

**POLÍTICAS PÚBLICAS: SUA IMPORTÂNCIA NO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO DO PAÍS E DAS EMPRESAS E SEU CONTROLE E
ACOMPANHAMENTO PELOS CIDADÃOS, ESPECIALMENTE OS
ADMINISTRADORES**

Victor Chaves Ribeiro França Guimarães¹

RESUMO:

O presente artigo visa a abordar as políticas públicas elaboradas pelo Estado e apontar suas possíveis consequências no desenvolvimento econômico do país, com enfoque no crescimento das empresas. Apresentar-se-á o papel benéfico ou deletério que as políticas públicas podem assumir e o seu impacto no exercício da administração de empresas. Procurar-se-á demonstrar, ainda, com base em Direito Constitucional e Direito Financeiro, que a postura dos administradores de empresas frente às iniciativas do poder público deve ser ativa, através dos meios democráticos de acompanhamento, fiscalização e controle, e não passiva e submissa. Para tanto, far-se-á, inicialmente, uma breve explanação sobre o impacto das políticas públicas nas organizações empresariais, passando-se, em seguida, à demonstração da necessidade de o administrador de empresas agir no sentido de influenciá-las. Por fim, analisar-se-á criticamente o método de diagnóstico estratégico conhecido como matriz SWOT, apontando suas limitações e a necessidade de aprofundá-lo, buscando uma postura mais ativa e menos reativa do administrador.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Desenvolvimento Econômico; Administração de Empresas; Direito Constitucional; Direito Financeiro.

ABSTRACT:

This article intends to focus on public policies developed by the State and point out their possible consequences on the economic development of the country, particularly on the growth of companies. It will present the beneficial or deleterious role that public policies can take and its impact on the business administration. Also, it seeks to demonstrate, based on Constitutional Law and Financial Law, that the attitude of business administrators to government initiatives should be active, using the democratic ways of monitoring, supervision and control, not passive and submissive. For that, it will be made, firstly, a brief explanation about the impact of public policies in business organizations. After that, it will be demonstrated the need of the business administrator's acts to influence them. Finally, it will critically examine the diagnostic strategic method known as the SWOT matrix, pointing out its limitations and the need to seek a more active and less reactive attitude to the administrator.

KEYWORDS: Public Policies; Economic Development; Business Administration; Constitutional Law; Financial Law.

INTRODUÇÃO

¹ Graduando em Administração de Empresas na Faculdade Machado Sobrinho e graduando em Direito na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

O Estado, através da realização de políticas públicas, atende a diversos interesses dos múltiplos setores da sociedade. Entretanto, toda e qualquer política estatal despense recursos públicos, seja na forma de dinheiro, seja no tempo gasto pelos funcionários do Estado para implementá-la.

Dessa forma - e isso deve ficar bem claro -, toda política pública implica uma despesa pública para realizá-la. Como recursos são escassos, não é possível atender a todas as demandas sociais, havendo necessidade de se priorizar algumas em detrimento de outras. A decisão de em que e quanto gastar é fundamentalmente uma *decisão política* (OLIVEIRA, 2010, p. 275), tomada pelo gestor público.

A partir de suas convicções, suas percepções e das pressões sofridas, o gestor público elabora um plano de gastos, que, depois de autorizado pelo legislativo (por exemplo, através de uma lei orçamentária), passa a autorizar as despesas nas diversas políticas públicas por ele definidas. Percebe-se, pois, que, apesar de haver um procedimento formal para que a despesa seja autorizada, a iniciativa de realizá-la vem da vontade de uma ou mais pessoas.

É precisamente por isso que o administrador de empresas, responsável pelo crescimento e pela integridade de sua organização, não pode ser passivo frente a uma decisão de realização de determinada política pública. E há, basicamente, dois motivos para isso.

