

AULA 3: Estado, Governo e Sociedade

Olá pessoal, tudo bem?

Na aula de hoje iremos cobrir os seguintes itens:

- Estado, Governo e Sociedade: conceito e evolução do Estado contemporâneo; aspectos fundamentais da formação do Estado brasileiro; teorias das formas e dos sistemas de governo; participação social como representação política.

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

Espero que gostem da aula!

Sumário

Estado, Governo e Sociedade.	3
Definição de Estado	3
Evolução Histórica do Estado.....	4
Principais Teóricos	10
Tipos de Estado.....	16
Estado Moderno	18
Estado Liberal.....	22
Estado do Bem-Estar Social ou <i>Welfare State</i>	24
Crise do Estado do Bem-estar Social	26
O Estado Regulador	27
Política e Administração.....	32
Teoria das Formas de Estado e das Formas de Governo.....	33
Formas do Estado.....	33
Estado e Governo	33
Três Poderes do Estado	34
Estado Simples e Estado Composto.....	34
Estado Unitário e Estado Federal	35
Formas de Governo.....	38
Conceito de Administração Pública	40
Participação social como representação política	43
Processos Participativos de gestão pública.	43
Conselhos Gestores de Políticas Públicas.....	44
Orçamento Participativo.....	47
Controle Social	49
Ouvidorias	50
Questões Extras Comentadas	53
Lista de Questões Trabalhadas na Aula.....	55
Gabarito	63
Bibliografia.....	63

Estado, Governo e Sociedade.

Definição de Estado

Pode-se dizer que o conceito do termo Estado foi aparecendo aos poucos. De certa forma, é um fenômeno histórico¹. Ou seja, seu significado foi evoluindo ao longo do tempo e das experiências humanas.

Apesar de este conceito ser utilizado desde a antiguidade para designar *status* (a situação atual de poder em uma sociedade), muitos autores consideram que o conceito atual de Estado foi utilizado pela primeira vez por Maquiavel. Este autor define Estado como²:

“sociedade política organizada, o que exige uma autoridade própria e de regras definidas para permitir a convivência de seus membros.”

O pensamento político de Maquiavel sinalizou uma mudança no conceito tradicionalista e inaugurou a noção de Estado laico, ou seja, um Estado independente da religião³. Foi o início da concepção de Estado Moderno, que veremos adiante.

De acordo com De Cicco e Gonzaga⁴,

*“o **conceito de Estado** abrange instituição organizada de forma política, social e jurídica, que ocupa território definido e tem sua lei predominante, geralmente, estabelecida nos termos expressos na denominada Constituição. O Estado é dirigido por governo soberano reconhecido, no âmbito interno e externo ao território, que tem a responsabilidade pelo Estado, detendo a **prerrogativa legítima do uso da força e da coerção.**”*

Desse modo, existem alguns elementos que são essenciais para que possamos justificar a existência do Estado⁵. Estes elementos são:

¹ (Matias-Pereira, 2009)

² (Maquiavel, 1513) apud (Paludo, 2010)

³ (Matias-Pereira, 2009)

⁴ (De Cicco e Gonzaga, 2008) apud (Farias Neto, 2011)

⁵ (Matias-Pereira, 2009)

Povo – um aglomerado de indivíduos que está subordinado ao Estado. Aqui cabe diferenciar povo de população. Um americano pode estar presente no momento no Brasil, por exemplo.

Esta pessoa está, no momento, dentro de nosso território, portanto está inserida em nossa população. Entretanto, não faz parte de nosso povo, ou seja, não é cidadão brasileiro;

Território – área geográfica que delimita a soberania do Estado. Naquele espaço, o poder é uno, ou seja, o Estado não divide sua soberania com nenhum outro;

Poder Político ou Soberano – o Estado é o instrumento pelo qual a sociedade se organiza e desenvolve politicamente. Desta forma, o Estado tem o poder final sobre os assuntos internos.

Outros autores consideram como elemento o **Governo**, ou seja, o corpo decisório do Estado. Além destes três elementos, alguns autores consideram que deve existir mais um – a **independência**.

Já vi uma questão da ESAF em um concurso do MPOG em 2002 que cobrou este conceito. Vejam abaixo:

1 - (ESAF – MPOG / EPPGG – 2002) Um Estado é caracterizado por quatro elementos: povo, território, governo e independência.

