

## **AULA 1: Estado, Sociedade e Políticas Públicas**

Olá pessoal, tudo bem?

Sejam bem-vindos! Tenho o grande prazer de iniciar com vocês um curso de Políticas Públicas para o cargo de Analista de Finanças e Controle da CGU.

Antes de qualquer coisa, gostaria de agradecer a confiança em nosso trabalho. Tenho certeza de que iremos ajudar na preparação de vocês para estes concursos tão interessantes.

Na aula de hoje iremos cobrir os seguintes itens:

- Estado, sociedade e políticas públicas: a perspectiva pluralista versus a perspectiva elitista; Políticas públicas no contexto de falhas de mercado e no contexto de falhas de governo.

Irei trabalhar com muitas questões da ESAF, mas incluirei algumas questões da FGV, da Cespe ou da FCC quando não tiverem questões da ESAF do tema mencionado, ok? Se acharem alguma questão do ESAF que não tenha trabalhado, mandem para mim que comentarei depois.

Espero que gostem da aula!

## Sumário

A perspectiva pluralista versus a perspectiva elitista .....	3
Pluralismo .....	3
Elitismo .....	5
Outros Modelos de Intermediação de Interesses .....	8
Clientelismo .....	8
Corporativismo .....	10
Insulamento Burocrático .....	11
Universalismo de Procedimentos .....	12
Políticas públicas no contexto de falhas de mercado e no contexto de falhas de governo ...	16
Falhas de Mercado .....	17
Poder de Mercado .....	17
Inexistência de Mercados ou Mercados Incompletos .....	18
Existência de Bens Públicos .....	19
Externalidades .....	20
Falhas de Informação – Assimetria de Informação .....	21
Falhas de Governo .....	23
Lista de Questões Trabalhadas na Aula .....	29
Gabarito .....	33
Bibliografia .....	33

## A perspectiva pluralista versus a perspectiva elitista

Existem diversos modelos de distribuição de poder ou de intermediação de interesses dentro do Estado.

Basicamente, estas visões de como o poder político e as políticas públicas são definidas podem ser divididas em duas correntes: uma visão que considera que o poder não é centralizado em poucos atores (o pluralismo) e uma visão que considera que o poder se concentra em poucos grupos ou atores (exemplificada pelo elitismo).

### *Pluralismo*

A perspectiva pluralista acredita que não existe um só grupo que domine totalmente a política de um país. De acordo com Secchi<sup>1</sup>, *o modelo pluralista não percebe a predominância de um ator ou conjunto de atores, chegando à conclusão de que **todos conseguem influenciar, de alguma maneira, as decisões e os caminhos tomados pela comunidade política.***

Ou seja, para cada tema, existiriam em uma sociedade diversos grupos que teriam maior ou menor força (ou interesse em uma política específica como, por exemplo, a saúde pública) e que conseguiriam, a seu modo, influenciar a política pública. De acordo com Bobbio<sup>2</sup>,

*"Na linguagem política chama-se assim a concepção que propõe como modelo a sociedade **composta de vários grupos ou centros de poder**, mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de o eliminar, o centro do poder dominante, historicamente identificado com o Estado. Como tal, **o Pluralismo** é uma das correntes do pensamento político que **sempre se opuseram e continuam a opor-se à tendência de concentração e unificação do poder, própria da formação do Estado moderno.**"*

O principal teórico da teoria pluralista foi **Robert Dahl**, com sua obra "*Who governs?*" de 1961. De acordo com este autor<sup>3</sup>, *no processo*

---

<sup>1</sup> (Secchi, 2010)

<sup>2</sup> (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 1998)

<sup>3</sup> (Dahl, 1961) apud (Secchi, 2010)

*político ocorre uma convergência de vários vetores de interesses de grupos e indivíduos. Cada um, com seus recursos e suas capacidades organizativas, tem a possibilidade de influenciar o processo decisório e os resultados das políticas públicas.*

Entretanto, existiria uma distribuição de recursos desigual entre os diversos grupos de atores, de acordo com cada política. Desse modo, alguns grupos conseguiriam ser mais eficientes na sua capacidade de influenciar uma determinada política.

Assim, ao contrário do elitismo, o pluralismo defende que não é possível saber de antemão quais serão, sempre, os grupos com maior “poder de fogo” em uma determinada política. Ou seja, o predomínio de um grupo seria transitório ou focado em uma política específica.

Dessa maneira, o MST, por exemplo, teria muitos recursos para influenciar a política agrária no Brasil, mas poucos recursos (aqui não falamos de recursos apenas financeiros) para influenciar a política monetária. Além disso, as forças e os recursos mudariam de “lado” de acordo com as mudanças na sociedade. Assim sendo, Kung<sup>4</sup> define:

*"O Estado pluralista é simplesmente um Estado onde **não existe uma fonte única de autoridade que seja competente em tudo e absolutamente abrangente**, isto é, a soberania, onde não existe um sistema unificado de direito, nem um órgão central de administração, nem uma vontade política geral. Pelo contrário, existe ali a **multiplicidade** na essência e nas manifestações; é um Estado divisível e dividido em partes."*

Portanto, o pluralismo é, de certa forma, um sistema em que as minorias comandam. Existem diversos grupos que influenciam as políticas públicas que lhes interessam e a disputa por espaço não é vedada.

Ou seja, é um sistema em que as pessoas e os grupos sentem-se confiantes de que terão espaço político para influenciar as políticas que lhes são importantes, sem existir grupos que dominem a política como um todo.

Para que esse sistema funcione, deve existir um caminho aberto para a concorrência entre os grupos de interesse. Não pode existir, dentro do pluralismo, a possibilidade de que alguns grupos dominem totalmente o “debate” público. Ou seja, os “pesos e contrapesos” (*checks and balances*) devem funcionar para que o sistema sempre esteja aberto à participação de todos.

---

<sup>4</sup> (Kung) apud (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 1998)

Naturalmente, o modelo pluralista crê que a força dos diversos grupos de interesse está ligada aos apoios que recebe das massas. Ou seja, quanto maior o apoio popular as suas causas, mais recursos os grupos de interesse terão. Desse modo, os grupos de interesse seriam “intermediários” entre os indivíduos e os governos.

Entretanto, muitos autores criticam o modelo pluralista, pois pressupõem que existem condições minimamente semelhantes de recursos disponíveis para os diversos grupos. Ou seja, que todos os grupos presentes em uma sociedade conseguiriam participar desta disputa política e influenciar a política.

O próprio Dahl acabou questionando a capacidade de mobilização dos interesses políticos em um sistema extremamente desigual social e economicamente<sup>5</sup>.

Além disso, Bobbio faz a seguinte crítica:

*"As teorias pluralistas são acusadas de continuar a julgar verdadeira uma imagem da sociedade americana que, na melhor das hipóteses, corresponde a uma fase superada do desenvolvimento econômico, social e político dos Estados Unidos, e, portanto, de continuar a apresentarem-se como teorias científicas, quando já só mantêm uma função meramente ideológica, que é a de **fazer crer, aos controlados, que ainda controlam, aos esbulhados, que ainda possuem pelo menos uma parte do poder**, ao homem unidimensional que ele tem, participando de diversos grupos igualmente influentes, várias dimensões."*

Portanto, o sistema pluralista seria um desestímulo a políticas redistributivas, pois pressupõe que todos os membros de uma sociedade poderiam se fazer ouvir em um processo político, o que ocorreria em casos isolados (como o da sociedade americana nos anos 50, de acordo com Dahl).

