

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Bacharelado em Administração Pública

TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

João Rogério Sanson



2011

© 2011. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

S229t Sanson, João Rogério
Teoria das finanças públicas / João Rogério Sanson. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011.
132p. : il.

Inclui bibliografia
Bacharelado em Administração Pública
ISBN: 978-85-7988-100-8

1. Finanças públicas. 2. Orçamento. 3. Despesa pública. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 336.1/5

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Dilma Vana Rousseff

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Marcos Baptista Lopez Dalmau

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Liliane Carneiro dos Santos Ferreira

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Joselino Goulart Junior

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelon
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelon
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTOR DO CONTEÚDO

João Rogério Sanson

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Denise Aparecida Bunn
Érika Alessandra Salmeron Silva
Silvia dos Santos Fernandes

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz

Projeto Gráfico e Editoração
Annye Cristiny Tessaro

Revisão Textual
Claudia Leal Estevão Brites Ramos
Jaqueline Santos de Ávila

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem por objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de Ensino Superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, esse projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos acaba por liberar o corpo docente das IPES e faz com que haja maior dedicação ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

Unidade 1 – Estado e Economia

Gramsci e a Hegemonia.....	13
Hegemonia.....	14
Crise Hegemônica	17
Schumpeter, Downs e a Concorrência Política.....	19
Cidadãos.....	20
Políticos.....	22
Partidos.....	24
Burocratas.....	26
Poderes e Níveis de Governo.....	28

Unidade 2 – Os Setores Público e Privado

A Fronteira entre os Setores Público e Privado	35
Rivalidade e Exclusão.....	36
Externalidades.....	41
Regulamentação de Utilidades Públicas	45
Carga Tributária.....	48
A Crescente Participação do Setor Público	51
A Lei de Wagner.....	51
Situações Políticas Excepcionais	53

Unidade 3 – Tributo

Receitas	61
Tributos Segundo Categorias Econômicas	61
Base Tributária	62
Principais Tributos	64
Incidência	66
A Incidência Econômica	66
Qualificações	71

Unidade 4 – Despesa

Estrutura da Despesa	79
O Estado como Produtor	82
Avaliação do Investimento Público	87
Redistribuição de Renda	89
Incidência de Impostos e Gastos Públicos	93

Unidade 5 – Déficit Público e Dívida Pública

Tipos de Déficit Público	103
O Sistema Financeiro Nacional	109
Déficit Público e Nível de Atividade Econômica	111
A Evolução e a Sustentabilidade da Dívida Pública	114
Estabilização e Crescimento Econômico	118
Federalismo Fiscal e a Estabilização	120

Considerações Finais	125
-----------------------------------	-----

Referências	126
--------------------------	-----

Minicurriculo	130
----------------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

Esta disciplina pretende abordar assuntos muito interessantes da Administração Pública. Você é nosso convidado para aprender e refletir sobre temas que dizem respeito à gestão das Finanças Públicas.

O setor público é a parte da economia associada à prestação de serviços públicos, pelo Estado, aos cidadãos de um país qualquer. No Brasil, os funcionários públicos, em suas respectivas organizações, prestam serviços em nome do Estado brasileiro. Mas, como cidadãos, esses mesmos funcionários veem o Estado de outro ângulo. Eles são tanto beneficiários como financiadores dos serviços públicos. Com o entendimento de como funciona o Estado, de como as decisões públicas são definidas politicamente e de como as Finanças Públicas afetam a situação econômica e social das pessoas, esperamos que você possa não apenas exercer melhor sua profissão de administrador público como também participar das decisões políticas do País de forma mais consciente.

Buscamos, com este livro-texto de apoio aos seus estudos da disciplina *Teoria das Finanças Públicas*, continuar a sequência de disciplinas de seu curso de *Administração Pública* iniciado com as disciplinas *Introdução à Economia*, *Ciência Política* e *Contabilidade Pública*. Posteriormente, ela será complementada mais diretamente pela disciplina *Orçamento Público*.

Na disciplina *Teoria das Finanças Públicas*, a pergunta básica inicial é: de onde saem as motivações para as decisões do setor público e como isso envolve toda a sociedade? Para respondê-la, faremos uma breve incursão em temas complementares aos que você estudou na disciplina *Ciência Política*. O orçamento público reflete todos os grandes interesses dos vários grupos que compõem a sociedade, e a interação entre eles ocorre via processo político. Trataremos, a seguir, das fontes de receita pública e dos tipos de

despesas, com suas consequências sobre a renda das pessoas e sobre o crescimento econômico.

Na Unidade 1, apresentaremos o funcionamento do Estado.

Na Unidade 2, estudaremos a participação do setor público na economia e, também, os conceitos úteis à definição dos tipos de bens e de serviços típicos do setor público, estabelecendo assim uma espécie de fronteira com o setor privado.

Na Unidade 3, veremos as principais receitas orçamentárias e como avaliar quem, realmente, as paga.

Na Unidade 4, caracterizaremos os principais tipos de despesas e como elas afetam o padrão de vida dos cidadãos.