A questão foi considerada **correta**. Desta forma, **para a ESAF, a independência faz parte dos elementos do Estado**.

Cabe aqui diferenciar um Estado de uma Nação. Existem Estados que englobam diversas nações. Já existem Nações que não têm nenhum Estado (como os Curdos ou os Judeus antes da Segunda Guerra Mundial).

Quando dizemos que alguém pertence a uma Nação, estamos nos referindo a sua identificação com uma cultura, uma maneira de vida e seus costumes⁶.

Evolução Histórica do Estado

Há diversas teorias que abordam as origens dos Estados. Uma delas toca nos aspectos históricos. De acordo com Azambuja⁷, existem três modos históricos de formação dos Estados:

⁶ (Dias, 2010)

⁷ (Azambuja, 2008)

“Originários: em que a formação é inteiramente nova, nasce diretamente da população e do país, sem derivar de outro Estado preexistente.

Secundários: quando vários Estados se unem para formar um novo Estado, ou quando um se fraciona para formar outros.

Derivados: quando a formação se produz por influências exteriores, de outros Estados.”

Exemplos de Estados formados de **modo originário** seriam o Japão ou a França, pois foram formados em decorrência da ocupação de um território que não pertencia anteriormente a nenhum Estado.

Atualmente, como não existe mais nenhuma área da terra que não esteja ocupada, seria impossível um Estado se formar deste modo.

Já o **modo secundário** é bastante comum. Ele pode ocorrer se dois ou mais Estados se unem (como foi o caso dos Estados Unidos da América) ou quando um Estado se divide em dois ou mais Estados (como foi o caso de diversos Estados que se separaram da antiga União Soviética).

De acordo com Azambuja⁸, o **modo derivado** – que ocorre por influência externa – foi o que levou ao Estado brasileiro. Desta forma, através da colonização portuguesa da América do Sul iniciou-se um processo que acabou por levar à independência brasileira e, por consequência, ao Estado brasileiro.

Portanto, a colonização das Américas, bem como a criação do Estado de Israel (criado após a segunda guerra mundial por influência externa) são exemplos de criação de Estados pelo modo derivado.

Vamos ver uma questão que toca neste ponto?

2 - (ESAF – CGU / AUDITORIA - 2008) Indique a opção que completa corretamente as lacunas das frases a seguir:

Há três modos pelos quais historicamente se formam os Estados: Os modos _____ em que a formação é inteiramente nova, o Estado nasce diretamente da população e do país; os modos _____, quando a formação se produz por influências externas e os modos _____, quando vários Estados se unem para formar um novo Estado ou quando um se fraciona para formar um outro.

a) originários – derivados – secundários

b) derivados – contratuais – originários

⁸ (Azambuja, 2008)

- c) contratuais – derivados – naturais**
- d) naturais – originários – derivados**
- e) secundários – naturais – originários**

Questão bem tranquila, não é mesmo? Vejam que a banca se baseou na mesma definição do Azambuja. Desta forma, a ordem seria: originários, derivados e secundários. A letra A está correta.

As outras opções tratam de modos de criação contratuais e naturais, que não estão englobadas nas formas históricas de criação do Estado. Vamos ver agora estas outras teorias?

Teoria Familiar

Esta teoria é baseada na crença de que os Estados se formaram naturalmente pela extensão das famílias, ou seja, de que o crescimento das famílias aos poucos acabou levando ao aparecimento do Estado.

Estas teorias são as mais antigas e, atualmente, são pouco adotadas pelos principais autores⁹. Isto decorre do fato de que, apesar das famílias serem obviamente o núcleo da sociedade, a maioria dos autores não aceita a tese de que o Estado “nasce” do crescimento natural das famílias.

Além disso, esta teoria não pôde ser comprovada historicamente até o momento.

Teoria Natural

Para que possamos entender esta teoria de origem dos Estados, devemos fazer a distinção entre poder político e Estado¹⁰. Desta forma, muitas comunidades já tinham um poder estabelecido antes de existir a noção de Estado.

O problema é que as sociedades humanas primitivas eram nômades. Ou seja, não se estabeleciam em um local determinado, mas vagavam à procura de alimento.

Com o desenvolvimento da agricultura, as sociedades tornaram-se mais sedentárias, ou seja, fixaram-se em um território específico (um dos

⁹ (Azambuja, 2008)

¹⁰ (Azambuja, 2008)

elementos necessários para a existência de um Estado). Para esta teoria, este desenvolvimento levou à criação dos Estados.