### *Elitismo*

De acordo com Dias<sup>6</sup>, podemos definir elite como um grupo de indivíduos pouco numeroso, que apresenta características, interesses ou

---

<sup>5</sup> (Dahl, 1976) apud (Secchi, 2010)

<sup>6</sup> (Dias, 2010)

*sentimentos comuns que os mantém unidos, e tem a capacidade de se destacar do restante das pessoas devido a uma série de características singulares.*

A **teoria elitista** prega que **poucos atores ou grupos** têm a capacidade de **determinar o rumo das políticas públicas** em um Estado<sup>7</sup>.

Naturalmente, em cada área de uma sociedade teremos uma elite. Assim, podemos dizer que em um país existe uma elite econômica (formada por empresários, banqueiros, etc.) que não consiste das mesmas pessoas que compõem a elite cultural deste país (formada por músicos, atores, compositores, autores, etc.), por exemplo.

No âmbito das políticas públicas, nos interessa o conceito de elite política, ou seja, o grupo de pessoas que governa o país e, assim, influencia as políticas públicas.

Esta noção de elite política dividiria então um grupo de pessoas (uma minoria) que exerceria o poder de outro grupo de pessoas (a maioria) que seriam governadas<sup>8</sup>.

De acordo com a teoria elitista, o povo seria “presa fácil” para as elites que comandariam o poder. De acordo com Dye<sup>9</sup>,

*“A teoria elitista sugere que **“o povo” é apático e mal informado** quanto às políticas públicas e que **a elite molda, na verdade, a opinião das massas** sobre as questões políticas mais do que as massas formam a opinião das elites”*

Portanto, as políticas públicas seriam definidas em um modelo “top-down”, ou seja, de cima para baixo. Para **Mosca**, um dos principais teóricos do Elitismo, em todas as sociedades, sempre existe um grupo que domina os demais. De acordo com o autor<sup>10</sup>,

*“Entre as tendências e os fatos constantes que se acham em todos os organismos políticos, um existe cuja evidência pode ser a todos facilmente manifesta: **em todas as sociedades**, a começar por aquelas mais mediocrementemente desenvolvidas e que são apenas chegadas aos primórdios da civilização, até as mais cultas e fortes **existem duas classes de pessoas: a dos governantes e a dos governados.**”*

---

<sup>7</sup> (Secchi, 2010)

<sup>8</sup> (Dias, 2010)

<sup>9</sup> (Dye, 2010)

<sup>10</sup> (Mosca, 1896) apud (Dias, 2010)

Assim, em todas as formas de governo, existiriam grupos dominantes. Essas elites monopolizariam o poder e gozariam as vantagens decorrentes desse fato, seja de modo legal ou não, seja de modo violento ou não.

De acordo com Dye<sup>11</sup>, a teoria da elite pode ser resumida da seguinte maneira:

- **A sociedade está dividida entre poucos que têm poder e os muitos que não têm.** Somente um pequeno número de pessoas aloca valores para a sociedade e as massas não decidem políticas públicas;
- **Os poucos que governam não representam tipicamente as massas que são governadas.** As elites são extraídas desproporcionalmente da camada socioeconômica superior da sociedade;
- **A movimentação dos não pertencentes à elite para as posições de elite deve ser lenta e contínua para se manter a estabilidade e se evitar a revolução.** Apenas os que aceitem o consenso básico da elite podem ser aceitos nos círculos dos que dominam;
- **Há nas elites um consenso básico quanto aos valores do sistema social e à preservação do sistema.** Nos EUA, as bases do consenso da elite são o respeito à propriedade privada, a delimitação do governo e a liberdade individual.
- As políticas públicas não refletem as demandas das massas, mas antes os valores prevalentes das elites. **As mudanças nas políticas públicas serão muito mais incrementais do que revolucionárias.**
- As elites ativas são relativamente pouco influenciadas de forma direta pelas massas apáticas. **As elites influenciam as massas mais do que as massas influenciam as elites.**

Naturalmente, o elitismo não condiciona que as políticas públicas sejam executadas contra os interesses das massas. Um sistema elitista pode desenhar políticas que sejam do interesse e desejo das massas.

Entretanto, no sistema elitista, a responsabilidade e a decisão em relação às políticas públicas serão sempre das elites dominantes. Muitas vezes, as elites agirão de modo a beneficiar as massas pensando na própria estabilidade do sistema ou como uma concessão às massas, evitando-se uma revolução ou distúrbios sociais.

---

<sup>11</sup> (Dye, 2010)

Teóricos elitistas criticam o sistema pluralista. Para eles, os grupos de interesse são controlados pelos seus membros principais, que seriam então as “elites” do modelo. Ou seja, para os elitistas sempre existirão elites, mesmo se pensarmos em um modelo de disputa de poder entre grupos.

### *Outros Modelos de Intermediação de Interesses*

Durante a maior parte de nossa história, existiu muita pouca participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas.

O relacionamento entre Estado e sociedade se pautava por três tipos de relacionamentos: o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático. Essa intermediação de interesses relaciona-se com o modo em que a sociedade interage com o Estado.

De acordo com o trabalho de Nunes<sup>12</sup>, existem quatro tipos de relacionamentos (ou “gramáticas”, nas palavras do autor) que regulam as relações entre a sociedade e o Estado no Brasil:

- O clientelismo;
- O corporativismo;
- O Insulamento Burocrático;
- O universalismo de procedimentos.

### **Clientelismo**

O **clientelismo** está entranhado na cultura política brasileira desde a colonização portuguesa e está ligado ao patrimonialismo e ao fisiologismo.

Historicamente, Portugal não adotou muitos dos princípios que levaram ao Iluminismo e à Revolução Industrial<sup>13</sup>. Desta maneira, o Estado português transplantou para sua colônia brasileira os seus traços principais, como: o **sistema cartorial** (com monopólio das atividades comerciais e o controle da atividade econômica) e a **distribuição de prebendas** (as funções públicas eram concedidas a uma nobreza “falida” e improdutiva, ocasionando um inchaço da máquina pública)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> (Nunes, 2003)

<sup>13</sup> (Magalhães, 2005)

<sup>14</sup> (Martins, 1997) apud (Magalhães, 2005)



Portanto, o clientelismo predominou no Brasil até o governo de Vargas, que buscou instaurar o modelo burocrático. Neste modelo, a classe dominante vai “tomando conta” dos cargos mais importantes do Estado e fornecendo os cargos subalternos aos seus “clientes”.

Estes clientes são pessoas que não fazem parte da elite (que, no Brasil da época, era composta pelos grandes proprietários de terra – os coronéis). Estas pessoas dependiam de seus “patrões” para ter acesso aos poucos serviços públicos e cargos disponíveis.

Por isso, o comum neste modelo é a “troca de favores” entre patrões e “clientes”. Dentre as moedas de troca, poderíamos citar o trabalho, a fidelidade ou até o apoio eleitoral (quando um deputado “protege” seus cabos eleitorais, por exemplo, está agindo dentro deste padrão de relacionamento).

Assim, observa-se um relacionamento informal e, de certa forma, caótico. Não se baseia em nenhum acordo formal, apenas no consentimento e na tradição. Além disso, existem diversos níveis de “patrões” disputando os recursos públicos e cargos na máquina pública.

Do mesmo modo, podem existir patrões intermediários, com suas clientelas específicas (partidos da coalizão governista, que desejam “comandar” um ministério para “alocar” sua base de apoio, estão abaixo dos partidos que comandam o governo, por exemplo).

De acordo com Magalhães<sup>15</sup>, as características principais deste relacionamento são:

- ✓ Não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas;
- ✓ As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada;
- ✓ As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território;
- ✓ A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal;
- ✓ Os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico.