Por fim, na última Unidade, discutiremos como o déficit público e, por consequência, a dívida pública estão ligados à estabilidade de preços e ao nível e ao crescimento de atividades da economia.

Nossa meta é que, ao final dos estudos desta disciplina, você veja as questões de Finanças Públicas com outros olhos!

Professor João Rogério Sanson

UNIDADE 1

ESTADO E ECONOMIA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Distinguir entre hegemonia e ideologia;
- ▶ Identificar como os partidos políticos concorrem entre si pelo voto por meio de plataformas políticas; e
- ▶ Verificar como a concorrência entre partidos e grupos políticos tende a diminuir vantagens excessivas do exercício do poder.

GRAMSCI E A HEGEMONIA

Caro estudante,

Ao abordarmos teorias sobre o funcionamento do Estado, muitas vezes pensamos na abordagem marxista, mas há outras correntes que partem de outros pontos de vista. Uma dessas correntes parte da ideia da concorrência política. Você verá, nessas teorias sobre o funcionamento do Estado, assuntos muito atuais e importantes não apenas para seus estudos como também para sua vida prática.

Faça uma leitura atenciosa e busque informações complementares aos temas abordados. Por isso, recomendamos que você pesquise em outras fontes de conhecimento, em adição às indicações sugeridas no *Saiba mais*, e faça as atividades ao final de cada Unidade.

Bons estudos!

Caro estudante, reflita conosco:

Há diferentes abordagens de **teoria marxista** do Estado. Em termos elementares, para a versão mais ortodoxa da teoria marxista, o Estado é o aparato político de uma classe social para fins de dominação das demais, seja pela violência, seja pela ideologia. **Gramsci** partiu de ideias marxistas básicas, mas introduziu novos elementos que ampliaram o espaço para o conceito de ideologia e de seu uso como instrumento de poder. Para Gramsci, **ideologia** era mais uma visão de mundo específica a um grupo ou fração social, em vez de apenas a visão de mundo da classe capitalista, vista como classe dominante. O ponto de vista de Gramsci, no contexto histórico em que escreveu, era o da busca da revolução proletária na

Para relembrar seu estudo anterior de Ciência Política marxista, releia o trecho relevante da Unidade 2 do livro-texto da disciplina *Ciência Política*.



Saiba mais

Antonio Gramsci (1891–1937)

Jornalista e militante comunista italiano, ele desenvolveu sua teoria de Estado como prisioneiro político durante o período do regime fascista italiano. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u379.jhtm>>. Acesso em: 14 out. 2010.


Itália. Em contraste, nosso ponto de vista é apenas o de explicar o funcionamento do Estado sob a ótica da teoria gramsciana.

HEGEMONIA

Para Gramsci, a **sociedade civil** é representada pelo “[...] complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, e a expressão política dessas relações.” (CARNOY, 1986, p. 93). É uma das partes da **superestrutura** institucional da sociedade. Note que, para Marx e Engels, a sociedade civil é parte da estrutura – onde se dá a acumulação de capital – e o Estado é parte da superestrutura. Ainda para Gramsci, a **sociedade política**, ou Estado, detém o monopólio do uso da força e é também parte da superestrutura. O controle da sociedade por um grupo social ocorre principalmente pela hegemonia, mas também pela força.

A **hegemonia** de um grupo, ou fração de classe, ocorre quando ele usa elementos da sociedade civil para conquistar e manter sua dominância sobre a sociedade civil. Um dos instrumentos fundamentais para isso é a **ideologia**, também chamada de superestrutura ideológica. A superestrutura ideológica é a visão de mundo embutida na superestrutura institucional que convence as pessoas a aceitarem a moral, os costumes e as regras sociais até por consenso.

Uma das consequências da teoria gramsciana é que a superestrutura ideológica pode ter supremacia sobre a estrutura econômica. Gramsci, apesar de aparentemente inverter um argumento essencial para muitos marxistas (a estrutura determina tudo o que ocorre na superestrutura), apenas diminui a importância das relações de produção na determinação da superestrutura.



Para uma ampla lista de exemplos de ideologia, releia a discussão sobre correntes de pensamento econômico em seu livro-texto da disciplina *Introdução à Economia*.

A fidelidade de Gramsci às ideias marxistas fica clara no argumento de que a classe dominante ao nível da produção é dominante ao nível intelectual, pois tem os meios materiais para controlar o modo de produção mental. Assim, o grupo dominante tentará influenciar o modo como a educação é conduzida para que sua visão de mundo seja absorvida por toda a sociedade. **Governos populistas*** cuidam especialmente da questão ideológica pelo controle quase total dos meios de comunicação e dos currículos escolares e são exemplos de governos considerados bastante independentes da classe capitalista. O conceito gramsciano de domínio intelectual ajuda também a entender a experiência soviética, por exemplo. O Estado soviético monopolizava os meios de produção, o que era da essência daquele experimento social. Depois de ter eliminado a classe capitalista, passou a controlar totalmente a produção mental.

***Governos populistas**

– são governos que adotam os métodos do populismo, que é uma forma de atuação política em que se enfatiza a relação direta entre a cúpula do Estado e as massas populares, mediada pelo desempenho político de um líder carismático. Fonte: Sandroni (1999).