O primeiro motivo, que se aplica indiscriminadamente a todos os cidadãos do país, não só aos administradores, é o dever moral de acompanhar e fiscalizar se a classe política está utilizando os recursos públicos para atingir os objetivos preconizados pela Constituição Federal, em especial a garantia do desenvolvimento nacional (Constituição Federal, art. 3º, inciso II). Deve-se, pois, averiguar se as políticas implementadas têm objetivos sérios de trazer desenvolvimento econômico e social ou se são meramente eleitoreiras e/ou inócuas.

O segundo motivo, específico aos administradores de empresas, é a obrigação de estar sempre atento ao comportamento dos *stakeholders* (fornecedores, consumidores, *governo* etc) e de se relacionar com eles, buscando o melhor para a empresa. O administrador, ciente de sua responsabilidade para com a organização e seus funcionários, deve buscar conscientizar o gestor público das necessidades da empresa, para que a decisão por ele tomada seja favorável a ela. Do mesmo modo que se negocia com um fornecedor para se obter menores preços ou melhores condições de pagamento, devem-se mostrar ao gestor público as vantagens de realizar determinadas políticas públicas benéficas à organização.

Este trabalho apresentará, sem nenhuma pretensão de exaurir o assunto, o impacto de determinadas políticas públicas na vida das empresas e a importância de o administrador de empresas fiscalizar, controlar e influenciar a tomada de decisão do gestor público.

Para tanto, far-se-á uma abordagem interdisciplinar, utilizando-se conceitos e teorias vindos da Administração de empresas, do Direito e da Economia. Serão apresentadas zonas de convergência dessas três ciências, buscando melhor elucidar o assunto abordado.

Ao final, espera-se que o leitor tenha uma nova visão de seu papel no desenvolvimento das políticas públicas, abandonando a concepção passiva característica de boa parte da população brasileira e passando a se ver como agente capaz de influenciar a escolha de políticas benéficas e de combater a implementação de políticas maléficas ou inúteis.

1. O IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA SAÚDE DAS EMPRESAS

Inicialmente, é necessário esclarecer o real impacto que as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado têm na manutenção e no crescimento das empresas. Afinal, não se pode pregar uma posição ativa a quem quer que seja se não lhe forem apresentadas as vantagens da ação e as desvantagens da inércia.

O uso da expressão "saúde das empresas" é proposital por sua amplitude, já que termos como lucratividade, crescimento efetivo, potencial de crescimento, dentre outros, seriam necessariamente mais restritivos. Na verdade, a comparação da empresa com um organismo vivo - daí a expressão "saúde" - é bastante apropriada, pois não é saudável um organismo se todas as suas partes não funcionam bem. De modo análogo, é "saudável" à empresa cujos diversos setores (financeiro, produção, logística, recursos humanos, marketing, entre outros) atuam de forma otimizada e harmônica, atingindo os resultados esperados pela organização. Assim, a aferição da saúde de uma empresa passa por um conjunto heterogêneo de parâmetros, dentre os quais se podem citar, sem pretensão de exaurimento, a lucratividade, o endividamento, o crescimento, o potencial de crescimento, os investimentos realizados, o capital de giro, a produção e o número de contratações e demissões. Consiste, portanto, em uma análise global de toda a organização.

O primeiro impacto das políticas públicas na saúde das empresas é *ex post facto*, ou seja, é anterior à sua própria realização. Trata-se, obviamente, da arrecadação de tributos. Se toda política consome recursos, e se o Estado não produz riquezas, será a arrecadação compulsória de tributos que permitirá a realização das medidas estatais.

Dessa forma, o fato de as empresas serem financiadoras (ainda que compulsoriamente) das políticas públicas realizadas pelo Estado já seria motivo para fiscalizarem, controlarem e influenciarem essas iniciativas. Se o dinheiro lhes será tomado de qualquer forma, elas podem, ao menos, garantir que ele tenha uma destinação correta.