---

<sup>15</sup> (Magalhães, 2005)

## Corporativismo

Com o início do governo de Getúlio Vargas, ocorreu uma tentativa de acabar com o domínio desta oligarquia agrária que comandava a política brasileira. Além disso, percebeu-se a necessidade de racionalizar e profissionalizar o Estado, de modo que este pudesse induzir o desenvolvimento nacional em outras bases.

Getúlio buscou então aumentar o poder do governo central e implantar o modelo burocrático na administração pública brasileira. Este novo Estado passou a incentivar o processo de industrialização brasileiro, que se desenvolveu dentro do que se chamou “processo de substituição das importações”, pois a indústria nacional, protegida, passou a tomar o mercado dos produtores estrangeiros.

Desta maneira, começou a ser introduzido o modelo de desenvolvimento econômico nacional-desenvolvimentista. Com a industrialização, Getúlio começou também a se preocupar com os conflitos capital-trabalho inerentes ao capitalismo. De certa forma, Getúlio queria harmonizar este relacionamento, com a tutela do Estado.

Para controlar estes conflitos e regular a participação da sociedade, Getúlio instaurou o **corporativismo estatal**, em que o próprio Estado incentiva a criação de associações e organizações de classe.

Portanto, a representação e o relacionamento com o Estado deixam de ser individuais e passam a ser feitos através das corporações<sup>16</sup>. Estas corporações são reguladas e, muitas vezes, mantidas pelo Estado.

Desta maneira, as associações são, de certo modo, controladas pelo Estado. De contrapartida, estas corporações recebem do Estado o monopólio de representação de suas respectivas categorias.

De acordo com Carnoy<sup>17</sup>, os objetivos do corporativismo são a supressão ou neutralização dos conflitos:

- no plano econômico (através do controle da concorrência),
- no plano social (através do controle da luta de classes),
- no plano político (reprimindo o conflito entre os partidos).

O outro modelo de corporativismo é chamado de **neocorporativismo** ou **corporativismo societal**. Neste modelo, as associações são livres para se relacionar, ou não, com o Estado.

Esse modelo foi comum nas economias europeias que estavam se recuperando da guerra. Nestes países existiu um pacto nacional, em que

---

<sup>16</sup> (Magalhães, 2005)

<sup>17</sup> (Carnoy, 1994) apud (Magalhães, 2005)

os trabalhadores e as empresas aceitaram sacrifícios, em prol de um capitalismo monopolista avançado e um Estado de bem-estar<sup>18</sup>.

Este não foi o modelo histórico brasileiro. De acordo com Carnoy<sup>19</sup>, as principais **características do neocorporativismo** são:

- As associações têm autonomia e penetram no Estado;
- O modelo surgiu na vigência do Estado de Bem-estar Social e da socialdemocracia europeia, a partir das políticas de Estado e de corte Keynesiano;
- Resultaram da dinâmica da própria organização dos interesses, ainda que respaldadas pelas políticas governamentais.

### Insulamento Burocrático

Este modelo foi muito comum no governo JK, em que o mesmo necessitava de uma máquina pública mais racional e capacitada para induzir o crescimento econômico e social na esteira do processo de substituição de importações.

Sem ter uma “receita” para reformar a máquina pública, que era “poluída” por práticas clientelistas e patrimonialistas, com seus quadros pouco capacitados e desmotivados, JK buscou um “atalho” que o possibilitasse desenvolver os projetos de desenvolvimento “ao largo” desta estrutura atrasada.

Desta forma, ele instituiu os **Grupos Executivos**, que eram compostos de profissionais capacitados e que não tinham, teoricamente, vinculação com as práticas clientelistas e patrimonialistas vigentes<sup>20</sup>.

Estes seriam mais racionais e capazes de formular e de acompanhar as políticas públicas e os imensos projetos daquele governo (como a construção da nova capital – Brasília).

Estes profissionais (núcleo técnico) seriam então “protegidos” das pressões clientelistas e teriam liberdade para executar os projetos sem se preocupar com a barganha política. De acordo com Nunes<sup>21</sup>:

“o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a

---

<sup>18</sup> (Magalhães, 2005)

<sup>19</sup> (Carnoy, 1994) apud (Magalhães, 2005)

<sup>20</sup> (Magalhães, 2005)

<sup>21</sup> (Nunes, 2003)

interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias”.

### Universalismo de Procedimentos

Na teoria, o universalismo de procedimentos está relacionado à igualdade de tratamento a todos os cidadãos. Ou seja, está ligado à ideia de cidadania plena<sup>22</sup>.

Neste modelo, os serviços públicos do Estado não são “manipulados” e fornecidos apenas aos clientes, mas vistos como um dever do Estado a todos os seus cidadãos.

De acordo com Nunes<sup>23</sup>, o universalismo de procedimento está ligado aos sistemas típicos das sociedades capitalistas mais avançadas: a economia de mercado e a democracia representativa.

Desta maneira, é o modelo a ser buscado atualmente no Brasil, de modo que todos sejam tratados de forma igual perante a lei e que não existam favorecimentos ilegítimos.

Vamos ver agora algumas questões?

**1 - (ESAF – STN – AFC - 2005) A análise de questões relativas à governabilidade e à governança passa, entre outras coisas, pela reflexão sobre os mecanismos de intermediação de interesses. Indique quais das opções abaixo são Falsas (F) ou Verdadeiras (V) e depois assinale a resposta correta.**

**( ) O corporativismo consiste em um modelo de intermediação de interesses múltiplos e variados, não competitivos, organizados a partir do Estado segundo um padrão orgânico, que visa estabelecer condições de governabilidade em sociedades democráticas complexas.**

**( ) Tanto nas sociedades tradicionais como nas modernas, a construção da governabilidade e de governança envolve a administração de redes de lealdades pessoais marcadas pela assimetria e pela verticalidade, baseadas na troca de todo tipo de recursos públicos por legitimação e apoio.**

**( ) O neocorporativismo, arranjo específico de formação das opções políticas pelo Estado, tende a surgir nas sociedades onde as formas clássicas de intermediação de interesses amadureceram**

---

<sup>22</sup> (Magalhães, 2005)

<sup>23</sup> (Nunes, 2003)

***o bastante para gerar soluções estáveis para o conflito entre o capital e o trabalho.***

***( ) Embora os partidos políticos modernos tenham como referência da sua ação vínculos horizontais de classe ou de interesses, também neles os políticos profissionais envolvem-se em redes de clientelas que tendem a se integrar e a operar em uma posição subordinada ao sistema político.***

***a) F, F, F, F***

***b) V, V, V, V***

***c) F, F, F, V***

***d) F, F, V, V***

***e) V, F, F, V***

A primeira frase está incorreta porque o corporativismo está associado aos Estados autoritários, e não aos democráticos. Cabe lembrar de que este modelo apareceu no Brasil em pleno governo Vargas, em que vivíamos em uma ditadura.

Já a segunda afirmativa tem uma “pegadinha”. Esta frase refere-se ao clientelismo. O problema é que este modelo de intermediação não se presta a um aumento da governança, mas da construção de uma governabilidade (como uma forma de agregar apoio político). Para uma boa governança, o clientelismo é péssimo.

Já a terceira frase é um pouco polêmica. O início da frase está claramente correto, mas aparentemente a banca considera que a relação entre o capital e o trabalho é necessariamente instável. Assim, a frase foi considerada errada.