Um ponto que destaca a análise de Gramsci é que a dominação hegemônica molda o Estado. Isso expande a visão marxista mais popular de que os capitalistas controlam o Estado devido apenas às suas necessidades. O grupo hegemônico influencia a criação de leis e, portanto, a própria evolução da forma do Estado.

Contudo, você verá mais adiante que apenas dominar o Estado não garante a hegemonia. Vamos entender como isso ocorre?

A forma como a hegemonia é obtida depende crucialmente do **intelectual orgânico***. Os intelectuais orgânicos são produzidos principalmente dentro do grupo hegemônico, mas podem ser também recrutados entre as classes dominadas e aceitos como membros do grupo hegemônico. Isso, em uma linguagem sociológica, é chamado de ascensão social.

Embora as políticas públicas sejam enviesadas em favor do grupo dominante, precisam oferecer benefícios para a sociedade em

***Intelectual orgânico**

– é todo tipo de pessoa que atua na divulgação de uma ideologia. Esse grupo é composto de religiosos, de professores, de jornalistas e de líderes profissionais, sindicais, estudantis e comunitários, além de filósofos, de literatos e de artistas. Fonte: Sandroni (1999).

***Países periféricos** – são os que fazem parte da periferia, definida como o “conjunto das economias nacionais subdesenvolvidas que estão integradas economicamente aos grandes centros do capitalismo moderno.”
Fonte: Sandroni (1999).

sua totalidade. Na verdade, o grupo hegemônico buscará sempre caracterizar essas políticas como de interesse da sociedade em geral. Isso garante que essas políticas sejam aceitas por todos. Assim, uma política que busque gerar maiores ganhos para a classe capitalista pode aparecer como uma atividade geradora de emprego e de renda para “toda” a sociedade.

Em **países periféricos*** há aliança de interesses entre o grupo dominante nacional e os interesses do capital internacional de modo que as políticas públicas são tanto de interesse do capital internacional como do grupo hegemônico nacional. Contudo, o grupo hegemônico local faz alianças de seu próprio interesse. Seus objetivos políticos e econômicos estão à frente dessas políticas e seus membros não são apenas marionetes manipuladas por grupos hegemônicos do exterior. Ao mesmo tempo, precisamos lembrá-lo de que os grupos dominados dos países centrais veem como de interesse próprio as vantagens obtidas pelo capital internacional nos países periféricos.

Esse tipo de argumento gramsciano caracteriza a [Teoria da Dependência](#) de Cardoso e Faletto. Nos últimos anos, surgiu uma

nova categoria, a dos países emergentes, que inclui o Brasil. São países periféricos que atingiram um nível de renda média acima do registrado nos países mais pobres e que são grandes economias. Os quatro membros mais importantes, Brasil, Rússia, Índia e China, são conhecidos pela sigla BRIC.

Saiba mais

Teoria da Dependência

Essa teoria, na interpretação de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, sugere que, apesar da dependência econômica e política dos países periféricos em relação aos países centrais, as classes hegemônicas locais podem liderar um processo de desenvolvimento econômico nacional sob influência estatal. Fonte: Carnoy (1986).

Agora que conhecemos o conceito de hegemonia, vamos entender o que é crise hegemônica.

CRISE HEGEMÔNICA

Como vimos, tomar o aparato estatal, por exemplo, por meio de um golpe de Estado, não garante a hegemonia. Do mesmo modo, um elemento essencial da visão gramsciana é que uma crise econômica não equivale a uma **crise hegemônica**. Uma crise hegemônica pode decorrer de erros de avaliação de estratégias que enfraquecem a liderança ou a legitimidade política do grupo hegemônico.

A crise hegemônica, no entanto, pode ser estimulada por meio da competição ideológica. Parte desse processo de competição ideológica é o que Gramsci chama de **guerra de posição**. Em vez de um ataque frontal ao Estado, como em algumas revoluções, ele achava que na Europa Ocidental seria preciso um trabalho meticuloso de conquista das mentes. Em analogia com o que ocorreu nos campos de batalha durante a Primeira Guerra Mundial, essa conquista seria feita pelos intelectuais orgânicos em pequenos ataques locais, ao mesmo tempo em que buscariam a proteção das regras sociais existentes naquele momento, como na guerra de trincheiras. O papel do intelectual orgânico agora é propagar uma ideologia concorrente àquela da fração de classe dominante.

A **revolução passiva** é uma estratégia do grupo dominante para continuar hegemônico em momentos de crise. Um exemplo interessante, contemporâneo, diz respeito a mudanças institucionais como a liberação gradual de empresas privadas, feitas pelo Partido Comunista Chinês para permanecer no comando da sociedade chinesa.

Quando a revolução passiva, porém, deixa de funcionar, o grupo dominante pode tentar o uso da força para permanecer no poder. Na disputa pela hegemonia, esse seria o momento para a **guerra de movimento**, na forma como ocorreram várias revoluções, com o ataque aberto das forças revolucionárias. Nesse sentido, Gramsci era consistente com a **visão marxista** tradicional.

