

UNIDADE 2

MERCADO E ESTADO: O PÚBLICO E O PRIVADO NA REGULAÇÃO DA VIDA SOCIAL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender o que são políticas públicas;
- ▶ Entender a diferença entre a administração patrimonial e a administração burocrática; e
- ▶ Identificar as razões que levam os indivíduos a se organizarem para a realização dos interesses comuns.

MERCADO E ESTADO: O PÚBLICO E O PRIVADO NA REGULAÇÃO DA VIDA SOCIAL

Caro estudante,

Estamos iniciando Unidade 2 de nossa disciplina. Nela vamos estudar principalmente o que são políticas públicas. É importante o entendimento deste conceito para embasar todo o conteúdo que você aprender daqui para frente.

Leia com atenção. Se tiver dúvidas, releia a Unidade a fim de esclarecê-las e, se a dúvida persistir, procure o seu tutor, que estará à disposição para ajudá-lo. Bom estudo!

A expressão **políticas públicas** refere-se necessariamente a aspectos da vida social relacionados à esfera **pública**. Ou seja, aspectos de interesse comum ao conjunto dos cidadãos de uma comunidade, ou de um grupo. Em contraposição, os aspectos de interesse individual, ou familiar, dizem respeito à esfera privada.

As sociedades ocidentais contemporâneas reconhecem uma perfeita distinção entre o domínio público e o domínio privado. Esta diferença já estava presente na Antiguidade Clássica, mas não é regra geral para todos os povos, em todos os tempos. Em Grego antigo, empregava-se a palavra *koinion* para designar a noção de público, e *idion* para significar aquilo que se referia ao âmbito privado. Em Latim, *res publica* e *res priva*, respectivamente.

A tensão entre público e privado tem marcado as preocupações da filosofia política, ao longo do tempo. Os economistas políticos do século XVIII, Adam Smith e Davi Ricardo, por serem liberais, buscariam equacioná-la através da ideia do Mercado (HABERMAS, 1988). Segundo eles, como já vimos, a **maximização dos interesses individuais geraria o interesse público**. Para tanto, seria necessário, apenas, que fosse concedida liberdade aos indivíduos,

para exercerem suas escolhas. Neste sentido, o Governo deveria ser mínimo, e dedicar-se-ia apenas a assegurar a ordem, através da lei e dos direitos.

De acordo com Habermas (1988), esta representação seria tipicamente anglo-saxã, distinta daquela que seria mais corrente na Europa Continental, onde a interpenetração dos assuntos das duas esferas seria muito maior, e **o público** abrangeria, por exemplo, os negócios e o comércio.

De qualquer modo, podemos afirmar que separação entre esfera pública e esfera privada é uma marca distintiva das sociedades capitalistas e democráticas contemporâneas. Desta separação decorrem outras diferenciações relevantes no interior dessas sociedades, como a existente entre um Direito Público e um Direito Privado; entre Estado e sociedade civil; e entre os poderes do Estado e os direitos do cidadão.

Nestas sociedades, a forma de administração do Estado é bastante distinta da vigente em outras. De acordo com Weber (1973), em sociedades tradicionais – isto é, não capitalistas – predominaria um tipo de administração chamada por ele de **patrimonial**, cuja característica principal é a condução dos negócios públicos como se estes fossem assuntos privados dos governantes.

Com o desenvolvimento do capitalismo, a formação do Estado Moderno e, finalmente, com a democratização dos Estados liberais, iria se impor a **administração burocrática**, cujos atos e procedimentos devem basear-se na **legalidade** (ou seja, em leis e regras formalmente estabelecidas); **na impessoalidade** (isto é, aplicam-se a todos e a qualquer um) **e no profissionalismo dos agentes públicos, além de serem previsíveis**, posto que emanam de regras preestabelecidas (Weber desenvolveu a Teoria da Burocracia na obra *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*).

Entendemos que a **esfera pública** é, por excelência, a esfera de ação do Estado, enquanto que a esfera privada é a de ação dos indivíduos na sociedade civil. Na esfera pública, os indivíduos desfrutam da condição de cidadãos, seja na posição de agente do poder público, isto é, de servidor do Estado; seja na condição de usuário ou beneficiário dos serviços públicos.

Alguns economistas contemporâneos, como Paul Samuelson (1957) e Mancur Olson (1999), definem as relações entre a esfera pública e privada em função dos diferentes tipos de bens e serviços consumidos pelos indivíduos em sociedade, e pelo meio de provê-los. Para Samuelson, bens públicos, ou coletivos, seriam aqueles que uma vez providos, tornam-se automaticamente disponíveis para todos os membros do seu grupo, sem que estes tenham que pagar novamente por ele. Neste sentido, são indivisíveis e não exclusivos. Como exemplo, podemos citar a segurança pública, ou o sistema de defesa nacional. Daí a necessidade de que sejam providos pelo Estado, e que seu custo seja pago através de impostos, recolhidos compulsoriamente. Já os bens privados são aqueles que são consumidos por escolha dos indivíduos e apenas para aqueles que pagam pelo seu provimento.

Buchanan (1975) questionou a simplicidade do modelo de Samuelson, argumentando que há bens coletivos que só podem ser consumidos por aqueles que pagam por eles – serviços de abastecimento de água, energia elétrica e de comunicações, por exemplo. Estes são serviços que podem, inclusive, ser providos privadamente e consumidos apenas mediante pagamento. Além disso, há bens ou serviços públicos que, mesmo providos pelo Estado, só se aplicam a determinados grupos, a partir de um critério de “mérito”. Por exemplo, os benefícios da Previdência Social brasileira só estão disponíveis para aqueles que contribuem com ela, por determinado tempo.