Posteriormente, no momento em que os recursos arrecadados serão gastos, ocorrerá o segundo impacto, e o efeito sobre as empresas pode ser bem maior. Tratando das funções econômicas do setor público, PASSOS (2005, p.438) afirma que:

1.1 Fornecer Infraestrutura Institucional

Cabe ao setor público fornecer parte da infraestrutura física (rodovias, aeroportos, pontes etc.), bem como a infraestrutura institucional do sistema de mercado, tais como leis, tribunais e órgãos reguladores. A existência de um sistema legal garante os direitos de propriedade privada e permite o estabelecimento e o cumprimento de contratos. Os Órgãos Reguladores, por sua vez, podem arbitrar relações econômicas, punir crimes e impor penalidades apropriadas.

Percebe-se, pois, a essencialidade do papel do governo no desenvolvimento econômico das organizações. Como poderia uma empresa crescer se não houvesse estradas para escoar a produção, portos para exportar ou leis que protegessem seus contratos?

No ambiente macroeconômico, o governo pode adotar uma política fiscal expansionista (diminuir tributação e/ou aumentar seus gastos para fomentar a produção) ou restritiva (aumentar a tributação e/ou diminuir seus gastos para conter a produção). Tal decisão caberá a economistas ligados ao Estado e será baseada em fatores como inflação e crescimento econômico. Essa escolha terá impacto fundamental no planejamento e elaboração de políticas públicas, pois, se elas consomem necessariamente recursos, a propensão do governo de gastar mais ou menos influenciará em seu desenvolvimento.

Se for certo que a política fiscal expansionista é a melhor para o crescimento imediato das empresas, é com uma política restritiva que o administrador deve mostrar todo o seu potencial. Afinal, sua competência pode ser medida comparando-se os resultados alcançados com os recursos disponíveis. Quanto mais escassos os recursos à disposição e melhor o resultado alcançado, mais competente será o administrador.

Independentemente da decisão governamental de gastar mais ou menos, as políticas públicas que serão realizadas devem ter um objetivo claro e idôneo, e sua implementação deve ser a mais eficiente possível. Se, por exemplo, far-se-á determinado programa de distribuição de renda, deve-se avaliar se os meios utilizados visam a, efetivamente, reduzir a pobreza a longo prazo ou se somente têm intuítos eleitoreiros e demagógicos. Na primeira hipótese, a política trará desenvolvimento econômico para o país e, conseqüentemente, para as empresas. Na segunda, criará um sumidouro de dinheiro público, uma situação de perpetuação do assistencialismo e da miséria e, conseqüentemente, pobreza e ineficiência crônicas.

Um exemplo mais palpável: a construção de uma ponte pode ser feita como uma forma de melhorar o tráfego de determinada região, melhorando os acessos de pessoas e produtos, ou pode ser construída em um local isolado, ligando "o nada a lugar nenhum". No primeiro caso, traz desenvolvimento; no segundo, é fonte de corrupção.

Os dois exemplos têm grande relevância para um administrador de empresas. Ser-lhe-ia interessante, de um lado, um programa sério de distribuição de renda que aumentasse o mercado consumidor e, de outro, uma ponte bem situada, que diminuísse seus custos de logística. Portanto, percebe-se que as mais diversas políticas públicas podem ter um efeito, mesmo que indireto, na saúde e no crescimento das empresas.

Se se permite que os políticos ajam livremente, sem o controle da população, farão o que lhes for mais conveniente (que dificilmente coincide com os interesses do povo). Haverá, então, corrupção, desperdício de dinheiro público, políticas públicas inócuas, demagógicas e eleitoreiras. Por outro lado, se os políticos forem vigiados, controlados e pressionados, tenderão a utilizar melhor o dinheiro arrecadado com impostos, trazendo melhores resultados para as empresas e para a população como um todo.

Uma vez constatado o impacto das políticas públicas nas empresas, deve-se passar às ações que os administradores precisam tomar para controlá-las e influenciá-las.

