é um fenômeno altamente indesejável. Por conseguinte, os analistas não são bem-vindos.

É também regra em governo local que, num desempenho tradicional, um erro pode ser atribuído ao “azar”; porém se uma inovação é mal sucedida, a culpa é de alguém. Assim, os analistas com idéias inovadoras raramente são desejados. O mesmo acontece nas esferas mais amplas de governo, onde a burocracia gera seu próprio sistema político.

5. *Conheça alguma coisa sobre a localidade.* De preferência por meio de fontes de primeira mão, o analista deve familiarizar-se com a política, geografia, instituições e problemas da localidade na qual vai atuar. É especialmente útil saber os nomes e os papéis dos líderes do grupo.

6. *“Dê tempo ao tempo.”* O primeiro ano apenas dá aos analistas a oportunidade de aprender o “jargão” local, minimizar as barreiras que os separam dos nativos e integrar-se à cultura. Somente depois que sabem onde estão pisando, podem contribuir para a sociedade que os recebe. Um segundo ano, empregado em trabalho real na comunidade, permite que os analistas a ajudem e testem as próprias idéias em relação ao seu funcionamento.

No primeiro ano, devem tentar deixar para trás seus títulos e hábitos. Se ao final desse período forem ainda chamados pelos seus títulos anteriores, o segundo ano não será muito compensatório. Não devem se surpreender se no primeiro ano de atuação o processo for lento ou se, com frequência, enfrentarem “becos sem saída”. Todos os participantes estarão, na realidade, aprendendo muito.

7. *Trabalhe com seus novos companheiros.* Os analistas devem estar preparados não só para trabalhar, mas para trabalhar com outras pessoas. O trabalho acadêmico é muitas vezes isolado e raramente constitui uma atividade verdadeiramente interdisciplinar no *campus* universitário. Nas cidades todos trabalham no seu projeto. Os analistas precisam estar preparados para despendar muito tempo falando aos outros sobre seu trabalho e deles obtendo informações. Se, como se diz, a universidade é um grupo de “elite” cujo único problema em comum é “o estacionamento”, então o governo é uma colmeia, onde todos os funcionários pensam que precisam saber para onde cada um está indo. Todos reconhecem apenas uma rainha, embora nem todos sirvam a ela. Apenas trabalhando *com* outros numa comunidade, ao invés de *para* ou *por*, os analistas ou os governos que os recebem serão beneficiados.

8. *Não é preciso ser perfeito para ser melhor.* Os analistas devem fazer o que for de utilidade para a comunidade. Como já mencionamos, isto,

com muita frequência, é bastante diferente do que ocorre na área acadêmica; o aspecto de relevância também difere. Creio que os analistas erroneamente acreditam que, para ser melhor, um trabalho sempre tem de estar inatacável. Para as cidades, sujeitas a toda sorte de pressões e problemas imediatos, menos que perfeito é, muitas vezes, suficientemente bom. Os analistas deveriam estar preparados para realizar uma série de trabalhos menos ambiciosos e, como resultado, abordar um número maior de problemas do que normalmente fazem. Raramente a perfeição é desejada ou necessária. As coisas mudam muito rapidamente. O sistema sem falhas poderá ser inútil amanhã. Assim, por que construí-lo quando tantos outros necessitam de reparos?

9. *Utilize modelos simples e úteis.* Os analistas devem explicar quaisquer modelos de que se utilizem em termos claros e intuitivos, que não contradigam diretamente a lógica predominante. Com frequência as pessoas se confundem ou se enfurecem com teorias matemáticas complexas, gráficos elaborados ou com jargão que o próprio analista leva anos para aprender. O papel dos analistas não é o de impressionar a todos, ou de proteger-se da descoberta de que ele realmente possui poucas informações importantes sobre a nova situação que está enfrentando. Sua nova função consistirá em auxiliar as pessoas, e não em reorganizar a sociedade. O uso inteligente de modelos granjeará confiança para ele e fará com que seja aceito na esfera governamental.