Do ponto de vista da explicação do processo político, fica claro que a análise gramsciana implica uma superestrutura ideológica

A visão marxista de Estado tem muitas variantes e uma ampla literatura que cobre desde a interpretação do que Marx realmente quis dizer em seus escritos esparsos sobre o tema, passando pela visão ortodoxa dos soviéticos, e indo até desenvolvimentos posteriores de seus seguidores. Para ampliar seu conhecimento sobre essa teoria, verifique as indicações recomendadas na seção *Complementando*.



dominante que pode ser deslocada por outra. No fundo, a visão gramsciana inclui um processo competitivo entre frações de classe na busca da hegemonia sobre a sociedade civil. Há uma alternância de poder entre esses grupos em um horizonte temporal de várias décadas. Os intelectuais orgânicos são instrumentos essenciais nesse processo.

SCHUMPETER, DOWNS E A CONCORRÊNCIA POLÍTICA

Uma visão alternativa do processo político é a da concorrência entre partidos políticos. [Schumpeter](#) (1982), num livro sobre capitalismo, socialismo e democracia, publicado em 1942, em plena guerra contra o nazismo, incluiu dois capítulos sobre teorias da democracia. Nos capítulos 21 e 22 dessa obra, respectivamente, Schumpeter critica a Teoria Contratualista e desenvolve as linhas gerais da Teoria da Concorrência entre Partidos Políticos com uma ideia que já “estava no ar” há várias décadas. [Downs](#) (1999), com base na teoria de Schumpeter, escreveu uma tese doutoral sobre o tema e a publicou em 1957 com o título *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Esse trabalho se tornou referência básica sobre o assunto. Schumpeter e Downs veem o processo político pelas lentes da teoria econômica, inspirados no processo concorrencial dos mercados de bens e de serviços.

Saiba mais

Joseph Alois Schumpeter (1883–1950)

Economista de origem austríaca, ficou famoso a partir de 1912 com a publicação de sua tese doutoral sobre desenvolvimento econômico. Exerceu os cargos de ministro das finanças em seu país e, posteriormente, o de professor da Universidade Harvard nos EUA. Fonte: <http://biografias.netsaber.com.br/ver_biografia_c_1014.html>. Acesso em: 15 out. 2010.



Anthony Downs

Economista e estudioso das áreas de políticas públicas e Administração Pública. A premissa de Downs é que políticos e eleitores agem racionalmente. As motivações dos políticos são desejos pessoais, como renda, prestígio e poder derivados dos cargos que ocupam. Como esses atributos não podem ser obtidos sem que eles sejam eleitos, as ações dos políticos têm por objetivo a maximização do apoio político e suas políticas são orientadas meramente para esse fim. Fonte: <<http://www.anthonysdowns.com/bio>>. Acesso em: 15 out. 2010.



Segundo a Teoria Econômica da Democracia, a sociedade é composta de indivíduos, que podem ser classificados em três tipos básicos:

- ▶ **Os cidadãos:** financiam os serviços fornecidos pelo setor público e têm preferências definidas em relação à estrutura dos gastos públicos.
- ▶ **Os políticos:** agindo em nome dos cidadãos, tomam as decisões sobre os serviços públicos.
- ▶ **Os burocratas:** são os que executam as decisões dos políticos.

Você conhecia essa classificação de indivíduos? A seguir, veremos cada um deles detalhadamente.

CIDADÃOS

Saiba mais

Jonh Fitzgerald Kennedy (1917–1963)

Foi presidente americano e representava uma era de esperança, paz e prosperidade. A sedução que exerceu sobre os americanos devia-se à sua capacidade de estimular seus ouvintes a aumentarem a confiança no país e a terem esperança no futuro. Como democrata, levava uma mensagem de respeito aos direitos civis e sociais. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u39.jhtm>>. Acesso em: 15 out. 2010.



Os **cidadãos** têm várias formas de manifestarem suas preferências. Uma dessas formas é o apoio incondicional ao governo. Assim, o sonho dos políticos é conseguir que os cidadãos deem apoio incondicional ao governo, algumas vezes cegamente, como buscam os governos autoritários e líderes carismáticos eventuais em democracias e, outras vezes, conscientemente. Essa lealdade

do cidadão ao governo pode ter muitos graus. Com um pouco de boa vontade, é possível também ver alguma semelhança com os conceitos gramscianos de ideologia e de hegemonia. Veja a famosa frase do presidente americano **John Kennedy**: “Não pergunte o que

seu país pode fazer por você. Pergunte o que você pode fazer por seu país.” Uma versão empresarial é: “Vista a camisa da empresa.” Você pode pensar em diferentes interpretações para essas frases, mas uma delas é a do apoio incondicional, certamente.

Você sabe como o cidadão atua no contexto político do nosso País?