2. A AÇÃO DOS ADMINISTRADORES DE EMPRESAS

2.1 O PORQUÊ DE AGIR

O trabalho do administrador de empresas é extremamente complexo. Ele deve estar atento a tudo, saber um pouco de tudo, não pode ser especialista em determinado assunto e ignorar por completo os demais. Deve ter uma visão holística e sistêmica, que abrange as diversas facetas de uma organização. Conforme lição de CHIAVENATO (2001, p. 15):

O administrador é um profissional cuja formação é ampla e variada: precisa conhecer disciplinas heterogêneas (como Matemática, Direito, Psicologia, Sociologia, Estatística etc.); precisa lidar com pessoas (que executam tarefas ou que planejam, organizam, controlam, assessoram, pesquisam etc.) que lhe estão subordinadas ou que estão no mesmo nível ou acima dele; precisa estar atento aos eventos passados e presentes, bem como às previsões futuras, pois o seu horizonte deve ser mais amplo, já que ele é o responsável pela direção de pessoas que seguem sua orientação; precisa lidar com eventos internos (localizados dentro da empresa) e externos (localizados no mercado ou no

ambiente externo da empresa); precisa ver mais longe que os outros pois deve estar ligado aos objetivos futuros que a empresa pretende alcançar por meio da atividade conjunta de todos.

Dessa forma, não pode um bom administrador, consciente de seus deveres para com a empresa, esquivar-se de tratar de tema tão importante quanto às políticas públicas estatais. Se elas podem interferir tão drasticamente na saúde e no desenvolvimento da organização, é obrigação do administrador agir para moldá-las o máximo possível aos interesses da empresa.

Um cidadão comum pode até se permitir ignorar as deliberações dos atores políticos e simplesmente acatar o que for decidido. Mas um administrador de empresas não pode adotar essa posição de desídia com um *stakeholder* tão importante quanto o governo. Deve estar, portanto, em constante contato e negociação com ele.

No Brasil, infelizmente, os grupos que pressionam políticos em prol de determinado interesse (conhecidos como *lobbies* ou grupos de pressão) são mal vistos pela população, como se fossem criminosos ou quase. De fato, ocorrem situações em que o *lobby* deriva para corrupção, trocas de favores, favorecimentos indevidos e outras práticas criminosas. Entretanto, não essa a regra, ou, ao menos, não deveria ser.

A atividade de *lobby*², já regulamentada nos Estados Unidos, visa a levar ao conhecimento dos políticos os interesses de determinados grupos e advogar em sua causa. É, na verdade, um importante instrumento da democracia, na medida em que diminui a distância entre representantes e representados. Os políticos estão, muitas vezes, isolados da população, sem conhecimento ou com ideias erradas de suas necessidades e demandas. É nesse contexto que entra a atividade dos grupos de pressão, que buscam apresentar determinada proposta aos representantes do povo e sensibilizá-los de que é uma causa justa e relevante, que atenderá determinado setor da população.

Para os que associam a atividade de *lobby* à defesa de interesses escusos, vale lembrar que muitos direitos trabalhistas foram conseguidos pelo *lobby* de sindicatos e associações de trabalhadores, e leis ambientais vieram à tona graças ao *lobby* de grupos da sociedade civil. Na verdade, grande parte das atividades que ONGs, sindicatos, confederações sindicais, organizações religiosas, entre outros, realiza junto a políticos poderia ser chamada de *lobby*. Portanto, é importante deixar de lado concepções errôneas de associar diretamente *lobbies* a atividades criminosas.

² Para mais informações a respeito da atividade de lobby e as tentativas de sua regulamentação, <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/07/09.shtml> e http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/0110310/not_imp689846,0.php

A comparação com os movimentos trabalhistas, aliás, é bastante oportuna: veja-se o que eles conseguiram ao longo do século XX, com suas constantes reivindicações. Se, no final do século XIX, praticamente inexisteriam direitos e garantias aos trabalhadores, no início do século XXI, eles abundam a tal ponto que chegam até a comprometer, em certa medida, a lucratividade das empresas. De qualquer forma, foi o *lobby* exercido por sindicatos e outras associações trabalhistas nos atores políticos que possibilitou essas conquistas. É, portanto, um exemplo virtuoso a ser seguido pelos administradores de empresas, para que se façam ouvir.

