

## ECONOMIAS PERIFÉRICAS E A IMPORTÂNCIA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO: UMA DISCUSSÃO PARA O CASO BRASILEIRO

William Gledson Silva<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo teve o objetivo de analisar, teoricamente, o comportamento das economias periféricas, por exemplo o Brasil, cuja relevância dos funcionários públicos na condição de garantir os padrões de consumo mediante a massa salarial obtida pelo funcionalismo, cujas implicações sobre os rendimentos pessoais geraram reverberações significativas inclusive fiscalmente, negativamente ou positivamente. Metodologicamente, usou-se uma revisão de literatura para alcançar a pesquisa explicativa. Os resultados mostraram que o contexto econômico internacional proporcionou impactos fiscais, assim como o funcionalismo não piorou as finanças públicas de países periféricos como o Brasil, porém, possibilitou reverter o quadro acumulativo.

**Palavras-chave:** Economias Periféricas; Funcionários Públicos; Cenário Internacional.

### PERIPHERICAL ECONOMY AND THE PUBLIC WORKERS IMPORTANCE: A DISCUSSION TO THE BRAZILIAN CASE

**ABSTRACT:** This paper had the objective to analyze, theoretically, the peripheral economy behavior, for example Brazil, whose public workers relevance in the conditions to ensure consumption patterns against obtained salary mass for public workers, whose implications on personal salary generated significant reverberations including fiscally, negatively or positively. Methodologically, it used a literature review to catch up the explanatory search. The results showed that the international economic context provided fiscal impacts, as the public workers didn't get worse the peripheral countries public finances like Brazil, however, it did enable reverse the cumulative context.

**Keywords:** Peripheral Economy; Public Workers; International Context.

#### 1. INTRODUÇÃO

A economia mundial reserva, dentre vários aspectos, o fato de que os países apresentam níveis de desenvolvimento significativamente assimétricos, quer dizer, áreas do globo com dinamicidade expressiva convivendo com espaços reduzidamente

<sup>1</sup> Bacharel e Mestre em Economia. Doutorado e Pós-doc em Ciências Sociais, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN.

dinâmicos, demonstrando uma desintegração internacional, a partir da leitura de Myrdal (1967).

Já Myrdal (1960), claramente, propõe uma teoria denominada de causação circular e acumulativa, a qual traduz ocorrer de forma acumulativa tendências do fortalecimento dos traços de desenvolvimento e “subdesenvolvimento” na percepção das regiões mundo a fora, cuja explicitação conceitual mostra haver a ampliação da desintegração global.

De maneira mais clara, o princípio da causação circular e acumulativa significa o fortalecimento acumulativo dos encadeamentos dos fenômenos observados na economia e sociedade, isto é, os movimentos de ampliação das diferenças entre países ricos e pobres correspondem ao aqui apontado, visto que os padrões de desenvolvimento são tendencialmente reforçados enquanto os traços de “subdesenvolvimento” seguem a mesma perspectiva ligada à piora nas condições constatadas, conforme denota Silva (2019 B) em sua síntese teórica.

Dito isso, torna-se relevante mencionar que a corrente teórica da CEPAL liderada por Prebisch (2000) aponta existir a chamada deterioração dos termos de troca, isto é, a visão entende haver espaços nacionais situados no centro econômico mundial margeado pela periferia, destacando diferenças pautadas na característica industrial dos países centrais e o caráter mais voltado para o setor agrícola por parte das nações periféricas.

A perspectiva antes enfatizada, categoricamente, assevera que as diferenças dos termos de troca significam coexistir assimetrias nas elasticidades renda das exportações e importações, em que na região mais desenvolvida o conteúdo tecnológico excede substancialmente o observado nas áreas periféricas globais, em concordância com os estudos de Medeiros e Serrano (2001) e Lima e Silva (2017), os quais constata tal traço de distinção interespaçial.

Assim, as percepções precedentes revelam uma compreensão estrutural das relações econômicas internacionais, em que os países periféricos ostentam elevados níveis de pobreza, mercado de trabalho com vestígios de agentes com baixo nível escolar, áreas do globo demandantes de instâncias governamentais mais atuantes através da formulação e implementação de políticas públicas, dentre outros, conforme subsídios de Soares (1995) e Araújo (2017).

Os corolários anteriores demarcam, particularmente no enquadramento governamental, uma condição que seja possível haver equilíbrio fiscal em economias

pouco dinâmicas, notadamente na perspectiva da oferta de postos de trabalho públicos, cuja tentativa perpassa pela busca em conservar agentes capazes de realizar consumo sujeitos a um determinado limite orçamentário pessoal, garantindo níveis de emprego liderados pela demanda do setor público.

Luna et al. (2017), por sua vez, mostram que na análise das despesas municipais nordestinas restringidas institucionalmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no Brasil, claramente, ocorre uma dicotomia consistente com a procura do equilíbrio nas contas públicas e a tentativa de garantir níveis aceitáveis de emprego e renda, conformando em uma preocupação teórica e empírica bastante discutida na literatura econômica.

De fato, os breves apontamentos explicitados demonstram a existência de economias periféricas e sobressaltos sistêmicos, peculiarmente decorrentes da participação relativa representativa do funcionalismo público no conjunto das despesas estatais, cuja prerrogativa aqui postada busca dialogar com a literatura e compreender o comportamento de uma economia periférica como o Brasil e implicações acerca do funcionalismo enquanto importância sobre o consumo.