Em uma democracia, os cidadãos são expostos às plataformas políticas dos partidos durante as campanhas eleitorais. As plataformas e o perfil ideológico dos partidos políticos facilitam a escolha dos eleitores e reduzem os custos de busca de informação sobre as várias decisões que precisam ser tomadas pelo setor público. Por exemplo, em vez de cada eleitor buscar informações sobre para quem o governo deve transferir renda nos programas sociais ou onde construir estradas em regiões distantes da sua, ele apenas presta atenção nas proposições incluídas nas plataformas, conforme expressas pelos candidatos aos cargos públicos, e nas realizações efetivas dos partidos quando estão no poder. Mesmo nesses casos, os custos de informação são altos e o eleitor tende a esquecer o que ocorreu durante os mandatos, lembrando apenas dos fatos recentes.

A manifestação dessas preferências pode ocorrer de diferentes formas. A mais frequente delas é pelo voto, mas é possível ter uma participação mais direta via manifestações públicas ou engajamento em um partido, dedicando parte do tempo livre para isso. Ou seja, a pessoa participa com o próprio trabalho. Outra participação mais direta é a doação de recursos, financeiros ou materiais, a candidatos e a partidos. O **lobby***, que pode ser direto, com trabalho próprio ou via contratação de pessoas especializadas nessa atividade, é um tipo de participação em busca de interesses específicos, tanto pessoais quanto institucionais, em favor de empresas privadas, de corporações profissionais ou de grupos religiosos. Em todos esses casos, os cidadãos aceitam a sociedade como ela é, com suas instituições. Quando as pessoas não aceitam as regras de funcionamento da sociedade, elas

***Lobby** – ações que visam influenciar “atividades e decisões das autoridades públicas dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, mediante argumentos, persuasão ou coação, de modo que as decisões favoreçam os interesses de determinado grupo econômico ou organização”. Fonte: Lacombe (2004).

têm duas opções: a revolta ou a emigração. A emigração desse tipo é mais adequadamente descrita como exílio voluntário.

POLÍTICOS

Os **políticos** são vistos, na Teoria da Concorrência entre Partidos, como profissionais que oferecem serviços de decisão sobre serviços públicos, tendo como motivação a maximização de sua própria renda real. Mas a renda real é vista de uma forma diferente da usual, que considera o poder de compra dos rendimentos que a pessoa recebe. Esse termo é usado para os políticos talvez por falta de um termo mais adequado. Um componente dessa renda real é a remuneração que os cargos políticos podem proporcionar. Muitas vezes, um nível educacional formal relativamente baixo pode ser compensado pela habilidade de atrair votos, gerando para o profissional uma renda monetária muito acima da que conseguiria em empregos regulares. O mesmo argumento pode ser feito em relação às habilidades para a atividade empresarial, que podem ser exercidas independentemente da educação formal, embora a combinação da educação com a habilidade empresarial seja bastante útil. Para políticos que desenvolvem atividades econômicas paralelas, pessoalmente ou com ajuda de familiares e amigos próximos, muitas vezes, o exercício da política dá acesso antecipado a informações sobre a máquina pública e sobre novas leis ainda em fase de negociação fora do legislativo. Isso se reverte em vantagens comerciais para o grupo, nem sempre consideradas moralmente inaceitáveis ou proibidas por lei.

Além desse rendimento monetário, há outros componentes nessa renda real, aos quais os economistas costumam associar equivalentes monetários mais como uma simplificação da análise. O exercício de cargos políticos gera satisfação pessoal pelo fato de a pessoa estar em posição de comando, algo que qualquer pessoa em cargos administrativos também pode sentir. Entretanto, esses cargos

têm seu lado negativo, pois envolvem a solução de muitos conflitos entre pessoas e a obrigação de emitir ordens que envolvem, muitas vezes, consequências desagradáveis. Mas as disputas pelos cargos mostram que o resultado líquido deve ser positivo na maioria dos casos, mesmo que essas disputas não ocorram apenas pela satisfação envolvida. Há ainda o aspecto psicológico de os políticos serem, em muitos cargos, o centro das atenções e até de respeito e de consideração.

Na vida privada, muitas festas e ritos de passagem, como a primeira comunhão dos católicos e os casamentos, são formas de as pessoas serem o centro das atenções por algumas horas. No caso de muitos políticos, os ganhos psicológicos pessoais do exercício do poder chegam a ser imensos. Além disso, tal atenção é acompanhada de benefícios materiais que somente pessoas muito ricas podem ter.

Mas qual interesse predomina na escolha de um político ao se candidatar?

Um político, contudo, não pode se lançar como candidato com uma plataforma na qual declare uma motivação de maximizar sua renda real. Há uma cultura entranhada nas religiões e nos valores herdados de épocas em que os políticos não eram remunerados e nem escolhidos popularmente. Predomina a ideia de que a representação pública é feita pela busca desinteressada do bem comum. É a ideia do político idealista, que salva a sociedade dos males de causas diversas e da incompetência dos políticos que estão no poder. Note que isso é diferente de existirem políticos que buscam o interesse próprio. Em contrapartida, trazem características de políticos que se guiam por princípios éticos rígidos e pela ideologia partidária. Por conta disso, os políticos procuram disfarçar ao máximo os próprios objetivos ou os dos grupos de interesse que os apoiam no custeio de campanhas eleitorais. Mesmo em regimes políticos não democráticos, há a necessidade de os ditadores passarem a imagem do desinteresse pessoal. Essa necessidade de buscar o bem comum faz com que os interesses específicos, pessoais ou de grupos, sejam disfarçadamente

São exemplos desses ritos o batismo e a primeira comunhão dos católicos, e o *bar mitzvah* dos judeus.