Finalmente, a quarta frase está correta porque o clientelismo, infelizmente, ainda existe na política moderna. Apesar do fato de que as relações de interesses são menos “verticais” do que antigamente, ainda temos diversas práticas clientelistas em nosso sistema político. O gabarito é, portanto, a letra C.

***2 - (ESAF – MPOG – EPPGG - 2008) Uma das grandes questões da ciência política refere-se a como se distribui e é exercido o poder político. A reflexão sobre essa temática deu origem aos chamados “modelos” de distribuição do poder. Analise os postulados abaixo e marque a resposta correta.***

***1. Em toda sociedade, as relações entre indivíduos e grupos são relações de desigualdade, cuja principal causa é uma distribuição desigual do poder político.***

**2. Em toda sociedade existem vários grupos ou centros de poder que, mesmo em conflito uns com os outros, têm a função de limitar, contrastar, controlar e até impedir o centro de poder dominante.**

**3. Em toda sociedade, a única forma de neutralizar ou eliminar o conflito é a organização da coletividade com base na associação representativa dos interesses objetivos dos indivíduos e das categorias profissionais, com o reconhecimento e a intermediação do Estado.**

**4. Em toda sociedade existe um conjunto de pessoas que, embora sejam numericamente a maioria, não têm poder relevante ou porque não são organizadas, ou porque são organizadas pela classe dominante e estão a seu serviço.**

**a) Apenas os enunciados 2 e 3 referem-se ao pluralismo.**

**b) Todos os enunciados referem-se ao pluralismo.**

**c) Apenas os enunciados 1 e 4 referem-se ao elitismo.**

**d) Apenas os enunciados 1 e 3 referem-se ao elitismo.**

**e) Todos os enunciados referem-se ao elitismo.**

A primeira afirmativa é, claramente, relacionada com o elitismo (que postula o fato de que em todas as sociedades uma minoria toma as decisões em nome de uma maioria).

Já a segunda afirmativa está relacionada com o pluralismo. Neste sistema, existem diversos grupos de interesse e nenhum consegue dominar totalmente uma política pública.

A terceira frase refere-se ao corporativismo, uma maneira de intermediação de interesses em que as classes trabalhadoras são tuteladas através da instituição de corporações (como os sindicatos).

Finalmente, a última frase está ligada ao elitismo. A massa de pessoas desinformadas seria comandada por uma elite. Desta maneira, o gabarito é a letra C.

**3 - (ESAF – MPOG – EPPGG – 2009) A busca da distribuição do poder está intrinsecamente ligada à luta contra as tiranias. As afirmações a seguir estão relacionadas ao pluralismo como contraposição à concentração do poder do Estado. Identifique a única opção correta.**

**a) Pluralismo e divisão dos poderes são indissociáveis.**

**b) A distribuição do poder é incompatível com formas elitistas de governo.**

- c) Sob regimes ditatoriais não ocorre distribuição de poder.***
- d) O liberalismo clássico não visa à distribuição do poder do Estado, mas sim a sua limitação.***
- e) O socialismo leva ao desaparecimento do pluralismo e da distribuição do poder.***

A primeira alternativa está logo incorreta. O **pluralismo necessita da divisão de poderes** (ou seja, do “*checks and balances*”). Deste modo, nenhum grupo específico deve ter a possibilidade de dominar totalmente os outros.

A segunda frase não faz sentido. O elitismo é exatamente um sistema de distribuição de poderes. Neste modelo, o poder é sempre localizado em algumas elites (uma minoria de pessoas), enquanto a maioria está com pouco ou nenhum poder.

Na letra C, mais uma vez a banca tenta confundir a cabeça dos candidatos. Em um regime ditatorial pode sim existir a distribuição de poder. No regime militar brasileiro de 64-84, por exemplo, o poder esteve concentrado nas lideranças militares e nos empresários.

Já a letra D está certa. O liberalismo teve como inspiração a luta contra os Estados Absolutistas. Defendia a liberdade individual e, obviamente, buscou limitar o poder do Estado em relação aos cidadãos. Finalmente, o socialismo não busca o desaparecimento da distribuição de poder. O gabarito é, assim, a letra D.

***4 - (FMP – TCE-RS – ACE - 2011) A natureza do modelo que o analista utiliza para entender as relações entre Estado e sociedade é crucial para os resultados que se obtêm ao analisar (e elaborar) uma política pública. A tal ponto, que os resultados que muitas vezes se obtêm podem variar consideravelmente segundo a visão que se adote. Nesse sentido, examine as seguintes visões e assinale a alternativa INCORRETA.***

- a) A visão pluralista enfatiza as restrições que colocam sobre o Estado um grande espectro de grupos de pressão dotados de poder diferenciado nas diversas áreas onde se conformam as políticas públicas (embora nenhum possa ser considerado dominante), sendo estas um resultado das preferências destes grupos.***
- b) A visão elitista ressalta o poder exercido por um pequeno número de bem organizados interesses societais e a habilidade deles para alcançar seus objetivos.***



**c) A visão marxista aponta a influência dos interesses econômicos na ação política e vê o Estado como um importante meio para a manutenção do predomínio de uma classe social particular.**

**d) A visão corporativista, mantendo a ênfase na atuação de grupos de pressão (organizações de trabalhadores e patrões), coloca que estes passam a ser integrados no Estado.**

**e) As visões pluralista e elitista são ao mesmo tempo visões e propostas normativas de organização da sociedade e da economia no capitalismo. As visões marxista e corporativista, ao contrário constituem-se uma crítica à formação social capitalista.**

O erro da questão está na letra E. O Marxismo é sim crítico do sistema capitalista, mas o corporativismo não! O corporativismo prega que o Estado deve ter um papel mais ativo e central no processo político.

Assim, a representação e o relacionamento com o Estado deixam de ser feitas no plano do indivíduo para passar a ocorrer através de grupos e corporações (daí o seu nome). Entretanto, este modelo não vai contra o sistema capitalista como ocorre no modelo marxista. Portanto, o gabarito é a letra E.

### Políticas públicas no contexto de falhas de mercado e no contexto de falhas de governo

O debate sobre o papel que o Estado deve ter em uma sociedade é antigo e está longe de obter um consenso. Todas as posições ideológicas reconhecem a importância do Estado. Mas a intensidade e os setores em que o Estado atua são objetos de muita controvérsia.

Para os **liberais**, o Estado deveria manter-se o máximo possível afastado da atuação do mercado e prover as condições jurídicas e materiais para que as pessoas e os mercados pudessem se desenvolver. Esses apontam diversos problemas causados pela atuação dos governos – as chamadas **falhas de governo**.

Já os defensores da intervenção estatal não creem que os mercados, deixados livres, conseguirão resolver os problemas de nossa sociedade, como as diferenças sociais, o desemprego e as crises econômicas. O Estado seria necessário para corrigir os problemas derivados da atuação dos mercados. Esses defensores apontam então as diversas **falhas de mercado**.



De certa forma, ambas as posições trazem pontos interessantes e devemos compreender os problemas que ocorrem tanto na atuação dos governos quanto nas operações dos mercados.

Assim, o Estado deve atuar nas áreas em que for mais necessário, de acordo com as demandas e necessidades da população. De acordo com Arvate e Biderman<sup>24</sup>,

*"Um Estado mais eficiente e austero não é necessariamente um Estado mínimo, mas aquele que gasta nas áreas onde sua ação é mais necessária e eficiente, em muitas vezes complementando a economia de mercado".*

Vamos então ver as falhas de mercado e de governo?