Nesse sentido, a hipótese central deste artigo prever assinalar que a nação brasileira, a qual se situa no plano periférico, requer a conservação de níveis expressivos de empregos públicos para garantir a sustentação dos adequados padrões de consumo através dos rendimentos auferidos por tais trabalhadores do Estado, especialmente nas regiões economicamente menos dinâmicas de seu território, independentemente da focalização da jurisdição em escala Federal, estadual e / ou municipal.

Já os objetivos da pesquisa procuram analisar, teoricamente, o comportamento das economias periféricas, a exemplo do Brasil em termos da relevância dos funcionários públicos na condição de garantidores dos padrões de consumo mediante a massa salarial obtida pelo funcionalismo, cujas implicações sobre os rendimentos pessoais tendem a gerar reverberações significativas inclusive fiscalmente, tanto negativamente como positivamente.

Metodologicamente, a pesquisa se reveste de cunho explicativo, cuja pretensão perpassa pela consideração do levantamento bibliográfico na condição da sustentação central do alcance dos objetivos do trabalho, principalmente através da combinação dos diversos conceitos resgatados ao longo desta investigação.

Finalmente, este artigo se encontra dividido em mais 3 seções além da introdução. A seguir são discutidos alguns aspectos do terreno fiscal e sua relação com as flutuações econômicas financeiras internacionalmente; posteriormente, admitem-se a colocação do funcionalismo público no contexto do custo fiscal e o impacto sobre a economia no Brasil, reservando ao item derradeiro as considerações finais.

## 2. QUADRO FISCAL E O CONTEXTO INTERNACIONAL

O item agora inaugurado, via de regra, pretende discutir a relação entre o cenário internacional e as eventuais repercussões sobre o terreno fiscal, cuja principal preocupação deve perseguir traços conceituais espalhados pela literatura, indicando, quando possível, novas formas de compreender tal perspectiva analítica.

### 2.1. PANORAMA FINANCEIRO INTERNACIONAL

Esta subseção procura desenvolver uma discussão em torno dos países periféricos diante das flutuações econômicas supranacionais, isto é, as ocorrências mundiais tendem a repercutir decisivamente no adequado funcionamento das economias domésticas, notadamente pelo denominado processo de abertura econômica em escala global.

Assim, torna-se necessário partir da hipótese teórica da instabilidade financeira de Minsky (1986), o qual aponta que há um par de momentos na economia capitalista, de um lado na prosperidade os agentes tendem a uma ampliação na aquisição dos ativos financeiros movidos por expectativas favoráveis, revertendo tal movimento, de outro lado, quando ocorre sobressaltos econômicos instáveis capazes de estimular a venda dos ativos mencionados.

A percepção do autor supracitado, categoricamente, permite ostentar que os momentos de prosperidade e crise demarcam comportamentos sistêmicos dos agentes econômicos, cujo reflexo se dá na oscilação das taxas de juros internacionalmente, de maneira que os chamados capitais financeiros buscam regiões no mundo com juros mais convidativos associados aos menores riscos possíveis.

Para tanto, Carneiro (2002) apresenta uma pertinente forma de compreensão sobre a movimentação dos capitais financeiros pelo globo, quer dizer, o autor

desenvolve uma leitura de enquadramento dos países em um círculo, onde no centro se encontra a economia dos Estados Unidos da América, a qual é margeada pelas nações centrais e nos limites do círculo está a periferia, cujas taxas de juros devem se elevar na medida que se deslocam os capitais do centro até as extremidades do desenho aqui assinalado.

O antes exposto, precisamente, demarca que quanto mais fortes forem as economias mundiais, os capitais financeiros exigem menores taxas de juros no sentido da procura pelos rendimentos enquanto ocorre o inverso nas áreas periféricas, cuja explicação procede da variação do risco país<sup>1</sup>, que é mais representativo nas nações economicamente menos robustas, reforçando a tese da desintegração internacional apregoada por Myrdal (1967).

Afinal, Vartanian (2010) possibilita identificar nos denominados choques cambiais, flagrantemente, que o regime de câmbio flutuante<sup>2</sup> aceito em pelo menos a grande fatia dos países do mundo, produzindo tendências às instabilidades financeiras internacionais, cuja perspectiva de reversão da fase próspera gera efeitos bastante desfavoráveis economicamente, principalmente nas regiões “subdesenvolvidas”, ofertando uma paulatina expansão nas diferenças globais, conforme a hipótese da causação circular e acumulativa.

Uma derradeira consideração, por seu turno, procede da explicitação de Carneiro (2002) acerca da denominada trindade impossível. Tal corolário significa que é impossível ocorrer simultaneamente regime cambial flutuante, liberdade de capitais financeiros e a autonomia da política econômica, ou seja, o autor admite ser significativamente sensível o enquadramento da política econômica na periferia da economia global mediante as oscilações internacionais.

## 2.2. PANORAMA FISCAL NO TERRENO FINANCEIRO EM PAÍSES PERIFÉRICOS

<sup>1</sup> Significa haver um grau de risco capaz de contraindicar a aplicação naquele dado país, buscando tal mercado com a prática de juros mais altos por parte desse.

<sup>2</sup> Refere-se ao fato da taxa de câmbio variar de acordo com o movimento da oferta e demanda de moeda de curso internacional, a exemplo do Dólar.

Faz-se necessário descrever, ainda que de forma sumária, alguns aspectos fiscais relacionados com nações economicamente pouco desenvolvidas, isto é, até que medida as finanças públicas podem ser deterioradas devido aos sobressaltos da economia internacional, haja vista, explicitamente, que a fixação das taxas de juros domésticas para atrair capitais e equilibrar o Balanço de Pagamentos (BP) é uma prerrogativa crucial ao aqui pretendido.