Quando perguntado pela revista *Época* se sentia saudade do poder, o professor e ex-presidente Fernando Henrique Cardoso disse que, além das pessoas mais próximas, sentia falta da piscina do Palácio Alvorada e do helicóptero presidencial.

apresentados como benefícios à sociedade. Nesse aspecto, essa teoria coincide com a teoria gramsciana.

Os políticos tendem a ser generalistas por conta do grande número de questões discutidas nos órgãos legislativos. E é exatamente o fato de terem de entender de tudo que lhes dá a imagem de que não entendem de nada, em comparação aos especialistas que povoam a sociedade, principalmente aqueles com educação formal em áreas específicas. Esse generalismo permite, muitas vezes, que um médico, com experiência no exercício de vários cargos de representação política, torne-se um competente Ministro da Fazenda, cargo que muitas pessoas talvez esperassem que apenas economistas estivessem aptos a exercê-lo. Por outro lado, o fato de os políticos estarem sempre informados e entenderem de muitas questões ou estarem bem assessorados por especialistas em temas mais complexos diminui os custos de busca de informação para os eleitores; ou seja, em vez de gastar muito tempo para se informar sobre todos os temas que são de interesse coletivo, o cidadão apenas escolhe seus representantes devido às suas posições sobre as questões que ele próprio, eleitor, considera importantes. Os detalhes na hora das decisões ficam por conta desses representantes.

PARTIDOS

Os políticos se agrupam em **partidos**, que equivalem a empresas privadas, do ponto de vista de venda de serviços, embora as regras de pertencimento possam ser menos rígidas nos partidos políticos. Uma plataforma política de um partido reflete sua ideologia e resulta em pacotes de políticas governamentais. Por outro lado, a ideologia partidária equivale à imagem de confiabilidade e de qualidade associada às marcas das empresas privadas. Além disso, a composição complexa das plataformas equivale à venda casada, em que a empresa condiciona a venda de um produto à compra de outro. Um exemplo seria o eleitor que deseja os serviços de um

novo posto de saúde no seu bairro. Ao votar em um candidato que promete esse posto, ele pode ter de ajudar no pagamento de um viaduto em outra parte da cidade. Esse exemplo ilustra o outro lado da moeda: junto com as promessas de benefícios via gastos públicos há a conta de impostos. Os eleitores têm consciência disso, embora saibam que o efeito individual é pequeno, pelo menos quando se trata de acréscimos de impostos em cima de uma conta já grande.

Uma vez no poder, o partido e os respectivos políticos têm o monopólio da representação durante o mandato. Isso significa que podem agir de forma independente dos interesses do eleitor. Esse monopólio somente será contestado ao final do mandato, que pode ter duração fixa, em democracias como a brasileira, ou variável, como no parlamentarismo. O equivalente ao término de um mandato em regimes autoritários é a derrubada do grupo que está no poder por um grupo rival. Nesses regimes, dependendo da aceitação popular, esse exercício de poder pode ter longa duração até que seja contestado. Em casos de **duopólio*** ou **oligopólio***, a concorrência desses grupos pode envolver conflitos, pois entre empresas ocorrem guerras de preços. Entre os grupos rivais que buscam o poder autoritário, monopolista, muitas vezes há conflitos armados.

As vantagens do poder, monetárias ou não, são distribuídas em geral via coordenação dos partidos, por isso a usual distribuição dos cargos de confiança com base em alianças políticas. Contudo, em um ambiente em que ocorre forte concorrência, essas vantagens tendem a diminuir, pois o exagero em seu uso pode ser tomado pelos partidos de oposição como elementos de suas plataformas, na forma de críticas aos partidos da situação. Ao mesmo tempo, é exatamente esse processo competitivo que permite melhor ajuste das ações político-partidárias às preferências dos eleitores. Quanto melhor for esse ajuste, mais próximo do atendimento do bem comum estará o processo político, agora definido de baixo para cima.

Essa ideia de redução dos lucros muito altos devido à competição entre empresas é ponto central nas explicações de como funcionam mercados com alto grau de competição. E, assim como as empresas não gostam de competição, os partidos políticos também

***Duopólio** – situação de mercado caracterizada pela existência de apenas dois vendedores de determinada mercadoria ou serviço. Fonte: Sandroni (1999).

***Oligopólio** – tipo de estrutura de mercado, nas economias capitalistas, cujas poucas empresas vendedoras detêm o controle da maior parcela do mercado. Fonte: Sandroni (1999).

criticam o grande número de partidos, por isso a defesa frequente de leis que restringem esse número.

No Brasil houve o estímulo ao surgimento de muitos partidos por conta de regras para o uso de tempo obrigatório na televisão e do acesso a fundos públicos para esses partidos. Por um lado, isso é saudável, pois aumenta a competição política, mas, por outro, torna ineficiente o debate na televisão e até no funcionamento do Poder Legislativo.