Desta forma, a vida sedentária e o estabelecimento da vida urbana possibilitaram a constituição de Estados. De acordo com Azambuja¹¹:

“Quando as sociedades primitivas, compostas já de inúmeras famílias, possuindo uma autoridade própria que as dirigia, se fixaram em um território determinado, passaram a constituir um Estado. Este nasce, portanto, com o estabelecimento de relações permanentes e orgânicas entre os três elementos: a população, a autoridade ou poder político e o território.”

Teoria Contratualista

Estas teorias baseiam-se na noção de que o Estado apareceu como uma convenção entre os membros de uma sociedade, ou seja, de que existiu um momento anterior (chamado de estado de natureza) ao Estado e que as pessoas, de livre e espontânea vontade, decidiram se unir quando surgiu o Estado.

Desta forma, os homens decidiram ceder seus direitos naturais a este poder. Além disso, este “contrato” não poderia ser nunca rompido, pois resultaria na volta da sociedade à anarquia do estado de natureza.

Seus principais teóricos são: Hobbes, Locke, Rousseau, Grotius e Spinoza. De acordo com Hobbes¹²:

“ante a tremenda e sangrenta anarquia do estado de natureza, os homens tiveram de abdicar em proveito de um homem ou de uma assembléia os seus direitos ilimitados, fundando assim o Estado, o Leviatã, o deus mortal, que os submete à onipotência da tirania que eles próprios criaram.”

Já de acordo com Locke¹³:

“o contrato, e portanto o Estado, é baseado no consentimento de todos, que desejavam criar um órgão para fazer justiça e manter a paz.”

¹¹ (Azambuja, 2008)

¹² (Hobbes) apud (Azambuja, 2008)

¹³ (Locke) apud (Azambuja, 2008)

De acordo com Bobbio, o contrato social se divide em dois tipos de “pactos”: o de associação e o de submissão. O pacto de associação aparece em todos os trabalhos destes autores. Já o pacto de submissão não é aceito por todos os autores. De acordo com o autor¹⁴:

*“Antes de tudo, há uma distinção preliminar entre dois tipos de contrato, que foi especialmente aprofundada pelos juristas Althusius e Pufendorf: temos, por um lado, o **“pacto de associação”** entre vários indivíduos que, ao decidirem viver juntos passam do estado de natureza ao estado social; por outro, o **“pacto de submissão”** que instaura o poder político e ao qual se promete obedecer. O primeiro cria o direito, o segundo instaura o monopólio da força; com o primeiro nasce o direito privado, com o segundo o direito público.”*

Portanto, existem elementos comuns a todas as teorias contratualistas:

- A existência de um estado de natureza anterior;
- A existência de direitos prévios à existência do Estado;
- Indivíduos capazes de fazer escolhas racionais;
- Um pacto de associação.

Estas teorias contratualistas sobre as origens do Estado, de acordo com Azambuja, são ainda mais desacreditadas dos que as outras. De acordo com o autor¹⁵: **“é pura fantasia, não constitui sequer uma lenda ou mito das sociedades antigas.”**

Isto decorre do fato de que, se a formação de um Estado fosse baseada na associação espontânea, qualquer indivíduo poderia a qualquer momento “deixar o Estado”. Isto seria uma porta aberta para a anarquia social, não é mesmo?

Vamos ver mais umas questões?

3 - (ESAF – MPOG / EPPGG - 2008) Um dos objetos de grande atenção do pensamento e da teoria política moderna é a constituição da ordem política. Sobre essa temática, uma das tradições de reflexão mais destacadas sustenta que a ordem tem origem contratual. Todos os elementos abaixo são comuns a todos os pensadores da matriz contratualista da ordem política, exceto:

a) o estado de natureza.

¹⁴ (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 1998)

¹⁵ (Azambuja, 2008)

- b) a existência de direitos previamente à ordem política.**
- c) a presença de sujeitos capazes de fazer escolhas racionais.**
- d) um pacto de associação.**
- ~~e) um pacto de subordinação.~~**

Como já vimos, nem todos os autores contratualistas aceitam a tese de que ocorreu um “pacto de submissão” ao Estado. Entre os autores que não subscrevem deste pensamento podemos citar o próprio Rousseau, que acredita que todos os indivíduos devam ter direitos iguais.