Assim, Lima e Silva (2017) identificam haver influências representativas das taxas de juros dos países no sentido de ocorrer reverberações significativas na esfera comercial e financeira macroeconomicamente, ou seja, quando há momentos prósperos economicamente existe um ingresso de capitais capaz de gerar uma tendencial apreciação/valorização cambial<sup>3</sup>, gerando queda tendencial da inflação, redução nas exportações e aumento de importações de bens e serviços, desaceleração da atividade produtiva interna, redução na arrecadação tributária, etc.

Entrementes, em uma fase de crise há reversão do antes destacado, cuja leitura demonstra ser fundamental buscar um equilíbrio de BP e evitar impactar a economia doméstica desfavoravelmente, pois uma economia pautada em esforços de consumo requer garantias de emprego e renda para a grande parte da população, conforme ressalta Brunhoff (1985), quando essa analisa a chamada política de emprego ou salarial.

A autora possibilita perceber, particularmente, que países periféricos em especial necessitam de demanda para impulsionar o mercado interno e, em combinação com a teoria da CEPAL discutida por Prebisch (2000), tornar as economias periféricas menos sensíveis às flutuações internacionais, principalmente pelo fato do sistema capitalista apresentar tão destacada instabilidade, a partir de Soares (1995).

Com efeito, Bresser-Pereira (2003) e Carvalho (2008) mostram que, para além da necessidade do denominado ajuste fiscal, políticas econômicas menos austeras são importantes no sentido de reverter quadros instáveis, notadamente em países periféricos tal caráter interventor estatal ganha ares substancialmente maiores, assinalando haver uma não desprezível busca pela demanda na economia capitalista.

---

<sup>3</sup> Significa que há uma menor necessidade de moeda nacional para comprar uma unidade de moeda estrangeira, sendo o inverso na desvalorização/depreciação cambial.

As nuances brevemente apontadas, categoricamente, encontram substância analítica na percepção de Carvalho (2004), o qual mostra que as finanças públicas dos países da América Latina se deparam com um cenário mundial bastante instável, produzindo constantes turbulências fiscais decorrentes dos movimentos do mercado financeiro internacionalmente, não sendo diferente com o Brasil.

Nesse sentido, torna-se cabível esmiuçar a relação do contexto financeiro global e suas consequências sobre as contas públicas das nações periféricas. De fato, nos momentos de crise econômica, a exemplo de 2008 na leitura de Lopreato (2014), há uma retração nos investimentos mundiais, os mercados emergentes necessitam elevar ainda mais as taxas de juros internas, implicando na garantia do equilíbrio em BP, porém, piora fiscal pela correção no estoque da dívida pública e desaceleração da atividade produtiva doméstica.

Seguindo o raciocínio, Salvador (2008) quando discute o fundo público no Brasil, a rigor, demonstra que o sistema financeiro em escala global afeta o plano fiscal devido às oscilações no ambiente econômico doméstico, gerando instabilidades na arrecadação governamental, correções na dívida pelos ajustes dos juros, além da atribuição de percepções de credibilidade dos agentes capazes de implicar na formulação das expectativas do mercado.

Uma explicação mais clara é preponderante, quer dizer, Ferreira et al. (2019) revelam que o aumento do endividamento público se dá, provavelmente, através da captura de recursos via emissão de títulos da dívida governamental (modelo de Cagan), cuja contrapartida aos agentes privados ocorre com a remuneração futura dos juros acrescidos ao valor obtido na venda dos enfatizados ativos. Logo, o mencionado contexto implica na tendencial elevação inflacionária doméstica e perda de credibilidade, afetando o chamado risco país.

Dito isso, os movimentos econômicos permitem observar que choques desfavoráveis<sup>4</sup> internacionalmente geram consequências bastante sintomáticas nos terrenos financeiros e produtivos mundialmente, cujos países menos desenvolvidos sofrem em proporções destacadamente maiores, suscitando resultados impertinentes como o aumento do desemprego, queda na massa salarial, diminuição do consumo e investimentos privados, retração no recolhimento de impostos, dentre outros.

---

<sup>4</sup> Corresponde a um fenômeno econômico inesperado, cujo impacto é negativo, sendo choque favorável quando ocorrer um fenômeno inesperado, porém positivo.

O cenário descrito previamente, na verdade, apoia-se na compreensão de Myrdal (1960; 1967), cujo autor assevera que os sinais antes mencionados podem ser aprofundados pelo princípio da causação circular e acumulativa e, conseqüentemente, ocorre o agravamento da desintegração internacional, pois a assimetria econômica global possibilita haver a ampliação das diferenças em termos das repercussões implausíveis ou plausíveis, quer dizer, momentos de crise ou prosperidade.

O significado anterior, a rigor, denota que a teoria revisitada revela acentuar os efeitos mundiais enquanto alargamento das distinções supranacionais, de maneira que as turbulências econômicas geram, por assim dizer, resultados discrepantes e, contundentemente, capazes de explicar a gravitação dos capitais financeiros em termos da reverberação fiscal, isto é, mediante o trânsito dos capitais em movimento do centro da economia global até a periferia e vice-versa.