## *Falhas de Mercado*

### **Poder de Mercado**

Uma das falhas de mercado mais conhecidas é o poder de mercado que algumas empresas detêm. Muitos mercados não seriam equilibrados, ou seja, não seriam mercados competitivos (em que existem muitos compradores e vendedores, sem nenhum conseguir "dominar" os outros).

Deste modo, em alguns setores existem **monopólios** (apenas um fornecedor) ou **oligopólios** (poucos fornecedores). Nestes mercados, a empresa dominante poderia aumentar seus preços em detrimento dos consumidores, pois estes não teriam alternativa.

Assim sendo, se o Estado não intervir nestes setores, as empresas dominantes podem agir de uma forma que traga prejuízos para a sociedade como um todo.

As opções de intervenção de um governo são: **regular o mercado** (no Brasil ocorre através das agências reguladoras) ou **fornecer o produto ou serviço diretamente** (como ocorria no mercado de telefonia antes das privatizações).

Além disso, a regulação é mais complicada de se fazer em ocasiões chamadas de **monopólio natural**. Esse tipo de situação ocorre quando é inviável a existência de mais de uma empresa fornecendo o produto ou serviço.

---

<sup>24</sup> (Arvate & Biderman, 2006)

Imagine, por exemplo, o fornecimento de água. Neste tipo de serviço, não é viável que tenhamos mais de uma empresa operando seus canos que passam por baixo de nossas casas e ruas, não é mesmo? Seria um transtorno a operação de dezenas de fornecedores de água.

Com isso, o operador ou empresa que forneça este serviço deve ou ser regulado ou ser uma empresa do próprio governo, para que, em teoria<sup>25</sup>, tenha o bem comum como seu objetivo.

### **Inexistência de Mercados ou Mercados Incompletos**

Outra falha de mercado ocorre quando não existe nenhuma empresa interessada em fornecer um produto ou serviço específico e necessário. Ou seja, quando não existe, em um país, fornecedor interessado em prover algum produto.

Esta situação foi muito comum na nossa história econômica. Antigamente, o Brasil tinha uma economia basicamente agrícola, e diversos produtos eram importados. Assim, se algum industrial brasileiro quisesse construir uma fábrica de geladeiras teria muita dificuldade, pois não existiam siderúrgicas funcionando no Brasil.

Portanto, o aço teria de ser importado – a um custo proibitivo. Ao mesmo tempo, nenhum empresário construía uma siderúrgica porque ainda não existiam fábricas locais (como a de geladeiras) operando em solo nacional, ou seja, não existia ainda demanda pelo aço. Vejam como Arvate e Biderman descrevem o contexto que levou a criação da CSN, por exemplo<sup>26</sup>:

*"É interessante observar nos diários recém publicados de Getúlio Vargas que o objetivo inicial da criação da CSN era justamente **produzir insumos que garantissem a industrialização do país**. Aparentemente Getúlio não pretendia que a CSN fosse construída com capital estatal. Diversas reuniões foram realizadas procurando atrair o capital norte-americano ou japonês para esse fim. No entanto, **não havia interesse dos capitais estrangeiros nem havia uma classe capitalista nacional com dinheiro suficiente para tal empreitada. A solução, então, foi a criação de uma estatal.**"*

---

<sup>25</sup> Veremos depois as falhas de governo que podem ocorrer neste modelo de execução direta do serviço.

<sup>26</sup> (Arvate & Biderman, 2006)

Neste contexto, muitas vezes o Estado via-se forçado a investir diretamente na produção destes bens (no caso, o aço) para que o produto fosse fornecido e para que outras indústrias que dependiam deste produto pudessem ser lançadas. De acordo com Giambiagi<sup>27</sup>,

*"Diz-se que um mercado é incompleto quando um bem/serviço não é ofertado, ainda que o seu custo de produção esteja abaixo do preço que os potenciais consumidores estariam dispostos a pagar."*

Este cenário é muito comum em países em desenvolvimento, pois muitas vezes o fornecimento destes produtos nestes locais representa um risco em que os empresários não desejam ou podem correr.

Isto pode ocorrer por vários motivos: porque o sistema legal não é desenvolvido ou estável o bastante; porque não existem mecanismos locais de financiamento no longo prazo; porque ainda não existem consumidores instalados etc.

### **Existência de Bens Públicos**

Um bem público é aquele que seu consumo é "não-rival", ou seja, o fato de que uma pessoa está consumindo o produto não impede outra pessoa de consumi-lo<sup>28</sup>. Bens como a iluminação pública, a limpeza pública e a segurança nacional são alguns exemplos de bens públicos.

Outra característica de um bem público é o princípio da "não exclusão" do consumo destes produtos ou serviços. Neste contexto, quando falamos de um bem público, não poderíamos evitar seu "consumo" por uma pessoa.

Imagine a iluminação pública, por exemplo. Mesmo que quiséssemos, não poderíamos restringir essa iluminação para somente as pessoas que desejassem esse bem. Ou a rua está iluminada (e servirá a todos que transitarem por ela) ou não estará iluminada.

Nestes casos, as pessoas podem ter um incentivo de esconder o quanto desejam um bem público – para que não tenham que pagar por ele. Assim, um morador de uma rua poderia dizer que não se importaria em viver em uma rua sem iluminação.

Como ele sabe que, uma vez a iluminação existindo, ele será usuário dela, poderá se beneficiar sem arcar com seu custo. Este tipo de

---

<sup>27</sup> (Giambiagi & Além, 2008)

<sup>28</sup> (Rosen, 2005)

comportamento é chamado de “**carona**” ou “**free rider**”<sup>29</sup>. Como não podemos diferenciar entre os que querem ou não querem o bem, o mercado não fornecerá estes produtos ou serviços.

De acordo com Giambiagi<sup>30</sup>,

*"A questão que se coloca para a sociedade é, justamente, como ratear os custos da produção de bens públicos entre a população, tendo em vista que é impossível determinar o efetivo benefício que cada indivíduo derivará do seu consumo que, muitas vezes, sequer é voluntário."*

Desse modo, como o mercado não é uma solução satisfatória para o fornecimento destes bens, normalmente os governos organizam-se para fornecer diretamente tais bens e serviços.

## Externalidades

As externalidades ocorrem sempre que as ações de grupos ou indivíduos afetem aos demais agentes de uma sociedade (indiretamente - fora do funcionamento direto do mercado), seja de maneira positiva ou negativa.

Quando uma indústria está poluindo o meio ambiente da localidade em que produz, está gerando uma **externalidade negativa**, pois está prejudicando a sociedade como um todo. De certa forma, tanto as pessoas que consomem o produto da empresa quanto as pessoas que não consomem este produto são prejudicadas pela poluição.

Se não forem controladas e reguladas, estas empresas continuarão a produzir assim, pois não arcam com o custo da limpeza de sua poluição, conseguindo produzir com baixo custo.

Nestes casos, o Estado deveria buscar limitar essas externalidades negativas através de impostos e multas, por exemplo. Ou seja, incorporando os custos desse comportamento diretamente sobre o agente causador para que ele reduza ou elimine esse prejuízo.

Entretanto, as **externalidades também podem ser positivas**. Quando uma universidade é instalada em uma cidade do interior, por exemplo, toda a comunidade acabará por ser beneficiada por sua presença.

---

<sup>29</sup> (Rosen, 2005)

<sup>30</sup> (Giambiagi & Além, 2008)

Mesmo quem não tem interesse em frequentar essa instituição será beneficiado, pois o nível educacional da região aumentará, atraindo mais empresas para a mesma, maior desenvolvimento, etc.