Portanto, o nosso gabarito é a letra E, pois o pacto de subordinação (ou submissão) não era uma unanimidade entre os autores.

4 - (ESAF – MPOG / PSS - 2008) Um dos temas centrais da discussão em torno da formação do Estado Moderno, sobre o qual existem algumas correntes teóricas bem definidas, é a origem da autoridade e os fundamentos da obediência. Entre as teorias existentes, destaca-se aquela que defende a formação contratual do Estado. Identifique, entre os enunciados abaixo, aquele que não é característico dessa vertente teórica.

- a) Uma generalizada condição de liberdade, entendida como independência, domínio de si próprio.**
- ~~b) Uma história e uma cultura comuns, como fundamento dos pactos entre os homens.~~**
- c) A capacidade dos homens de realizar escolhas racionais.**
- d) Uma situação de vida coletiva.**
- e) Uma generalizada capacidade de uso da força, que torna os homens relativamente iguais.**

A alternativa A está correta. Antes do estabelecimento do Estado, os homens viviam no “estado de natureza”, ou seja, em liberdade. Já a opção B está incorreta, pois a noção de que os homens formaram o Estado através de uma história e cultura comuns não faz parte das teorias contratualistas.

Esta ideia está presente na teoria familiar da origem do Estado. Portanto, o nosso gabarito é a letra B. Já a letra C está correta, pois a noção de que os homens deveriam ter capacidade de tomar decisões racionais pertence a estas teorias.

A letra D também está correta. Claramente, a vida em comunidade, ou seja, a vida coletiva é necessária para a formação de qualquer Estado. Da mesma forma, uma generalizada capacidade de uso da força estava

presente nos homens em seu “estado de natureza”. Assim, o gabarito é mesmo a letra B.

Principais Teóricos

Maquiavel

Maquiavel é considerado por muitos autores como o pai da Ciência Política.

Ao analisar os governos de sua época (sua obra mais conhecida – O príncipe – é de 1513), procurou descrever como os governantes se comportam, e não como deveriam se comportar¹⁶.

Desta maneira, ele fez uma diferenciação da moral individual para a moral política. Ou seja, separou a política da moral e da religião. Com ele, a força pode e deve ser utilizada para se manter o poder. Os fins justificam os meios!

As decisões e o comportamento do governante deveriam então ser analisados de acordo com o benefício destes para a manutenção do Estado e do bem público.

De acordo com este teórico, é melhor ser temido do que amado. Os seres humanos seriam todos, em qualquer lugar, ambiciosos e egoístas, só deixando de fazer o mal se coagidos pela lei¹⁷. De acordo com Maquiavel¹⁸: “o Estado moderno deve-se fundar no terror”.

Para Maquiavel, existem duas principais formas de governo: o **principado** (ou monarquia) e a **república**¹⁹. Além disso, o sucesso de um governante seria derivado de dois fatores: a **virtu** (virtude - as características pessoais do líder) e a **fortuna** (a situação em que se encontra).

Devemos nos lembrar de que Maquiavel viveu em uma Itália fragmentada e fragilizada perante seus pares. Diversos pequenos reinos viviam em guerra uns com ou outros e em uma situação de constante instabilidade.

Assim, para ele a principal preocupação de um Estado seria o de manter a ordem, pois sem ordem os homens nunca teriam paz e prosperidade – viveriam na barbárie.

¹⁶ (Matias-Pereira, 2009)

¹⁷ (Magalhães, 2005)

¹⁸ (Maquiavel, 1513) apud (Matias-Pereira, 2009)

¹⁹ (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 1998)

Hobbes

Hobbes buscou “revitalizar” com sua teoria o domínio absolutista. A antiga crença na origem divina do poder dos reis para comandar seus súditos não mais se sustentava.

Assim, ele nos trouxe o conceito do nascimento do Estado através de um contrato através de seu livro – “O Leviatã”. De acordo com ele, antes do Estado, os homens viviam no estado da natureza como animais, em eterna guerra²⁰.

A visão de Hobbes deste estado da natureza é bastante negativa – seria o caos, a barbárie e a guerra. O Estado nasceria para possibilitar aos homens prosperar e ter paz.

Para ele, ao entrar neste Estado, os homens fariam um pacto de associação e submissão²¹. Ou seja, cederiam seus poderes ao Estado (representado pelo monarca) e não poderiam depois retroceder.