O aspecto antes descrito demonstra que um país periférico a exemplo do Brasil, claramente, deve ter suas finanças públicas influenciadas pelos seguintes movimentos assim ordenados, a saber:

- a) Na crise os capitais financeiros tendem a sair do país em decorrência das expectativas não serem favoráveis;
- b) Posteriormente, há uma tendência de desequilíbrio no BP devido ao déficit na conta de capitais autônomos<sup>5</sup>;
- c) A reversão desse processo requer a elevação nas taxas de juros domésticas para atrair os capitais financeiros;
- d) Tal política monetária restritiva gera desaceleração nos investimentos privados, queda na demanda agregada e as conseqüências tendenciais enquanto princípio da causação circular e acumulativa;
- e) As repercussões enfatizadas assinalam queda de investimentos, demanda agregada, aumento nos estoques da economia, redução nos níveis de produção, renda, emprego, consumo, reforçando tal movimento inicial na condição do denominado efeito multiplicador keynesiano<sup>6</sup>;

---

<sup>5</sup> O saldo em BP compreende a soma das transações correntes e a conta de capitais autônomos, quando deficitário requer atração dos capitais e se superavitário o afluxo do excesso para fora.

<sup>6</sup> Representa o grau de replicação de um impacto inicial de algum componente sobre a demanda agregada até o efeito inicial se reduzir a 0.

- f) O impertinente processo faz com que o nível de arrecadação governamental se reduza pela diminuição da renda nacional, aumento do déficit fiscal e crescimento do estoque da dívida pública;
- g) O fortalecimento do movimento prévio se dá pela correção nos juros domésticos, viabilizando o aumento do serviço da dívida pública através das taxas vinculadas aos títulos governamentais emitidos para captação dos recursos;
- h) Finalmente, o cenário destacado tende a gerar perda da credibilidade internacional, reforçando a piora nas contas governamentais.

Após as ressalvas precedentes, Ferreira et al. (2019) mostram que há mecanismos macroeconômicos de repercussão sobre as finanças públicas, de modo a ocorrer variações relevantes na arrecadação governamental, pois quando existem instabilidades internacionais e o conseqüente afluxo de capitais ao centro econômico global, a política econômica restritiva tende a gerar desaceleração na atividade produtiva, comprometendo as contas públicas com a queda das receitas e a já enfatizada correção no estoque da dívida.

Os autores supracitados, especificamente, permitem atestar que as finanças públicas dos países periféricos tendem, ao menos com maior ênfase, a uma deterioração substancialmente mais contundente comparativamente ao eixo econômico central, haja vista, provavelmente, ocorrer fortes assimetrias das expectativas dos agentes em aplicar nas áreas de representativo risco devido a reduzida robustez financeira.

Portanto, os contornos aqui ressaltados possibilitam compreender como a movimentação dos capitais financeiros afetam significativamente o panorama fiscal, de maneira que o cenário macroeconômico internacional implica em determinadas condições acerca do quão as finanças públicas periféricas podem oscilar, não sendo diferente com a experiência brasileira, ao menos enquanto prospecção do mencionado processo.

### **3. NUANCES MACROECONÔMICAS E O FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL**

O item aqui apresentado, na verdade, almeja discutir um par de aspectos, de um lado a questão do funcionalismo público e, subsequentemente, de outro lado, o

impacto da mencionada categoria economicamente fiscalmente, assumindo os corolários advindos da enfatizada preocupação central do estudo.

### 3.1. CONSIDERAÇÕES SOBRE A FORÇA DE TRABALHO LIGADA AO FUNCIONALISMO PÚBLICO

A subseção agora inaugurada, via de regra, pretende situar na esteira do debate sobre as condições fiscais de países periféricos como o Brasil em uma perspectiva econômica financeira internacional, na verdade, a participação dos trabalhadores enquanto funcionários públicos, os quais ofertam sua força de trabalho ao Estado e recebem salários para a realização de determinadas atividades laborais estratégicas para o Estado.

De fato, uma primeira observação decorre da leitura de Araújo (2017), a qual identifica importantes desigualdades regionais, especialmente no Nordeste brasileiro em termos da dinâmica do mercado de trabalho, cuja percepção se dá na prerrogativa do arrefecimento das diferenças sociais perpassarem pela implementação das políticas públicas, acentuando ser esse o encaminhamento mais adequado para incluir agentes no circuito econômico.

Nesse sentido, faz-se necessário afirmar que no conjunto de trabalhadores dispostos na economia capitalista, a rigor, há aqueles que exercem suas funções dedicadas ao mercado e outros ao Estado, sendo os últimos considerados como funcionários da administração pública moderna proveniente da esfera burocrática<sup>7</sup>, conforme caracteriza weber (2014), quando esse estabelece contornos administrativos distintos das empresas privadas e a gestão estatal.

O autor supracitado, categoricamente, assinala haver uma importante separação dos trabalhadores burocratas do Estado moderno e os denominados meios administrativos de gestão, cuja peculiaridade decorre dos funcionários serem remunerados para o exercício de funções públicas específicas, sendo o custeio dos enfatizados agentes uma responsabilidade da administração estatal nas diferentes instituições.

---

<sup>7</sup> Conceito weberiano relativo à ideia de racionalidade pura burocrata legal, típico do Estado capitalista moderno.

Acrescente-se a esta perspectiva teórica, na verdade, a adequada definição de Estado capitalista identificada por Silva (2019 A), o qual captura na compreensão de Nicos Poulantzas<sup>8</sup> a ideia de que o Estado é constituído como um aparelho amalgamador das diferentes instituições componentes, a exemplo do governo (executivo), legislativo, judiciário, forças armadas, dentre outros.