Pode haver o questionamento de que somente grandes empresas teriam poder econômico e influência o suficiente para exercer esse tipo de pressão. Entretanto, mais uma vez é pertinente a comparação com os movimentos trabalhistas. Se um trabalhador sozinho não tinha força para protestar pelos assuntos de seu interesse, a reunião de vários deles, por exemplo, em um sindicato, dava-lhes poder de negociar e obter melhores condições de trabalho. Da mesma forma, pequenas empresas, que sozinhas não têm possibilidade de exercer pressão nos representantes políticos, podem se unir em associações comerciais ou industriais, em sindicatos patronais e em quaisquer outras formas de associação. Assim, passam a ter o poder de defender medidas mais eficientes para propiciar crescimento econômico do país e de si próprias. O próprio Conselho Federal de Administração e os Conselhos Regionais de Administração poderiam servir de amplificadores das demandas dos administradores de empresas.

É certo que muitas organizações dessa espécie já existem, mas padecem, em boa medida, daquela mesma passividade paralisante que acomete os administradores individualmente frente às ações governamentais. Criar novas associações de empresários e administradores de empresas - e tornar mais atuantes as já existentes - seria um passo importante para pressionar os políticos a tomarem decisões mais focadas em eficiência e desenvolvimento econômico e menos em populismo e interesses eleitoreiros.

Em suma, os grupos de pressão ou *lobbies* são um poderoso instrumento democrático para determinadas parcelas da sociedade se fazerem ouvir pelos políticos. Se usados adequadamente, podem trazer ganhos, a médio e longo prazo, para as empresas e seus respectivos administradores.

2.2 COM E ALÉM DA MATRIZ SWOT

É velho conhecido dos administradores de empresas o método de diagnóstico estratégico conhecido como matriz SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities and threats*),

ou, na tradução para o português, FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças). Através dele, pode-se fazer um diagnóstico interno e externo da empresa e, a partir dele, traçar estratégias de atuação futura. Como ensina Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira (2007, p. 68), a matriz SWOT consiste em identificar:

- **Pontos fortes:** são as variáveis internas e controláveis que propiciam uma condição favorável para a empresa, em relação a seu ambiente.
- **Pontos fracos:** são as variáveis internas e controláveis que provocam uma situação desfavorável para a empresa, em relação a seu ambiente.
- **Oportunidades:** são as variáveis externas e não controláveis pela empresa, que podem criar condições favoráveis para a empresa, desde que a mesma tenha condições e/ou interesse de usufruí-las.
- **Ameaças:** são as variáveis externas e não controláveis pela empresa que podem criar condições desfavoráveis para a mesma.

Os pontos fortes e fracos compõem a análise interna da empresa, enquanto as oportunidades e ameaças compõem sua análise externa.

Os pontos fortes e fracos representam as variáveis controláveis, enquanto as oportunidades e as ameaças representam as variáveis não controláveis pela empresa. Fica evidente que o problema maior são as variáveis sobre as quais não se tem controle (grifo do autor).

À primeira vista, parece bastante sensato classificar oportunidades e ameaças (variáveis externas) como não controláveis pela empresa. De fato, fatores como inflação, renda *per capita*, dados demográficos, valores culturais etc, são incontornáveis, e a empresa deve identificá-los para melhor se adaptar a eles. Frente a tais fatores, o comportamento da organização será meramente reativo e adaptativo, não podendo ela agir sobre eles ou controlá-los.

Entretanto, quando os autores começam a enumerar as variáveis exógenas, costuma aparecer a atuação do governo. OLIVEIRA, mais à frente em sua obra (2007, p.78), traz que:

- c) Quanto ao governo, podem-se analisar:
- a legislação pertinente;
 - a identificação e análise dos órgãos que legitimam;
 - os planos governamentais e seus objetivos; e
 - a política econômica e financeira.

Perceba-se que o terceiro ponto constitui precisamente as políticas públicas desenvolvidas pelo governo. Ao classificá-las como variáveis externas, os autores entendem que elas não são controláveis pela empresa. Ora, será que o papel das organizações frente às ações governamentais é meramente reativo, tal como em relação à inflação ou à cultura da população?