Desta maneira, deixariam o estado de natureza (negativo) e entrariam na sociedade civil, através do Estado²². Este Estado deveria ser “todo poderoso”, de forma que conseguisse manter a ordem e a paz – que seria impossível sem este ente superior.

O Leviatã seria então este ente supremo – o Estado – que teria poder de pacificar a vida na terra. Só este Estado poderia também garantir o direito à propriedade individual. No estado de natureza, tudo pertenceria a todos, sem existir a propriedade individual.

Locke

Locke é considerado um dos autores mais importantes do Liberalismo. Desta maneira, foi um crítico das teorias de Hobbes.

Sua obra mais importante foi: “Segundo tratado sobre o governo civil”. Nesta obra, Locke defendeu a importância da limitação do poder da autoridade dos governantes.

²⁰ (Matias-Pereira, 2009)

²¹ (Magalhães, 2005)

²² (Dias, 2010)

Assim, Locke postulava que o monarca não poderia ter poder ilimitado sobre seus súditos. Ou seja, era contra o absolutismo e o conceito de um poder inato e de origem divina²³.

Para Locke, o Estado também nasce de um contrato (ou seja, ele também é um teórico contratualista), mas ele não tinha uma visão negativa do estado de natureza anterior.

Neste estado de natureza, todos os homens seriam livres e iguais, mas egoístas. Assim, o poder que deveria ser concedido ao governante deveria ser limitado, de modo que este não usurpasse de seus poderes para dominar a sociedade²⁴.

Por meio do contrato, estes homens transmitiriam ao Estado o poder de aplicar as leis e preservar os direitos naturais do homem²⁵. Dentre estes direitos, temos: a vida, a liberdade e a propriedade.

Para ele, a propriedade seria derivada do trabalho, e ninguém poderia retirar do homem os frutos de seu trabalho.

Portanto, o direito à propriedade seria natural e anterior ao Estado, mas não inato²⁶. Para defender estes direitos, os homens criaram a sociedade civil através de um contrato entre homens livres e iguais.

Nesta sociedade civil, as leis seriam criadas e aprovadas pelo mútuo consentimento (no parlamento) e seriam aplicadas por juízes imparciais, de modo a preservar a harmonia social. Ao contrário de Hobbes, Locke acredita que os indivíduos tem o poder de se insurgir contra o Estado – se este se mostra despótico e abusa do poder concedido.

Deste modo, o governante (e seu governo) teria seu poder limitado pelo parlamento – comandado e escolhido pela sociedade. O poder Legislativo seria então o poder supremo²⁷.

Rousseau

Para Rousseau, o estado da natureza é totalmente positivo. Sua obra mais importante – Do Contrato Social – trouxe a noção do “bom selvagem” que viveria em um “jardim do éden”²⁸.

²³ (Magalhães, 2005)

²⁴ (Dias, 2010)

²⁵ (Matias-Pereira, 2009)

²⁶ (Magalhães, 2005)

²⁷ (Dias, 2010)

²⁸ (Dias, 2010)

Entretanto, no estado da natureza, o homem não conseguia satisfazer todas as suas necessidades. Com isso, eles se associaram e, através da vontade geral, estabeleceram o Estado. Tal contrato social teria sido livremente estabelecido e a vontade do Estado refletiria a dos indivíduos²⁹.

Para o autor, a liberdade é tão importante que somente com ela o homem pode ser considerado homem. De acordo com Rousseau³⁰, o problema fundamental é:

“encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes.”

Mas, para isso, deve existir igualdade. Ou seja, **só existiria liberdade quando associada à igualdade**. De acordo com ele, os homens não podem renunciar a estes dois bens essenciais à sua condição humana: a liberdade e a igualdade³¹.

Entretanto, para Rousseau, a propriedade privada foi a causa das desigualdades e dos conflitos que levaram à instituição da sociedade civil (que seria inerentemente corrupta)³².

Assim, foram os ricos e poderosos que criaram a sociedade civil para proteger seus interesses e propriedades e, dessa forma, manter sua dominação sobre os pobres.

Esta sociedade civil seria o reflexo da situação em que se encontrava a sociedade no momento em que ele escrevia. Ou seja, no contexto das monarquias absolutistas.

Assim, para ele, a sociedade civil foi um passo intermediário entre o estado de natureza e a criação do novo Estado através do contrato social.