Torna-se cabível mencionar, claramente, que os órgãos estatais modernos alocam recursos públicos para nomear agentes ao exercício das funções referentes às diversas instâncias da administração pública, cuja fonte material/financeira, segundo Weber (2014), indispensável para o pagamento dos funcionários provém dos impostos recolhidos através das atribuições fiscais dos governos.

Em acréscimo ao anteriormente exposto, por sua vez, Myrdal (1997) desenvolve a denominada teoria da finança pública, a qual corresponde à aceitação de um par de princípios, a saber: o princípio do benefício e a capacidade de pagamento. Assim, os agentes são taxados na condição da contribuição para o financiamento de algum tipo de gasto relacionado aos beneficiários do programa governamental correspondente, reservando à ideia da capacidade de pagamento o quão o indivíduo pode contribuir tributariamente.

A descrição prévia, na verdade, permite admitir que os governos fazem uso dos mencionados princípios no sentido de estabelecer contribuições sociais, a exemplo daquelas vinculadas a algum tipo de beneficiário específico, no caso brasileiro é possível citar a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a qual também conhecida como imposto do cheque e que buscava financiar programas relativos à saúde pública.

Já o princípio da capacidade de pagamento diz respeito à quantia de renda tributada pelos governos junto aos agentes, cuja proporção da taxação vai variar de acordo com o nível do rendimento individual, sejam empresas ou famílias, de modo que maiores rendas mais elevadas taxações e vice-versa, isto é, o que Salvador (2008) assevera ser o imposto progressivo.

Após esta breve incursão acerca de alguns elementos teóricos, faz-se necessário destacar um corolário premente no Brasil, isto é, Gomes et al. (2012) mostram haver o início do fortalecimento do número de funcionários públicos

---

<sup>8</sup> : Para maiores detalhes consultar: O Estado, O Poder, O Socialismo.

brasileiros a partir da década de 1930, momento no qual a pujança governamental fornece encaminhamentos interventores no sentido da dinamização econômica nacional, notadamente durante a chamada era Vargas (1930-1945)<sup>9</sup>.

Assim, os autores supracitados revelam que os 6 decênios subsequentes denotam flagrante expansão dos empregos públicos, porém, comparativamente aos Estados Unidos da América o Brasil ainda se encontra abaixo na proporção do funcionalismo diante da denominada População Economicamente Ativa (PEA). Contudo, o serviço público passa a ser visto como fator de desequilíbrio fiscal após o “Consenso de Washington”, o qual assinala ser preponderante o alcance do chamado Estado mínimo.

Embora as percepções austeras dos anos 1990 mediante o avanço da ideologia neoliberal, Gomes et al. (2012) mostram que há uma não desprezível mudança em relação às políticas econômicas no Brasil, especialmente no tocante ao funcionalismo público. Assim, o Governo Lula permite evidenciar uma busca por garantir uma presença dos empregos públicos, pelo menos no nível razoável, notadamente na perspectiva da precarização do mercado de trabalho brasileiro, conforme Soares (1995).

A leitura de Prebisch (2000), a rigor, possibilita combinar a necessidade do fortalecimento do mercado interno e a sustentação do conjunto de trabalhadores do Estado, principalmente pelo fato do menor risco da perda dos postos de trabalho ligados ao setor público, conservando um patamar de consumo associado ao rendimento do funcionalismo, gerando, conseqüentemente, a replicação dos efeitos sobre a demanda agregada, a exemplo do efeito multiplicador keynesiano apontado por Carvalho (2008).

Com efeito, torna-se pertinente recuperar Brunhoff (1985), a qual traduz como política social aquela associada à geração de emprego e renda. Por outro lado, a autora permite constatar que a gestão estatal da força de trabalho busca compor com a gestão da moeda a denominada política econômica, cuja materialização se dá no circuito das trocas (dinheiro/mercadoria), mostrando que o consumo decorre da existência do equivalente geral (dinheiro) na condição de elemento essencial para a obtenção das mercadorias.

---

<sup>9</sup> Período que compreende o Governo Provisório, Fase Constitucional e o Estado Novo.

A explicação teórica anterior, a bem da verdade, pode ser adequadamente observada no estudo de Ávila (2013), de maneira que a autora aponta que o Programa Bolsa Família no Brasil, claramente, serve como garantia de renda mínima aos pobres e, por conseguinte, viabiliza o consumo dos bens de primeiras necessidades, afetando mercados como o de alimentos, vestuários, etc.

Brunhoff (1985), particularmente, possibilita atestar que a política econômica fornece os meios materiais para que os agentes possam estabelecer o circuito das trocas, bem como a viabilidade do processo de acumulação capitalista e reprodução social da força de trabalho, sendo a última correspondente à política social. Logo, a gestão estatal é fundamental ao enquadramento dessas medidas repousantes sobre a economia e sociedade, de maneira a serem decisivas as políticas enquanto garantidoras da dinamização econômica.

De fato, a percepção apresentada demonstra, categoricamente, que políticas realizadas pelos governos via transferência de renda, peculiarmente uma política fiscal voltada ao social, a rigor, possibilita injetar demanda na economia, dinamizar o mercado consumidor e fortalecer a própria arrecadação governamental, sistematizando haver impulsos plausíveis quando do ingresso de dinheiro no circuito econômico.