Assim, a sociedade deve se interessar em fomentar o crescimento destas atividades que geram externalidades, como: museus, escolas, parques etc. Muitas vezes, a concessão de subsídios pelo governo a tais empreendimentos se justifica porque estes geram mais benefícios para a sociedade do que receitas diretas pelo negócio.

Assim, a existência de externalidades justifica a intervenção do Estado na sociedade. Esta intervenção pode ocorrer através de<sup>31</sup>:

- Concessão de subsídios;
- Produção direta;
- Multas;
- Impostos;
- Regulação.

Neste último caso, o governo pode estipular um máximo de poluição em um setor, uma quota de utilização de água em um rio, proibir um processo produtivo ou material que traga danos ao meio ambiente, dentre outras coisas.

### **Falhas de Informação – Assimetria de Informação**

A assimetria de informação ocorre quando uma parte em uma transação tem informações que a outra desconhece ou não tem acesso. Um mercado pode ser ineficiente se a informação for insuficiente para algum “lado”.

Vejam o caso do “cadastro positivo”, por exemplo. Até o momento, as instituições financeiras apenas conseguem saber se um cliente está com dívidas no momento (a não ser que esta pessoa já seja seu cliente antigo). Isto ocorre porque nosso sistema cadastral funciona de modo que aponta apenas os débitos correntes, ou seja, se a pessoa está devedora naquele exato momento.

Entretanto, as instituições não conseguem facilmente “separar” um cliente assíduo de um que tenha passado por diversos problemas financeiros nos últimos anos. Com isso, acaba tratando a todos do mesmo modo, cobrando o mesmo custo de todos.

Arvate e Biderman citam o que pode ocorrer em um caso destes<sup>32</sup>,

---

<sup>31</sup> (Giambiagi & Além, 2008)

<sup>32</sup> (Arvate & Biderman, 2006)

*"a falta de informação de crédito sobre bons e maus pagadores faz com que instituições financeiras deixem de ofertar crédito para bons pagadores ou os trate, do ponto de vista de custo nos empréstimos, como maus pagadores".*

Assim, o cadastro positivo pode facilitar uma avaliação mais correta de quais clientes são pagadores assíduos (pois esta informação será gravada e disponibilizada) e quais os clientes que tiveram problemas anteriores (mesmo que tenham saldado suas dívidas). Com isso, os melhores clientes poderão receber empréstimos mais baratos.

Outro exemplo, mas visto de outra perspectiva, é o que ocorre com o conteúdo dos produtos alimentícios industrializados. Naturalmente, as empresas produtoras têm muito mais conhecimento do que seus clientes sobre o que cada produto destes contém.

Para que as pessoas possam ter uma informação mais completa do que estão comprando (e comendo!), os governos criam regulamentos que obrigam a disponibilização destas informações na embalagem dos produtos.

Deste modo, os clientes poderão tomar uma decisão mais embasada e estarão em melhores condições de barganhar ou escolher alternativas. O caso dos genéricos foi um exemplo de uma regulação que buscou reduzir essa assimetria de informações.

Depois desta lei, que obrigou as indústrias farmacêuticas a informar o nome do princípio ativo, e não apenas o nome da marca do remédio, as pessoas puderam comparar remédios semelhantes e decidir quais comprariam com melhores condições de tomar essa decisão.

Abaixo podemos ver as principais falhas de mercado:

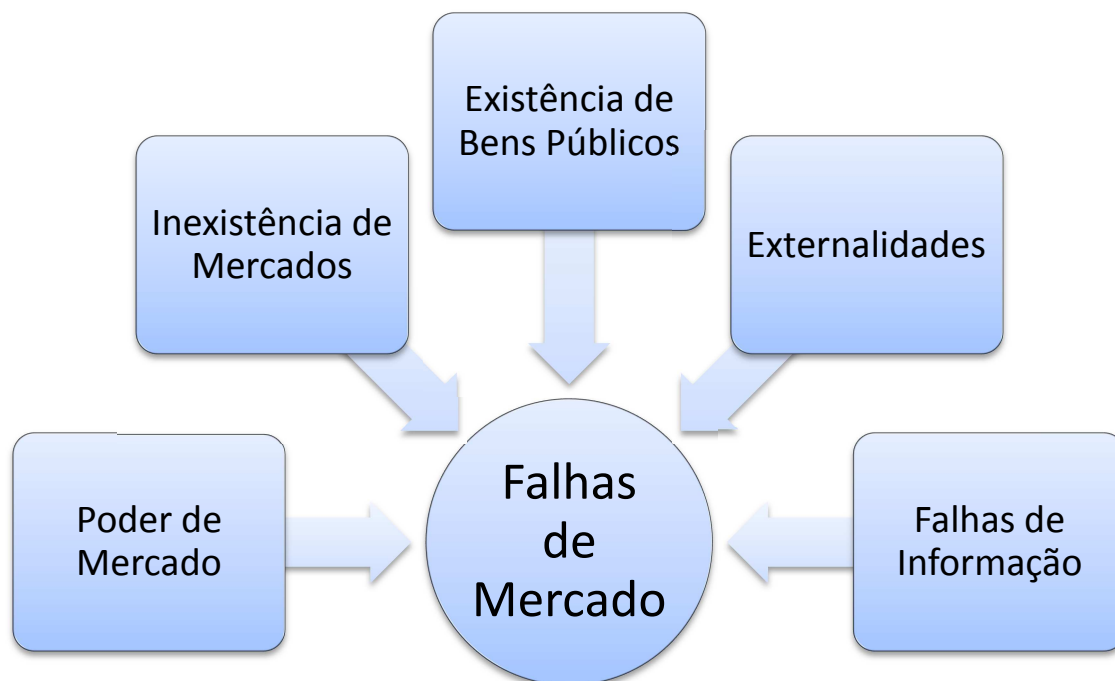


Figura 1 - Principais Falhas de Mercado

### *Falhas de Governo*

A atuação do governo em uma política pública ou mercado, por si só, não garantirá que o resultado seja positivo. Isto ocorre por causa das falhas de governo.

A criação de uma empresa estatal, por exemplo, não significa que um setor em que exista um monopólio natural será bem administrado. A empresa pode ser ineficiente, mal gerida, e acabar custando mais "caro" para a sociedade do que o custo de uma empresa privada no mesmo "lugar".

A história brasileira é recheada de casos em que empresas estatais foram criadas (ou negócios privados foram estatizados) e o resultado foi desastroso, seja em termos de custo de operação ou de qualidade do serviço prestado.

De acordo com Peltzman<sup>33</sup>,

*"os dirigentes das empresas públicas maximizam seu apoio político e não a eficiência da empresa. O caso típico é o dos bancos estaduais brasileiros,*

---

<sup>33</sup> (Peltzman, 1971) apud (Arvate & Biderman, 2006)



*que foram intensamente utilizados para financiar campanhas eleitorais”.*

Assim, uma empresa estatal pode ser “**capturada**”, seja pelos políticos ou pelos seus próprios funcionários. Esse último modo de captura ocorre quando a empresa, ao invés de destinar seus recursos para baratear o serviço ou produto para a população, utiliza-os para aumentar os salários ou benefícios dos próprios funcionários (acima do que seria o razoável para o setor).

De acordo com Arvate e Biderman<sup>34</sup>,

*“Uma empresa estatal monopolista pode optar por ter lucros econômicos e, com isso, gerar salários elevados para os seus funcionários, em vez de vender seu produto pelo preço competitivo e ter lucro econômico zero”.*

Além disso, a operação de uma organização dentro dos “moldes” ou “amarras” do Direito Administrativo é muito mais complexa do que a operação de uma organização privada.