O resultado disso seria a construção de um Estado democrático de direito³³.

Entretanto, em suas últimas obras, Rousseau passou a defender a propriedade privada como sagrada (eu sei que não é muito coerente, mas fazer o quê?), mas que todavia seria função do Estado evitar as grandes desigualdades.

²⁹ (Matias-Pereira, 2009)

³⁰ (Rousseau, 1997) apud (Dias, 2010)

³¹ (Matias-Pereira, 2009)

³² (Magalhães, 2005)

³³ (Dias, 2010)

Montesquieu

A principal obra de Montesquieu (Charles-Louis de Secondat – Barão de Montesquieu) é “Do espírito das leis”. Nesta obra, ele enumera as formas possíveis de governo e apresenta a teoria da separação dos poderes³⁴.

De acordo com ele, existiriam três formas de governo: a república, a monarquia e o despotismo. Ele classificou estas formas através de dois parâmetros: a natureza do governo (sua estrutura e base política) e o princípio do governo (sua motivação).

Para ele, as características de cada forma seriam³⁵:

- ✓ **República** – Se adaptaria melhor a Estados pequenos em área. Deve existir uma relativa igualdade entre seus membros. As leis emanam da vontade popular. Podem ser divididas em: democracia (soberania é do povo) e aristocracia (soberania é de alguns);
- ✓ **Monarquia** – Se adequa melhor a Estados com território médio. Deve haver uma desigualdade em favor da nobreza. As leis são originadas no Rei (que, entretanto, tem limites);
- ✓ **Despotismo** – É mais recomendado por ele para Estados imensos. Existe certa “igualdade”, pois são todos escravos do déspota. As leis derivam da vontade e “humor” do déspota.

Já a teoria da repartição dos poderes foi concebida tendo em mente a tendência humana de usurpar dos poderes concedidos, se possível.

Assim, os poderes seriam divididos em três partes³⁶:

- **Poder Legislativo** – responsável por criar as leis;
- **Poder Executivo das coisas que dependem do direito das gentes** – faz a paz e a guerra, envia e recebe embaixadas, estabelece a ordem, entre outras funções (seria o Poder Executivo atual);
- **Poder Executivo das coisas que dependem do direito civil** – pune os crimes e julga os conflitos entre as partes (seria o Poder Judiciário atual).

³⁴ (Magalhães, 2005)

³⁵ (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 1998)

³⁶ (Magalhães, 2005)

Desta maneira, Montesquieu acreditava que se um poder buscasse usurpar de seu “alcance” seria contido pelos outros dois – os poderes seriam assim limitados pelos uns pelos outros.

Vamos agora analisar uma questão recente?

5 - (FMP – TCE-RS – AUDITOR – 2011) Com relação às diferentes abordagens acerca da formação e conceituação do Estado moderno, assinale a Incorreta:

A – Maquiavel sugere que há basicamente 2 respostas à anarquia decorrente da natureza humana e do confronto entre os grupos sociais: o Principado e a República.

B – Para ~~Hobbes~~, a propriedade já existe no estado de natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade, é um direito natural do indivíduo que não pode ser violado pelo Estado.

C – Para Locke, o livre consentimento dos indivíduos para o estabelecimento da sociedade, o livre consentimento da comunidade para a formação do governo, a proteção dos direitos de propriedade pelo governo, o controle de Executivo pelo Legislativo e o controle do governo pela sociedade são os principais fundamentos do estado civil.

D – Montesquieu vai considerar 2 dimensões do funcionamento político das instituições: a natureza e o princípio do governo. A natureza do governo diz respeito a quem detém o poder: na monarquia, um só governa, através de leis fixas e instituições; na república, governa o povo no todo ou em parte; no despotismo, governa a vontade de um só.

E – Para Rousseau, no processo de legitimação do pacto social, o fundamental é a condição de igualdade das partes contratantes.

Esta questão busca analisar se o candidato conhece os trabalhos dos principais autores desta área. A única alternativa incorreta é a letra B.

A definição atribuída a Hobbes é na verdade de Locke. Para Hobbes, o Estado seria “todo poderoso”, e não teria seu poder limitado. Além disso, lembre-se de que, para Hobbes, o direito de propriedade só seria possível dentro do Estado, e não no estado da natureza (em que existiria a guerra eterna).