Claramente, o Bolsa Família isoladamente não consegue fomentar sobressaltos positivos economicamente e de forma tão significativa, entretanto, os argumentos aqui formulados apoiados na literatura revisitada asseveram, notavelmente, que a conservação do fluxo de renda mediante a garantia do consumo é preponderante, inclusive sustentando o ambiente favorável à expansão dos investimentos privados devido às expectativas salutares, conforme é possível constatar nos estudos de Bresser-Pereira (2003) e Carvalho (2008).

Nesse sentido, os investimentos podem ser reaquecidos, provavelmente, pela leitura capitalista de aumento na capacidade da demanda via consumo dos agentes privados, isto é, Silva et al. (2013) compreendem que os empresários elevam as inversões quando esperam uma demanda mais contundente, ou seja, a chamada expectativa dos lucros pela atividade produtiva excede a eventual remuneração a ser auferida no mercado financeiro.

Os autores supracitados, precisamente, recuperam na literatura a percepção de que um ciclo plausível da economia traduz, entre outras coisas, expectativas dos

agentes privados em investir no mercado produtivo, acelerando a demanda agregada, essa acionando a geração de emprego e aumento na massa salarial, conseqüentemente o incremento no consumo das famílias, acentuando ocorrer acréscimos no recolhimento governamental decorrente da taxaço tributária sobre a renda das empresas e trabalhadores e, similarmente, no consumo através do fortalecimento das vendas.

Resta ainda mencionar, por seu turno, que Silva et al. (2013) identificam na compreensão keynesiana o conceito de eficiência marginal do capital, ou seja, os capitalistas optam pelas aplicaçoes no setor financeiro em detrimento da atividade produtiva se os juros praticados forem maiores ou iguais ao lucro esperado com a dinâmica de mercado voltada para a produço, sendo escolhida a operaço não financeira quando os lucros esperados excedem as taxas de juros.

Em suma, o último conceito apontado, na verdade, assinala haver um ponto de referência capaz de sinalizar as expectativas dos agentes, principalmente em termos da credibilidade das tomadas de decisào dos governos, rebatendo inclusive na esfera fiscal, acrescentando os gastos dedicados ao financiamento da folha de funcionários, a qual é um argumento importante relativo a uma responsabilidade com as contas públicas.

Portanto, a fotografia do consumo proveniente do funcionalismo público, categoricamente, traz as mencionadas características, sublinhando haver na economia de qualquer país (especialmente periféricos como o Brasil) a existência de fluxo de renda no sentido de conservar uma porço de dinheiro capaz de sustentar uma base de consumo, impedindo o agravamento da cadeia acumulativa dos desajustes econômicos pelo princípio da causaço circular de Myrdal (1960).

### 3.2. NOTAS SOBRE O FUNCIONALISMO PÚBLICO E O QUADRO FISCAL EM PAÍSES PERIFÉRICOS COMO O BRASIL

Uma das maiores preocupações consistentes com o aspecto fiscal, especialmente no Brasil, trata de quão elevado se apresentam os custos dos funcionários públicos na composiço orçamentária de qualquer ente governamental, peculiarmente na Federação brasileira em sendo a União, os estados e os municípios responsáveis, cada uma das instâncias com o respectivo grau de competência, pelo financiamento dos seus trabalhadores públicos.

Cabe ressaltar, via de regra, que o sistema federativo no Brasil, especialmente, tem como característica a descentralização fiscal correspondente a uma maior liberdade (autonomia) dos entes subnacionais no sentido do aumento dos recursos auferidos através das transferências intergovernamentais e o incremento nas competências federativas enquanto responsabilidades materializadas nos gastos públicos, conforme recupera sinteticamente Silva (2019 A).

Assim, faz-se necessário resgatar a discussão desenvolvida por Gomes e Mac Dowell (2000), os quais revelam que a descentralização fiscal no Brasil, via de regra, gera uma proliferação inicial no sentido da criação de novos municípios, aumento pela demanda dos recursos e o não favorecimento da produtividade regional nas áreas menos dinâmicas, possibilitando determinados acordos políticos.

De fato, os autores supracitados acentuam que o cenário federativo do país estimula uma menor disciplina fiscal, alargando a permissividade da ampliação do número de funcionários públicos, aspecto capaz de elevar o ônus nas finanças dos governos das diferentes instâncias brasileiras, notadamente relaxando os limites ao denominado comprometimento de pessoal<sup>10</sup>, a partir da Constituição Federal de 1988.

O corolário precedente, a rigor, encontra uma resposta institucional em 2000 com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual estabelece restrições ao desenvolvimento de políticas fiscais expansivas sem maiores preocupações com a solidez das contas públicas, inibindo a renúncia tributária, comprometimento de pessoal, dentre outros, conforme recuperam Luna et al. (2017).

Na contramão das percepções anteriores, Fioravante et al. (2006) constata que a LRF não reduz o comprometimento das finanças públicas com o funcionalismo, na verdade, o estabelecimento de um teto gera aumento nos gastos com pessoal e, contrariamente ao previsto institucionalmente, as despesas com folha de pagamento não melhora o quadro geral das contas públicas no país.

A leitura prévia, por sua vez, demonstra que o tão decantado ajuste fiscal preconiza haver uma provável inconsistência no tocante à consideração do funcionalismo enquanto impertinência da expansão dos empregos públicos, sublinhando ocorrer uma desnecessária diminuição de massa salarial, impactando,

---

<sup>10</sup> Corresponde a uma proporção dos gastos com funcionalismo diante da chamada Receita Corrente Líquida (RCL), cuja última é referente ao conjunto das Receitas Correntes deduzidas as Transferências Intergovernamentais.

talvez mais negativamente, as finanças públicas comparativamente as melhorias no sentido da queda no déficit fiscal.