BUROCRATAS

Os **burocratas**, normalmente chamados de funcionários públicos, tocam a máquina governamental. A **burocracia** é uma estrutura com funções, em geral hierarquizadas, e com rotinas pré-determinadas de serviços em que as pessoas são substituíveis. Como invenção, precedeu a técnica de peças intercambiáveis da indústria, tendo aparecido já na Antiguidade. É, também, a forma como as empresas são organizadas, sendo os burocratas privados chamados de empregados ou de funcionários. Técnicas administrativas de motivação portam designações alternativas para os burocratas do setor privado, como a de colaborador, tendo saído de moda a de recursos humanos.

Talvez por críticas a casos de ineficiência administrativa no setor público e pelo poder discricionário que os burocratas possuem sobre os cidadãos em Estados autoritários, há uma imagem negativa associada ao termo burocrata, surgida ao longo do século XX. Nós mantemos o termo nesta disciplina por ele ter um sentido neutro na teoria econômica que agora discutimos. Por exemplo, nesse contexto, os professores universitários são também burocratas. Podemos sentir orgulho de saber que as estruturas burocráticas foram invenções que viabilizaram o crescente grau de complexidade das


Você pode comparar a presente discussão sobre burocracia com a conceituação vista na Unidade 5 da disciplina *Teorias da Administração I*, nas Unidades 3 e 5 da disciplina *Teorias da Administração II* e na Unidade 2 da disciplina *Teorias da Administração Pública*.

sociedades e das civilizações desde a Antiguidade. Em nossa época, ocorre apenas o aperfeiçoamento dessas estruturas organizacionais. O próprio curso que você faz neste momento é parte do treinamento de pessoas que poderão substituir outras.

No que diz respeito aos objetivos pessoais, o burocrata maximiza sua renda real, que é composta de remuneração em termos monetários, de condições de trabalho e, eventualmente, de exercício do poder, quando em cargos de direção. Certos cargos públicos dão um bom conhecimento da máquina governamental, e isso possibilita o exercício de funções em empresas privadas. Essa possibilidade de alcançar salários maiores posteriormente é também parte da renda real ao longo da carreira desses funcionários, algumas vezes com salários abaixo do mercado para funções equivalentes em empresas privadas. Para evitar vantagens, consideradas indevidas, a essas empresas, a passagem de certos funcionários públicos ao setor privado é frequentemente cercada de restrições. Um exemplo de funcionários públicos que sofrem essa restrição são os funcionários do alto escalão do Banco Central, que têm por obrigação aguardar um período de quatro meses, no qual é mantida a remuneração do cargo que era exercido, antes da assunção de cargos no setor financeiro privado. Esse período de espera é chamado de **quarentena**, que é um termo adaptado da área médica.

O poder de burocratas em cargos de direção depende, em essência, do tamanho do órgão burocrático que dirigem, definido pelo tamanho de suas dotações orçamentárias anuais, dos ativos imobilizados de que dispõe e do número de funcionários que controla. Esses cargos são normalmente preenchidos por critérios políticos, exatamente por causa das consequências políticas que têm. Mas o número desses cargos varia de país a país e, aparentemente, depende do grau de maturidade dos regimes democráticos. A própria concorrência política e a frequente alternância de partidos no poder motivam a diminuição do número desses cargos no longo prazo, como forma de diminuir as vantagens eleitorais do partido de situação.

Um tipo especial de burocrata é o tecnoburocrata. Este é um funcionário especializado que em geral dirige importantes órgãos públicos. No Brasil, os tecnoburocratas ganham identidade com os



Veja a breve matéria sobre o tema quarentena, no sítio do Servidor Público, acessando [<tinyurl.com/cmkt8>](http://tinyurl.com/cmkt8). Acesso em: 27 jan. 2011.

 **Saiba mais**

Eugênio Gudin (1886–1996)

Engenheiro, economista e professor da UFRJ, foi também Ministro da Fazenda (1954). Influenciou fortemente as reformas institucionais que levaram à criação do Banco Central do Brasil. Fonte: Sandroni (1999).

Roberto de Oliveira Campos (1917–2001)

Diplomata, economista, escritor e professor, foi presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) (1958–1959) e Ministro de Planejamento (1964–1967). Fonte: <tinyurl.com/69g6z9k>. Acesso em: 28 fev. 2011.

Celso Furtado (1920–2004)

Advogado e economista, foi diretor do BNDE (1953). Idealizador e primeiro dirigente da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), foi Ministro de Planejamento (1961–1964). Fonte: Sandroni (1999).

economistas e com os engenheiros que tiveram grande importância entre os anos 1950 e 1970. Essa variante do burocrata ajudou a criar o sistema financeiro brasileiro e as grandes empresas estatais, além de todo o sistema de planejamento governamental. Entre os exemplos mais importantes estão [Eugênio Gudin](#), [Roberto de Oliveira Campos](#) e [Celso Furtado](#).

PODERES E NÍVEIS DE GOVERNO

A questão fundamental que essa visão do processo político, baseada na concorrência entre partidos políticos, procura responder é: como os interesses dos cidadãos são em última análise atendidos?