Hobbes era defensor do absolutismo, em que os governantes tinham total domínio sobre seus súditos, portanto poderiam até lhes retirar a propriedade, se assim julgassem justo. O gabarito é a letra B.

Tipos de Estado

A definição mais utilizada dos tipos de Estado é a de Bobbio³⁷. Segundo o autor, existiram quatro tipos principais: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto e Estado representativo.

De acordo com o autor:

“O Estado feudal é uma forma de Estado em que há uma fragmentação do poder em múltiplos agregados sociais e, por outro lado, a concentração de diferentes funções diretivas nas mãos das mesmas pessoas.”

No feudalismo, os nobres que detinham grandes propriedades rurais – os senhores feudais – mantinham grande autonomia e poder sobre os habitantes dos seus feudos.

O rei mantinha o poder central e cabia a ele organizar o exército contra ameaças externas e administrar os eventuais conflitos entre os senhores feudais. Entretanto, estes nobres limitavam a atuação deste rei em seus territórios.

Já no caso do Estado estamental, Bobbio afirma:

“Por Estado estamental entende-se a organização política na qual se foram formando órgãos colegiados que reúnem indivíduos possuidores da mesma posição social, precisamente os estamentos, e enquanto tais fruidores de direitos e privilégios que fazem valer contra o detentor do poder soberano através das assembléias deliberantes como os parlamentos.”

Aqui cabe diferenciar uma separação de uma população por classe social e por estamentos. Quando existe uma separação de pessoas por classe social, estamos diferenciando as pessoas de acordo com sua renda e patrimônio, ou seja, entre ricos e pobres.

No caso da diferenciação das pessoas por estamentos, o importante não é a situação econômica, e sim o pertencimento ou não a uma determinada “casta”, ou seja, o prestígio ou status destas pessoas.

Assim, uma pessoa que nascesse de um nobre da corte portuguesa, por exemplo, seria considerada integrante de um estamento, mesmo que não tivesse mais sua riqueza intacta.

Já uma pessoa que nascesse de um grande comerciante, por mais dinheiro que possuísse, não seria reconhecida como participante deste

³⁷ (Bobbio) apud (Costin, 2010)

estamento dominante, nem teria a mesma influência nos assuntos políticos.

Aos poucos, os monarcas foram buscando se livrar deste controle por parte dos estamentos dominantes sobre seus atos e implementam o que se conhece como Estado absolutista. Bobbio o define como:

“A formação do Estado absoluto ocorre através de um duplo processo paralelo de concentração e de centralização do poder num determinado território.”

No Estado absoluto, o monarca assume um papel de total dominância sobre seus súditos. Ele tem agora o poder de ditar as leis, de uso da força interna e externa, de administrar a justiça, de arrecadar impostos, entre outros.

Desta maneira, o poder que os antigos senhores feudais ou estamentos detinham de se contrapor às decisões do rei deixa de existir e ocorre uma concentração de poder na figura do rei.

Com a Independência Americana e a Revolução Francesa, que ocorreu em 1789, uma mudança total é feita no sentido da compreensão de quem é o “destinatário” do poder. A noção de que o Estado deve refletir os anseios da coletividade e ser controlado por ela passa a existir.

Com isso, novas instituições passam a ser necessárias, principalmente o parlamento. Os parlamentares passariam a ser escolhidos pelos cidadãos-eleitores, que, desta forma, seriam “representados” nas principais decisões e no estabelecimento das leis. O Estado representativo, de acordo com Bobbio:

“surgiu sob a forma de monarquia constitucional e depois parlamentar, na Inglaterra após a ‘grande rebelião’, no resto da Europa após a revolução francesa, e sob a forma de república presidencial nos Estados Unidos da América após a revolta das treze colônias contra a pátria-mãe.”

De acordo com Costin³⁸, um dos avanços históricos do Estado representativo foi a introdução da ideia de que o indivíduo precede o Estado. Desta forma, os indivíduos (inicialmente somente os proprietários) detêm direitos naturais que nem o Estado poderia desrespeitar.

Vamos ver uma questão sobre este tópico:

6 - (ESAF – MPOG / EPPGG - 2005) Do ponto de vista histórico podemos verificar várias definições de Estado, com características específicas. Indique a opção correta.