Nesse sentido, Gomes et al. (2012) reforçam o argumento anterior, categoricamente, quando admitem ocorrer uma incompatível saturação de funcionários em comparação a outros países centrais como os Estados Unidos da América, evidenciando um caráter passível de ser problematizado o fato do excesso dos trabalhadores do Estado postados em áreas específicas e essenciais, de acordo com os fundamentos de Weber (2014).

Uma recuperação pertinente é proveniente de Sakurai (2014), o qual testa empiricamente os municípios do Brasil, asseverando que o superávit e / ou déficit fiscais se associam às características demográficas e robustez econômica, não acentuando ser o fator político um elemento capaz de reverberar tão enfaticamente nas finanças públicas municipais, permitindo convergir as compreensões precedentes.

Com efeito, a hipótese empírica de Gomes e Mac Dowell (2000) perde poder explicativo diante das questões apontadas por Fioravante et al. (2006), Sakurai (2014) e Ferreira et al. (2019), onde o estabelecimento institucional da LRF, o cenário político e as flutuações macroeconômicas internacionais demonstram repercussões fiscais, mostrando que é necessário tratar o quadro das finanças públicas como o fator reversível e não catastróficamente postado no excesso de Estado.

O expediente antes ressaltado, por sua vez, procura problematizar o pensamento ortodoxo da teoria econômica<sup>11</sup> em virtude da sustentação inconsistente da invariante disciplina fiscal a qualquer custo, quer dizer, o debate procedente da literatura enfatiza, categoricamente, nuances onde a presença e atuação governamental é fundamental, principalmente com a formulação e implementação de políticas anticíclicas, cuja mais efetiva se situa na esteira da conservação responsável do funcionalismo público, não reduzindo, de maneira inadvertida, essa massa salarial relevante.

Assim, a reversão de crises econômicas suscita a necessidade flagrante do fluxo de renda dos trabalhadores do Estado, pois a possível queima nos postos de trabalho, notadamente no terreno privado, permite iniciar uma escalada, ao menos

---

<sup>11</sup> Vertente defensora, dentre outras questões, da liberdade dos mercados ajustável pelo sistema de preços.

tendencial, de recuperação da demanda agregada via renda do funcionalismo, garantindo meios de recolhimento tributário decorrente da renda e / ou consumo das famílias.

Uma restante explicação quanto à defesa do não abandono estatal, na verdade, decorre da aceitação de que as políticas anticíclicas sinalizam o antídoto capaz de reverter o encadeamento assimétrico tendencial constatado no princípio da causação circular e acumulativa, de modo que o sistema de preços autorregulador dos mercados não é suficientemente robusto para inverter o movimento desintegrador internacionalmente e domesticamente pela via fiscal, cujo funcionalismo é uma das melhores alternativas em termos da reversibilidade do quadro instável economicamente.

Finalmente, as constatações aqui auferidas denotam, particularmente, que o argumento do corte e excessivo controle do número de funcionários públicos deve gerar mais prejuízos sociais e econômicos pelo provável impacto no consumo agregado, sendo que o campo fiscal é bastante compensado pela alternativa do fluxo monetário decorrente dos trabalhadores do Estado, não sendo diferente com o Brasil enquanto país periférico, possibilitando a aceitação da hipótese deste artigo.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após o desenvolvimento deste artigo, o qual teve o objetivo de analisar, teoricamente, o comportamento das economias periféricas, a exemplo do Brasil em termos da relevância dos funcionários públicos na condição de garantidores dos padrões de consumo mediante a massa salarial obtida pelo funcionalismo, cujas implicações sobre os rendimentos pessoais apresentaram tendências, pelo resgate na literatura, de gerar reverberações significativas inclusive fiscalmente, tanto negativamente como positivamente, viabilizando o reconhecimento de alguns pontos derradeiros no estudo.

A pesquisa assinalou, a rigor, que o ambiente macroeconômico internacional produziu repercussões importantes no campo das finanças públicas, pois as referências aqui recuperadas mostraram haver flutuações da economia e, conseqüentemente, o fluxo dos capitais financeiros (de ingresso ou saída) afetou o

BP, cujos principais impactos foram sobre países periféricos, esses mais sensíveis às oscilações externas.

Além disso foi constatado uma relação contundente das variações econômicas globais e a influência nas contas públicas internas, ou seja, a busca pelo equilíbrio em BP trouxe sinais evidentes em torno do terreno das finanças governamentais, haja vista, claramente, que as mudanças nas taxas de juros domésticas implicaram no volume dos investimentos privados e, de igual modo, o rebatimento via correções do estoque da dívida pública alargadora do desafiante quadro fiscal e piora na credibilidade do país asseverou semelhante contexto preocupante economicamente.

Assim, o enquadramento do funcionalismo em nações periféricas como o Brasil, na verdade, sinalizou para a literatura ortodoxa nuances de esgotamento das contas públicas, uma vez que o custo da folha de pagamento produziu piora fiscal, aumento do risco país, necessidade da elevação dos juros domésticos, inconsistência institucional enquanto limite às gestões públicas pouco eficientes, etc.

Na contramão da leitura ortodoxa, a causalidade circular e acumulativa que explicou os traços de desintegração internacional, via de regra, enfatizou que os tendenciais alargamentos das assimetrias econômicas mundiais foram passíveis de reversão através das políticas anticíclicas, cujo conjunto dos funcionários públicos garantiriam uma base mínima de massa salarial para iniciar uma inversão eventual de um processo de instabilidade própria da economia capitalista.