Na Teoria da Ação Coletiva, proposta por Olson (1999), o conceito de bem público é relevante para explicar como os indivi-

duos se organizam para realizar o interesse comum. Olson adverte que a provisão de bens públicos, de interesse comum, envolve **custos**. Portanto, alguém tem que pagar por eles. Dado o fato de que o consumo destes bens não é exclusivo daqueles que pagam – considerando que o bem público é indivisível e não exclusivo – seria razoável, do ponto de vista do indivíduo, esperar que outros paguem estes custos primeiro; e, uma vez produzido o bem coletivo, ele possa desfrutá-lo “de graça” (este é o típico comportamento chamado por Olson de “carona”).

Mas então, como são produzidos os bens coletivos? Pois, apesar dos custos, e da tentação natural dos indivíduos de exportá-los para os outros, estes bens são efetivamente produzidos.

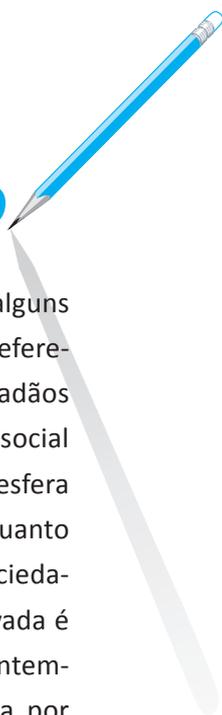
A resposta de Olson (1999) é que aqueles que tiverem maior vantagem pessoal com o bem público – ou que obtenham benefícios maiores do que o próprio bem, em si – são os que se dispõem a pagar os custos da ação coletiva. Assim, as ações coletivas são empreendidas não por aqueles que colhem benefícios iguais, numa coletividade, mas por aqueles que, além dos benefícios comuns, extraem alguns outros, que só se aplicam a ele. Por exemplo: governar um Estado pode ser extremamente custoso: o indivíduo perde, em grande medida, o direito à sua privacidade. Contudo, pode valer a pena, se a este indivíduo interessar o prestígio, as honras e o poder que o cargo de governante oferece. Ou seja, benefícios só aplicáveis àqueles que se dispõem a pagar os custos de empreender a ação coletiva subjacente à manutenção de um Estado.

A definição do que são bens públicos com base em quem os fornece não é trivial: há países em que os serviços de saúde são prestados pelo setor público, enquanto em outros as pessoas se socorrem de serviços privados e dispõem de alguma forma de seguro saúde; o mesmo vale para os transportes coletivos, que podem ser oferecidos por serviços/empresas estatais, ou por empresas privadas. Há muita superposição e interação entre os dois domínios, especial-

mente a partir do século XX, quando a regulação estatal se difundiu por diversos espaços da vida social, antes pensados como privados: educação, seguridade social, habitação e urbanismo, entre outros. As políticas públicas nesses campos tornaram-se frequentes em quase todos os países industrializados, ainda que em momentos distintos, como exigência do próprio desenvolvimento capitalista.

Para o interesse deste curso, podemos considerar que o setor público oferece bens públicos e privados, além de bens públicos que disponibiliza de forma racionada entre aqueles que satisfazem critérios de mérito ou que podem pagar tarifas.

Resumindo



Para fecharmos a Unidade 2 vamos ressaltar alguns aspectos já estudados. A expressão **políticas públicas** refere-se a aspectos de interesse comum ao conjunto dos cidadãos de uma comunidade, ou de um grupo (aspectos da vida social referidos à esfera pública). Daí podemos afirmar que a esfera pública é, por excelência, a esfera de ação do Estado, enquanto que a esfera privada é a de ação dos indivíduos na sociedade civil. Essa separação entre esfera pública e esfera privada é uma marca das sociedades capitalistas e democráticas contemporâneas, e a forma de administração do Estado passa por essa distinção. Max Weber utiliza essa separação para tipificar modelos de administração. A administração patrimonial, por exemplo, teria como principal característica a condução dos negócios públicos como se fossem privados. Já em uma administração burocrática os atos e procedimentos de Estado devem basear-se na legalidade, na impessoalidade e no profissionalismo dos agentes públicos. Se para Adam Smith e Ricardo era a maximização dos interesses individuais que geraria o interesse público, para Samuelson e Olson as relações entre a esfera pública e privada ocorrem em função dos diferentes tipos de bens e serviços consumidos pelos indivíduos em sociedade, e pelo meio de provê-los. Já Buchanan, questionou o modelo de Samuelson argumentando que há bens coletivos que só podem ser consumidos por aqueles que pagam por eles. O fato é que a definição do que são bens públicos não é simples e as variadas formas como os governos lidam com a questão prova isso.

Na próxima Unidade veremos como se forma e desenvolve o Estado de Bem-Estar Social, bem como quais são as formas que ele assume em diferentes épocas e governos.



Atividades de aprendizagem

Vamos verificar como foi seu entendimento até aqui? Uma forma simples de verificar isso é você realizar as atividades propostas a seguir.

1. O que são políticas públicas?
2. Qual é a diferença entre a administração patrimonial e a administração burocrática?
3. Por que os indivíduos se organizam para realizar interesses comuns?