Mesmo o primeiro ponto ("legislação pertinente") é bastante controverso. Se é certo que as empresas têm a obrigação de seguir a lei - e, nesse sentido, sua atuação é simplesmente adaptativa -, elas têm também a possibilidade bastante real de pressionarem por mudanças na legislação que diminuam a burocracia legal e os entraves à atividade empreendedora. A lei complementar 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), por exemplo, é uma vitória dos pequenos empresários, que passaram a ter um regime diferenciado, mais simples, para desenvolver sua atividade. Assim, pode-se dizer que a legislação é um fator incontrolável?

É importante ressaltar que não se está afirmando aqui que a matriz SWOT esteja errada, apenas que é insuficiente, como, aliás, é toda ferramenta teórica, já que nenhuma consegue abarcar toda a complexidade do mundo real. A matriz serve para ser utilizada em um momento posterior, quando a política pública já está sendo implementada ou a lei já foi promulgada. Aí, então, ela é ideal, pois serve como ferramenta para que a empresa possa se adaptar a um dado externo da realidade - que pode ser dito incontrolável - e adaptar seu planejamento estratégico a ele.

Entretanto, ela é incompleta e pode induzir o administrador de empresa a erro, porque existe um momento anterior em que os fatores exógenos relacionados ao governo ainda estão em planejamento. Nesse momento (que pode ser, por exemplo, o processo legislativo de uma lei orçamentária, definindo as políticas a serem implementadas no ano vindouro), o fator dito "incontrolável" é, sim, passível de controle e de pressão. Se os administradores de empresas atuarem (ou, lamentavelmente, *atuassem*) junto aos políticos, poderiam obter soluções muito mais interessantes para o desenvolvimento econômico, tanto regional quanto nacional. Quando, então, chegasse o momento posterior de aplicar a matriz SWOT, seria muito mais fácil adaptarem-se a medidas de cujo planejamento tomaram parte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas desenvolvidas pelo Estado têm grande peso na saúde e no crescimento das empresas. As decisões dos políticos podem promover desenvolvimento ou atraso, riqueza ou miséria.

Os administradores de empresas, responsáveis por diagnosticar e agir sobre os diversos fatores internos e externos da empresa, não podem negligenciar seu papel em relação ao governo e simplesmente acatar as decisões depois de tomadas. Do mesmo modo que

influenciam e se relacionam com fornecedores, consumidores, concorrentes etc, devem fazê-lo com os agentes governamentais, sob pena de serem omissos.

A análise e a crítica à matriz SWOT não visou a desmerecer essa importante ferramenta administrativa, nem a desaconselhar seu uso. Ao contrário, buscou-se mostrar que sua aplicação plena ocorre em um momento em que as políticas públicas já estão definidas, mas que existe um momento anterior, o do planejamento das mesmas, em que a matriz não pode ser integralmente aplicada. Assim, quer-se, ao mesmo tempo, reiterar a posição aqui defendida e contribuir para um melhor uso dessa ferramenta de planejamento estratégico.

Não é meta desse artigo mudar o comportamento dos leitores. Isso porque tal mudança dependeria de dois comportamentos: a visualização de uma nova postura e a decisão de adotá-la. Um artigo só pode conduzir seus leitores até o primeiro passo e já será bem-sucedido se conseguir fazê-lo.

Espera-se tão somente apresentar uma nova maneira de os administradores de empresas se portarem frente às políticas públicas, adotando uma postura mais ativa, no interesse das próprias organizações que representam. Uma vez visualizado esse caminho, a decisão de segui-lo é exclusivamente dos leitores, e é ótimo que seja assim.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 20 fev. 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração Vol. I.** 6. ed. rev. e atualizada, Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2001.

KOTLER, Philip.; KELLER, Kevin Lane. **Administração de marketing.** 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia, práticas.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PASSOS, Carlos Roberto Martins e NOGAMI, Otto. **Princípios de Economia,** 5. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2005.