Portanto, este artigo assinalou haver por meio da literatura revisitada, categoricamente, a ocorrência de indispensáveis razões para a conservação do número representativo do funcionalismo, através da garantia de trabalhadores do Estado no sentido do exercício de atividades laborais específicas, bem como a existência de base econômica ligada ao rendimento agregado, cuja reverberação foi traduzida na manutenção de uma demanda doméstica via consumo, aspecto esse fundamental aos países periféricos especialmente, a exemplo do caso brasileiro.

Afinal de contas, a pesquisa acentuou alguns resultados teóricos não desprezíveis, no entanto, sugestões foram observadas para futuros estudos. Logo, a consideração de relações empíricas, aceitação de um número de países periféricos vis-à-vis os centrais, ou ainda propor uma comparação entre estados brasileiros corresponderiam às inquietações pertinentes ao não realizado no trabalho e, eventualmente, poderiam ser objeto subsequente aos esforços investigativos agora finalizados.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, J. B. DE. **Mercado de trabalho e desigualdades: o Nordeste brasileiro nos anos 2000. 2017.** Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2017.
- ÁVILA, M. P. **O Bolsa Família e a pobreza no Brasil: detalhes que fazem a diferença. 2013.** Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP/Campinas, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Macroeconomia do Brasil Pós-1994. *Análise Econômica*, v. 21 n. 40, p. 07—38, 2003.
- BRUNHOFF, S. de. **Estado e capital: uma análise da política econômica.** Rio de Janeiro: Forence, 1985.
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX.** São Paulo: Editora UNESP, IE/Unicamp, 2002.
- CARVALHO, F. J. C. Equilíbrio Fiscal e Política Econômica Keynesiana. **Revista Análise Econômica**, ano 26, n. 50, p. 7-25, 2008.
- CARVALHO, C. E. Crises cambiais, finanças públicas e estabilidade financeira na América Latina: algumas lições da experiência recente. Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política. **Textos para discussão. PUCSP**, São Paulo, jul. 2004.
- FERREIRA, F. D. DA S; SILVA, W. G; SOUZA, J. A. N. DE. Preços macroeconômicos (câmbio e inflação) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no Brasil: uma análise para o período 2011-2018. **Revista Documento e Monumento**, v. 27, n.1, p. 159-182, 2019.
- FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. **Texto para Discussão**, Brasília, DF, n. 1.223, 2006.
- GOMES, D. C; SILVA, L. B; SÓRIA, S. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do Governo Lula. **Revista Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 167-181, 2012.
- GOMES, G. M; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.** Texto para Discussão, Brasília, DF, IPEA, n. 706, fev. 2000.
- LIMA, E. P. C. DE; SILVA, W. G. Exportações agrícolas em Alagoas e no Rio Grande do Norte e o cenário macroeconômico brasileiro. **Revista de administração e negócios da Amazônia**, v. 9, n. 4, p. 67-82, 2017.

LOPREATO, F. L. C. **Crise Econômica e Política Fiscal**: os desdobramentos recentes da visão convencional. Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 236, jun. 2014.

LUNA, T. B. DE; SILVA, W. G.; SILVA FILHO, L. A. Despesas municipais nordestinas: uma análise empírica a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Econômica do Nordeste**, v. 48, n. 2, p. 101-110, 2017.

MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. (Orgs.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINSKY, H. **Stabilizing an Unstable Economy**. New Haven: Yale University Press, 1986.

MYRDAL, G. **Aspectos políticos da teoria econômica**. São Paulo: Nova Cultural LTDA, 1997.

MYRDAL, G. **Perspectivas de uma economia internacional**. Rio de Janeiro: Saga, 1967.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

PREBISCH, R. “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns dos seus principais problemas”. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **“Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL”**. Cepal-Record, v. 1. 2000.

SAKURAI, S. N. Superávit e déficit fiscal dos municípios brasileiros: uma aplicação do modelo de viés de seleção em painel. **Revista Nova Economia**, v. 24, n. 3, p. 517-540, 2014.

SALVADOR, E. S. **Fundo Público no Brasil**: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). 2008. Tese (Doutorado) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

SILVA, W. G. Autonomia relativa e descentralização fiscal: uma análise da arrecadação estadual do Rio Grande do Norte. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 40, n. 136, p. 65-78, 2019.

SILVA, W. G. Estado e políticas públicas na leitura de Gunnar Myrdal: uma análise de suas principais contribuições para análise atual. In: **Encontro Nacional de Economia do Vale do Açu**, 2019, Açu. Anais, Brasil, 03-05 set. 2019.

SILVA, W. G.; SILVA, S. C.; FIGUEIREDO, J. S. Reflexões sobre a política social a partir do contexto monetário internacional: uma discussão preliminar. **Revista Holos**, v. 2, 2013.

SOARES, L. T. R. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. 1995. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

VARTANIAN, P. R. Choques Monetários e Cambiais sob Regimes de Câmbio Flutuante nos Países Membros do Mercosul: há indícios de convergência macroeconômica? **Revista Economia**, v. 11, n. 2, p. 435-464, 2010.

WEBER, M. Parlamento e governo na Alemanha reorganizada: sobre a crítica política do funcionalismo e do partidarismo. *In*: WEBER, M. **Escritos políticos**. São Paulo: umf Martins Fontes, 2014, p. 167-342.

**Recebido em: dezembro de 2021**

**Aceito em: junho de 2022**