10. *Você é apenas parte do sistema.* Os analistas também devem lembrar-se de que a capacidade analítica representa apenas uma pequena parte do insumo para a produção na área do governo local. O sistema de pessoal e o sistema político são os grandes insumos. Isto significa que com frequência, ao invés de você precisar fazer intervenções profundas, necessita apenas de pequenos remédios que mantenham o sistema político atuante. Segundo o caso, o gerador de prescrições políticas baseia-se muito mais em intuição e em "coragem".

Profissionalmente, entretanto, é bom que se evite a prescrição excessiva de "pequenos remédios".

11. *Descubra como o sistema realmente funciona.* Esta sugestão pode ser assim sintetizada: "Descubra o que fazem os funcionários do governo local, e não o que dizem que estão fazendo." Isto significa passar algum tempo no corpo de bombeiros, andar nos carros de patrulha da polícia, acompanhar a varredura de uma rua. Grande parte do que os funcionários do governo local pensam que fazem decorre da expectativa em torno do que devam fazer. Um bombeiro, por exemplo, dirá que apaga incêndios. É lógico que ele o faz, mas certamente mais da metade do seu tempo é aplicada à manutenção da sua sede e a chamados para prestação de serviços médicos de emergência.

Assim também os policiais dirão que usam seu tempo prendendo criminosos. Na realidade, eles dirigem carros e procuram resolver pequenos conflitos sociais relativos a discussões de família ou entre vizinhos. As quei-

xas quanto a desaparecimento de animais constituem a maior percentagem das chamadas para o departamento de polícia! Entretanto a polícia não encara os ajustamentos sociais e a busca de animais perdidos como suas principais atividades.

Isso se aplica a muitas atividades do governo local. A única maneira pela qual o analista pode conhecer o governo é descobrindo por si próprio. Parece paradoxal, mas é verdade que os nativos raramente sabem muito a respeito das atrações turísticas de sua região, ou as vêem apenas como aparecem nos folhetos de propaganda. Muitos nova-iorquinos jamais estiveram no alto do Empire State Building e um número muito maior ainda acredita que é o mais alto edifício de Nova Iorque e até dos Estados Unidos.

12. *Evite chamar a si todo o mérito pelo sucesso e compartilhe do fracasso.* Os analistas são "visitantes" e, a não ser que pretendam criar raízes na localidade, não precisam chamar a si o mérito pelo sucesso. Devem portanto ressaltar a importância de seus hospedeiros, pois o sucesso e o mérito deles são bens escassos a nível de governo. Se há algo que se queira deixar à região como símbolo de apreço pelo auxílio recebido, que seja o crédito pelo sucesso. Aqueles a quem se auxiliou serão eternamente gratos; saberão quem os ajudou e retribuirão o favor.

Além disso, quando o analista retornar à sua profissão e contar suas histórias, poderá compartilhar desse mérito. Ninguém jamais saberá.

13. *Ponha-se no lugar deles.* Os analistas devem ter em mente que podem retornar para sua terra, ao contrário dos funcionários do governo local. Isto quer dizer que é preciso reconsiderar cuidadosamente quaisquer planos novos, arriscados ou ousados. Isto significa também que devem ser sensíveis às relações existentes entre as organizações do governo. O relacionamento entre a cidade e o estado e, algumas vezes, entre os departamentos governamentais locais, estaria melhor classificado na categoria de "relações exteriores" e, como em todas as relações exteriores, há um certo protocolo a ser observado. Os analistas devem estar alertas para não perturbarem o equilíbrio dessas relações.

Summary

Bernard Booms' paper is somesort of a critique to the indiscriminate use of complex models in local public policy analysis. Based specifically on the author's experience as economist in residence of the Office of the City Manager, Tacoma, Washington, U.S.A., this paper also argues the usefulness of economic models in public policy analysis, in general, focusing the American experience. However, much of what is said may be applicable to other countries and to public policy analysis at different levels of government.