Nas democracias, os políticos precisam concorrer entre si para conseguir que os cidadãos digam sim as suas plataformas e ideologias. A ligação entre os políticos e os burocratas tende a ocorrer de forma hierárquica dentro de cada poder.






A divisão em poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – é uma forma de dividir trabalho na burocracia governamental e, ao mesmo tempo, de diminuir o poder político. A divisão em níveis de governo também pode ser vista como uma desconcentração de poder e de busca de maior competição entre os políticos. Os grupos de

interesse também concorrem entre si, tanto em democracias quanto em regimes autoritários.

Nos regimes autoritários, a concorrência pode passar por longos períodos de estabilidade enquanto o monopólio é mantido, mas a contestação do poder por novos concorrentes pode gerar instabilidade até que o novo grupo consiga se legitimar politicamente. Mas isso, como nos mercados, também é competição. Assim, a resposta de como os interesses dos cidadãos são atendidos, embora com desvios eventuais, é pela competição política, de forma parecida com o que ocorre entre as empresas privadas.

Complementando...

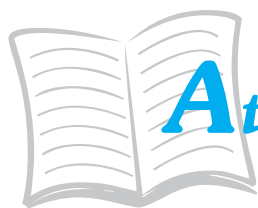
Amplie seu conhecimento por meio das indicações a seguir:

-  *Estado e Teoria Política* – de Martin Carnoy. Esse é um texto didático que aborda as várias correntes marxistas.
-  *Gramsci* – de Ivete Simionatto. Essa obra traz um aprofundamento acerca das ideias políticas gramscianas.
-  *Fundamentos da Economia* – de José L. de Carvalho *et al.* Essa obra, em seu volume 1, capítulo 6, apresenta uma exposição didática da visão schumpeteriana da concorrência entre partidos, com ênfase nos tipos de agentes econômicos – cidadãos, políticos e tecnoburocratas.
-  *O Fiscal do Fiscal e o Combate à Corrupção* – de João Rogério Sanson. Esse estudo aborda o papel da competição política no combate à corrupção. Disponível em: <<http://www.portalcse.ufsc.br/gecon/boletim/Boletim%2053.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2010.
-  *Estudo: Suspeito de Corrupção tem Taxa de Reeleição Baixa* – da Agência Câmara. Essa publicação apresenta evidências de como a corrupção prejudica a reeleição. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=116832&pesq=L%FAcio%20Renn%F3>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

Resumindo



Nesta Unidade, você estudou duas teorias de Estado. A teoria gramsciana enfatiza a hegemonia de frações de classes sociais, mantida por uma visão de mundo, a ideologia, que é propagada por seus intelectuais orgânicos. Essa liderança está sujeita a contestações por parte de outras frações de classes que apresentam ideologias alternativas. No longo prazo, com a eventual crise da classe hegemônica, que pode resistir temporariamente até pela força, dá-se a alternância de poder. Por sua vez, a Teoria da Concorrência entre Partidos explica o funcionamento do Estado a partir de comportamentos individuais. Em um ambiente de alta concorrência entre os políticos, organizados em partidos políticos, a burocracia estatal, sob direção dos políticos, deve atender às preferências dos eleitores. Ao mesmo tempo, essa concorrência reduz as vantagens do poder ao mínimo necessário para reter os políticos interessados na atividade. Há, porém, fatores que restringem a velocidade de ajuste a mudanças nessas preferências, como a autonomia que os políticos têm de desconsiderarem os interesses de seus eleitores no curto prazo, como os eleitores que têm memória curta em relação aos atos dos políticos e como o fato de grupos de políticos evitarem a concorrência, o que é conseguido em alto grau por governos autoritários. Em comum, as duas teorias têm as ideias da possível alternância no poder e de como o atendimento das necessidades públicas é mais efetivo com essa alternância.



Atividades de aprendizagem

Agora chegou a hora de você recordar o conteúdo que estudou nesta Unidade. Para tal, preparamos para você algumas atividades, faça-as e não hesite em voltar ao conteúdo para respondê-las. Você deve redigir seu próprio texto, evite simplesmente copiar e colar. Em caso de dúvida, procure o seu tutor.

1. Qual é o papel da ideologia na hegemonia de um grupo sobre a sociedade civil?
2. Caracterize o conceito de hegemonia, relacionando-o à crise hegemônica e à revolução passiva.
3. Novas ideologias são usadas como instrumento de contestação ao grupo hegemônico. Como os conceitos de intelectual orgânico e de guerra de posição se encaixam nesse processo?
4. Considere as sentenças, a seguir, e indique-as como falsas ou verdadeiras. Justifique sua escolha.

Na teoria política inspirada na concorrência entre empresas:

- a) os cidadãos escolhem combinações de bens e de serviços públicos por meio de plataformas de partidos políticos;
- b) os burocratas são generalistas que tomam as decisões sobre as múltiplas questões que aparecem nas plataformas políticas; e
- c) plataformas políticas são um meio de reduzir custos de informação na hora de escolher entre diferentes combinações de bens e de serviços públicos.