A necessidade de se licitar a cada compra, a obrigação de se efetuar um concurso público para recrutar funcionários, dentre outras, são ferramentas que buscam eliminar as práticas patrimonialistas de nossa Administração (corrupção, nepotismo, etc.), mas acabam reduzindo a flexibilidade e a agilidade das organizações públicas.

A construção de hospitais públicos, por exemplo, pode ser uma tentativa de gerar externalidades positivas (aumentar o estado de saúde geral da população de uma comunidade). Entretanto, o governo costuma ser menos eficiente do que um operador privado, pois gasta mais do que o necessário, demora a contratar funcionários, desperdiça mais material, etc.

A própria gestão de pessoas no setor público ainda não conseguiu estruturar uma série de ferramentas de incentivos que levem o funcionário público a buscar a inovação e a eficiência.

A estabilidade no emprego aliada ao fato de que este servidor normalmente só será promovido pelo critério do tempo de serviço leva a uma acomodação por parte de muitas pessoas. Um baixo desempenho destas organizações públicas acaba sendo uma consequência disso.

Outro fator complicador é a pouca capacidade de inovar das organizações públicas. Como o setor público só pode fazer o que a lei determina (princípio da legalidade), toda inovação, a princípio, é “ilegal”! Com isso, muitas inovações e novas práticas acabam sendo introduzidas no setor público com atraso.

---

<sup>34</sup> (Arvate & Biderman, 2006)



Além disso, os recursos à disposição do Estado não são infinitos. A capacidade de se financiar através de impostos tem um limite e a alta carga tributária tem um efeito danoso no crescimento econômico nacional.

A execução direta de um serviço público, se não tiver eficiência, gerará com o tempo um custo mais alto e, conseqüentemente, aumentará a dívida pública e as necessidades de financiamento público.

Vejamos abaixo as principais falhas de governo:



Figura 2 - Principais Falhas de Governo

Por causa destes fatores, muitas vezes, o Estado prefere transferir a execução direta do serviço ou bem público para organizações privadas ou não governamentais. Isto ocorre desde a contratação de ONGs para atender a comunidades locais até a concessão de serviços públicos.

Vamos ver agora algumas questões?

**5 - (ESAF – CGU – AFC – 2006) No mundo real, mercados perfeitamente competitivos são raros, existindo falhas de mercado que justificam a intervenção do governo. Identifique a opção falsa.**

- a) São exemplos de falhas de mercado a existência de bens públicos e de externalidades.**
- b) Os bens públicos puros possuem as características de não-rivalidade e de impossibilidade de exclusão de seu consumo.**
- c) O sistema de preços reflete apenas os custos e os benefícios privados, sendo necessária a presença do governo para incorporar**

***as externalidades ao custo privado, mediante, por exemplo, a tributação ou incentivo fiscal.***

***d) Diz-se que uma externalidade tem lugar quando a atividade econômica dos indivíduos, na produção, consumo ou troca, não afeta e não interfere com o interesse dos outros indivíduos.***

***e) Há externalidades positivas que podem demandar a intervenção do governo para que não haja uma suboferta.***

A letra A está perfeita. Dentre as chamadas falhas de mercado, temos: as externalidades e a existência de bens públicos. Como a letra B descreve, os bens públicos têm duas características principais: a não rivalidade e a não exclusão.

Um consumo “não rival” ocorre quando o fato de uma pessoa consumir o produto não impede ao próximo consumir o mesmo bem. Já a “não exclusão” ocorre quando não temos como “impedir” alguma pessoa de consumir este bem (como no caso da segurança nacional, por exemplo).

A letra C espelha corretamente o problema das externalidades. O sistema de preços de um mercado “mostra” apenas os custos privados, sem considerar os custos sociais ou públicos (que ocorrem com a poluição, por exemplo). Deste modo, o Estado deve incorporar este custo social para os agentes privados (através de impostos, por exemplo).

Já a letra D está errada. O que ocorre é exatamente o contrário. Uma externalidade ocorre quando a atividade econômica afeta ou interfere indiretamente nos interesses de outras pessoas. Finalmente, a letra E está certa. É o caso dos museus. Para que os agentes privados não ofereçam menos do que seria interessante para a sociedade, o Estado pode subvencionar estes serviços. Assim, o gabarito é letra D.

***6 - (FCC – TCE-SP – AUDITOR – 2008) É característica dos bens públicos:***

***a) Princípio da exclusão do consumo.***

***b) Externalidades negativas.***

***c) Consumo não rival.***

***d) Custo marginal próximo a zero.***

***e) Deseconomias de escala em sua produção.***

As principais características dos bens públicos são: a “não rivalidade” e a “não exclusão”.

Dizemos que um consumo é “não rival” quando o fato de que um indivíduo esteja consumindo um determinado produto não esteja impedindo outro indivíduo consumir o mesmo bem ou serviço.

Já a característica da “não exclusão” acontece quando não temos como “impedir” alguma pessoa de consumir este bem (como ocorre na iluminação pública, por exemplo). Desse modo, a única alternativa que contem uma destas características é a letra C, que é o nosso gabarito.

**7 - (FCC - ARCE - Procurador - 2006) - É um dos motivos para que ocorram as chamadas falhas de mercado, ou seja, situações em que os mercados não funcionam de forma a assegurar a eficiência econômica:**

- a) grande número de compradores e vendedores.**
- b) economias de aglomeração.**
- c) economias constantes de escala.**
- d) mercado pulverizado.**
- e) informações assimétricas.**

Dentre as principais falhas de mercado, temos: o poder de mercado, a inexistência de mercados, a existência de bens públicos e os monopólios naturais, as externalidades (positivas e negativas) e a assimetria (ou falha) de informações. Podemos ver facilmente que o gabarito é a letra E.

**8 - (DOM CINTRA – FUNASA – ECONOMISTA – 2010) - De acordo com a teoria de finanças públicas, constituem exemplos de circunstâncias denominadas na literatura econômica como falhas de mercado:**

- A) déficits públicos e tributações**
- B) dívidas internas e bens públicos**
- C) monopólios naturais e externalidades**
- D) mercados incompletos e impostos indiretos**
- E) riscos de informação e mercados atomizados**

Questão tranquila. A única alternativa que contém somente falhas de mercado é a letra C. Um monopólio natural ocorre quando um setor é mais eficiente com a operação de apenas uma empresa (como no caso da distribuição de energia, por exemplo).

Já as externalidades ocorrem sempre que as ações de grupos ou indivíduos afetem aos demais agentes de uma sociedade (indiretamente - fora do funcionamento direto do mercado), seja de maneira positiva ou negativa. O gabarito é, assim, a letra C.

*Lista de Questões Trabalhadas na Aula.*

1 - (ESAF – STN – AFC - 2005) A análise de questões relativas à governabilidade e à governança passa, entre outras coisas, pela reflexão sobre os mecanismos de intermediação de interesses. Indique quais das opções abaixo são Falsas (F) ou Verdadeiras (V) e depois assinale a resposta correta.

( ) O corporativismo consiste em um modelo de intermediação de interesses múltiplos e variados, não competitivos, organizados a partir do Estado segundo um padrão orgânico, que visa estabelecer condições de governabilidade em sociedades democráticas complexas.

( ) Tanto nas sociedades tradicionais como nas modernas, a construção da governabilidade e de governança envolve a administração de redes de lealdades pessoais marcadas pela assimetria e pela verticalidade, baseadas na troca de todo tipo de recursos públicos por legitimação e apoio.