Based on a somewhat arbitrary, but operational basis, the author defines complex and simple economic models and presents the constraints we may find in both of them for public analysis, derived from the way economists approach the task and from their lack of understanding of government, of political process and of the role of policy analysis in the governmental arena. To the author, in addition to rational analysis, politics and people who implement public programs are all equally important parts of the political process.

After saying that available information concerning the extend to which complex urban public policy models are used, as well as urban agencies that use them are very scarce data, the author describes a study done by Janet Rothenberg Pack in which she analyzed the question. In order to illustrate why he thinks complex economic models are not applicable to the local political process analysis, the author presents a list of shortcomings of complex models. Finally, — based upon his own experience in America, — he took a venturesome step and offered some guidelines for policy analysts "traveling with their tools for the first time to local governmental land".

COMUNICAÇÃO EM PROSA MODERNA

Othon M. Garcia

Obra revolucionária no campo da expressão em língua portuguesa, ensina não apenas a escrever, mas principalmente a pensar com eficácia e objetividade e a escrever sem a obsessão do purismo gramatical, mas com a clareza e a coerência indispensáveis a fazer da linguagem, oral ou escrita, um veículo de comunicação e não de escamoteação de idéias.

Pedidos para a

Editora da Fundação Getulio Vargas

Praia de Botafogo, 188, C. P. 9 052, ZC-02

Rio de Janeiro, RJ

É vasto o programa editorial da Unesco. No Brasil, esse valioso acervo de obras, versando sobre aspectos variados das atividades culturais, educacionais e científicas do homem, encontra-se à sua disposição na Fundação Getúlio Vargas, através da sua Editora, de suas livrarias ou de seus revendedores autorizados em todo o País.

Qualquer que seja o seu campo de atividade, solicite o catálogo de obras da Unesco a qualquer uma das suas livrarias ou a um dos seus agentes de vendas autorizados.

LIVRARIAS:

Praia de Botafogo, 188
Caixa Postal, 9052
Rio de Janeiro, RJ

SCLS, 104 — Bloco A
Loja 37
Brasília, DF

Avenida Graça Aranha, 26
Lojas C e H
Rio de Janeiro, RJ

Avenida Nove de Julho, 2029
Caixa Postal, 5534
São Paulo, SP

AGENTES AUTORIZADOS:

Dilertec
Distribuidora de Livros e Revistas
Ltda.
Rua Coelho Rodrigues, 1244
Teresina, PI

Lunardelli Representações
Livraria Universitária
Rua Vítor Melreles, 23-A
Florianópolis, SC

Ceará — Ciências e Cultura
Rua Edgard Borges, 89
Fortaleza, CE

Centro do Livro Brasileiro
Rua Almirante Barroso, 13 — 2.º
Lisboa, Portugal

Organização Sulina de Representações
Av. Borges de Medeiros, 1030
Porto Alegre, RS

Livraria Ghignone
Rua das Flores, 423
Curitiba, PR

Catavento — Distribuidora de Livros Ltda.
Rua Conselheiro Ramalho, 928
Tel.: 236-5642
São Paulo, SP

Livraria Civilização Brasileira S.A.
Rua Barão do Desterro, 2-A
Salvador BA

Fornecedora de Publicações Técnicas
M. M. de Oliveira Marques
Av. Ipiranga, 200 — Loja 40
São Paulo, SP

M. Inojosa
Av. Manoel Borba, 629 — B. Vista
Sala 901
Recife, PE

Livraria Martins
Av. Campos Sales, 171
Belém, PA

Livraria J.C.
Rua Nina Rodrigues, 33-B
São Luiz, MA

Ou pelo reembolso postal. Pedidos para a Editora da Fundação Getúlio Vargas. Praia de Botafogo, 188, C.P. 9052, ZC-02, Rio de Janeiro, RJ.