( ) O neocorporativismo, arranjo específico de formação das opções políticas pelo Estado, tende a surgir nas sociedades onde as formas clássicas de intermediação de interesses amadureceram o bastante para gerar soluções estáveis para o conflito entre o capital e o trabalho.

( ) Embora os partidos políticos modernos tenham como referência da sua ação vínculos horizontais de classe ou de interesses, também neles os políticos profissionais envolvem-se em redes de clientelas que tendem a se integrar e a operar em uma posição subordinada ao sistema político.

a) F, F, F, F

b) V, V, V, V

c) F, F, F, V

d) F, F, V, V

e) V, F, F, V

2 - (ESAF – MPOG – EPPGG - 2008) Uma das grandes questões da ciência política refere-se a como se distribui e é exercido o poder político. A reflexão sobre essa temática deu origem aos chamados “modelos” de distribuição do poder. Analise os postulados abaixo e marque a resposta correta.

1. Em toda sociedade, as relações entre indivíduos e grupos são relações de desigualdade, cuja principal causa é uma distribuição desigual do poder político.

2. Em toda sociedade existem vários grupos ou centros de poder que, mesmo em conflito uns com os outros, têm a função de limitar, contrastar, controlar e até impedir o centro de poder dominante.

3. Em toda sociedade, a única forma de neutralizar ou eliminar o conflito é a organização da coletividade com base na associação representativa dos interesses objetivos dos indivíduos e das categorias profissionais, com o reconhecimento e a intermediação do Estado.

4. Em toda sociedade existe um conjunto de pessoas que, embora sejam numericamente a maioria, não têm poder relevante ou porque não são organizadas, ou porque são organizadas pela classe dominante e estão a seu serviço.

- a) Apenas os enunciados 2 e 3 referem-se ao pluralismo.
- b) Todos os enunciados referem-se ao pluralismo.
- c) Apenas os enunciados 1 e 4 referem-se ao elitismo.
- d) Apenas os enunciados 1 e 3 referem-se ao elitismo.
- e) Todos os enunciados referem-se ao elitismo.

3 - (ESAF – MPOG – EPPGG – 2009) A busca da distribuição do poder está intrinsecamente ligada à luta contra as tiranias. As afirmações a seguir estão relacionadas ao pluralismo como contraposição à concentração do poder do Estado. Identifique a única opção correta.

- a) Pluralismo e divisão dos poderes são indissociáveis.
- b) A distribuição do poder é incompatível com formas elitistas de governo.
- c) Sob regimes ditatoriais não ocorre distribuição de poder.
- d) O liberalismo clássico não visa à distribuição do poder do Estado, mas sim a sua limitação.
- e) O socialismo leva ao desaparecimento do pluralismo e da distribuição do poder.

4 - (FMP – TCE-RS – ACE - 2011) A natureza do modelo que o analista utiliza para entender as relações entre Estado e sociedade é crucial para os resultados que se obtêm ao analisar (e elaborar) uma política pública. A tal ponto, que os resultados que muitas vezes se obtêm podem variar consideravelmente segundo a visão que se adote. Nesse sentido, examine as seguintes visões e assinale a alternativa INCORRETA.

- a) A visão pluralista enfatiza as restrições que colocam sobre o Estado um grande espectro de grupos de pressão dotados de poder diferenciado nas diversas áreas onde se conformam as políticas públicas (embora nenhum possa ser considerado dominante), sendo estas um resultado das preferências destes grupos.

- b) A visão elitista ressalta o poder exercido por um pequeno número de bem organizados interesses sociais e a habilidade deles para alcançar seus objetivos.
- c) A visão marxista aponta a influência dos interesses econômicos na ação política e vê o Estado como um importante meio para a manutenção do predomínio de uma classe social particular.
- d) A visão corporativista, mantendo a ênfase na atuação de grupos de pressão (organizações de trabalhadores e patrões), coloca que estes passam a ser integrados no Estado.
- e) As visões pluralista e elitista são ao mesmo tempo visões e propostas normativas de organização da sociedade e da economia no capitalismo. As visões marxista e corporativista, ao contrário constituem-se uma crítica à formação social capitalista.

5 - (ESAF – CGU – AFC – 2006) No mundo real, mercados perfeitamente competitivos são raros, existindo falhas de mercado que justificam a intervenção do governo. Identifique a opção falsa.

- a) São exemplos de falhas de mercado a existência de bens públicos e de externalidades.
- b) Os bens públicos puros possuem as características de não-rivalidade e de impossibilidade de exclusão de seu consumo.
- c) O sistema de preços reflete apenas os custos e os benefícios privados, sendo necessária a presença do governo para incorporar as externalidades ao custo privado, mediante, por exemplo, a tributação ou incentivo fiscal.
- d) Diz-se que uma externalidade tem lugar quando a atividade econômica dos indivíduos, na produção, consumo ou troca, não afeta e não interfere com o interesse dos outros indivíduos.
- e) Há externalidades positivas que podem demandar a intervenção do governo para que não haja uma suboferta.

6 - (FCC – TCE-SP – AUDITOR – 2008) É característica dos bens públicos:

- a) Princípio da exclusão do consumo.
- b) Externalidades negativas.
- c) Consumo não rival.
- d) Custo marginal próximo a zero.
- e) Deseconomias de escala em sua produção.

7 - (FCC - ARCE - Procurador - 2006) - É um dos motivos para que ocorram as chamadas falhas de mercado, ou seja, situações em que os mercados não funcionam de forma a assegurar a eficiência econômica:

- a) grande número de compradores e vendedores.
- b) economias de aglomeração.
- c) economias constantes de escala.
- d) mercado pulverizado.
- e) informações assimétricas.

8 - (DOM CINTRA – FUNASA – ECONOMISTA – 2010) - De acordo com a teoria de finanças públicas, constituem exemplos de circunstâncias denominadas na literatura econômica como falhas de mercado:

- A) déficits públicos e tributações
- B) dívidas internas e bens públicos
- C) monopólios naturais e externalidades
- D) mercados incompletos e impostos indiretos
- E) riscos de informação e mercados atomizados



## Gabarito

- |      |      |      |
|------|------|------|
| 1. C | 4. E | 7. E |
| 2. C | 5. D | 8. C |
| 3. D | 6. C |      |

## Bibliografia

Arvate, P., & Biderman, C. (2006). Vantagens e desvantagens da intervenção do governo na economia. In: M. Mendes, *Gasto Público Eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil* (pp. 45-70). Rio de Janeiro: Topbooks.

Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1998). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB.

Dias, R. (2010). *Ciência Política*. São Paulo: Atlas.

Dye, T. R. (2010). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: F. G. Heidemann, & J. Salm, *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise* (2º ed., pp. 99-132). Brasília: Universidade de Brasília.

Giambiagi, F., & Além, A. C. (2008). *Finanças Públicas* (3º Ed. ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.

Magalhães, J. F. (2005). *Ciência Política*. Brasília: Vestcon.

Nunes, E. (2003). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático* (3º Ed ed.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.

Rosen, H. S. (2005). *Public Finance* (7º ed.). New York: McGraw-Hill.

Secchi, L. (2010). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

Por hoje é só pessoal! Estarei disponível no e-mail abaixo para qualquer dúvida.

Bons estudos e sucesso!

Rodrigo Rennó

[rodrigorenno@estrategiaconcursos.com.br](mailto:rodrigorenno@estrategiaconcursos.com.br)

<http://www.facebook.com/rodrigorenno99>

<http://twitter.com/rrenno99>

**Conheça outros cursos do Prof. Rodrigo Rennó atualmente no site!**

Acesse <http://www.estrategiaconcursos.com.br/professores/2800/cursos>