³⁸ (Costin, 2010)

- a) O Estado ~~feudal~~ caracteriza-se por uma concentração de poder, em um determinado território nacional, na figura do rei.
- b) O Estado estamental caracteriza-se por uma divisão de classes entre os detentores, ou não, dos meios de produção.
- c) O Estado socialista caracteriza-se por desconcentrar o poder entre a população por meio de um sistema ~~multipartidário~~.
- d) O Estado absolutista caracteriza-se por um duplo processo de concentração e centralização de poder em um determinado território.
- e) O Estado representativo caracteriza-se por ser ~~exclusivo~~ a sociedades democráticas modernas, ~~não~~ existindo em monarquias.

A primeira alternativa está errada, pois no Estado feudal não existe a concentração de poder na figura do rei, mas sim uma fragmentação deste poder nos senhores feudais.

A letra B também está equivocada, pois no Estado estamental a divisão não ocorre entre as classes sociais (quem detêm ou não os meios de produção), mas entre os participantes ou não dos estamentos.

Esta divisão entre estamentos é feita pelo status, pelo prestígio que cada estamento tem (comerciantes são menos “valorizados” que nobres, por exemplo).

A letra C está incorreta, pois os Estados socialistas (como o Estado cubano na atualidade) não se caracterizam pelo sistema multipartidário – em que diversos partidos disputam o poder em eleições.

Nestes Estados, o modelo é o de partido único, ou seja, só existe um partido (como o partido comunista cubano) e as eleições, quando existem, são apenas um instrumento “pro - forma” para simular uma representatividade e uma democracia inexistentes.

A letra D está certa e é uma definição correta do Estado absoluto. Já a letra E está incorreta, pois o Estado representativo não é exclusivo de sociedades democráticas modernas. Este Estado existe em monarquias. Desta forma, o nosso gabarito é a letra D.

Estado Moderno

As origens do Estado moderno podem ser relacionadas com o período renascentista. Este Estado, no conceito que conhecemos atualmente, foi desenvolvido durante um longo processo. Um dos

aspectos mais importantes foi a separação entre a esfera privada e a esfera pública³⁹.

Além disso, o poder do divino – da Igreja - passa a ser diferenciado do poder mundano, ou político. Desta forma, o Estado passa a ser laico, ou seja, distante dos aspectos religiosos que dominavam o mundo medieval. De acordo com Bobbio:

“A distinção entre o espiritual e o mundano, inicialmente introduzida pelos papas para fundamentar o primado da igreja, desencadeou agora sua força na direção do primado e da supremacia da política.”

Outro aspecto que diferencia este Estado foi uma concentração de poder dentro de um território específico. Anteriormente, o poder era fragmentado, seja internamente com os diversos lordes feudais, seja externamente com a Igreja, por exemplo.

Assim, o Estado absolutista foi sua primeira versão moderna. Este Estado surge com a ideia de soberania, ou seja, de que, dentro de um território específico, o poder é uno, sem se submeter a nenhum outro poder.

Com o passar do tempo, foi necessário conter este poder absoluto do Estado, e o Estado liberal aparece. De acordo com Heller⁴⁰:

“O moderno Estado soberano nasce da luta dos príncipes territoriais para a consecução do poder absoluto dentro do seu território, contra o imperador e a Igreja, no exterior, e com os poderes feudais organizados em estamentos (modos de estar), no interior.”

De acordo com Weber, as características que são necessárias ao Estado Moderno são: uma ordem legal, a burocracia, a jurisdição compulsória sobre um determinado território e o monopólio do uso legítimo da força.

Assim, os senhores feudais deixam de poder administrar a justiça em seus domínios, bem como perdem o direito ao uso da força contra outros indivíduos.

Somente o Estado (inicialmente na figura do monarca, e após certo tempo, através das normas jurídicas, ou seja, o que se chama de Estado de direito) passa a ter este poder de força, pois se baseia em uma legislação aceita e reconhecida pela sociedade.

³⁹ (Dias, 2010)

⁴⁰ (Heller, 1968) apud (Dias, 2010)

Claro que este processo não ocorreu de forma fácil. De um lado, o Estado privou estes antigos senhores feudais de poder, mas ao mesmo tempo, necessitava de apoio financeiro e material destes mesmos senhores para pagar sua máquina administrativa e organizar o exército contra inimigos externos.

Estas tensões foram moldando as evoluções do modelo, de forma que inicialmente o poder era dividido entre estes senhores e o monarca. Com o tempo, o monarca passa a contar com a burguesia para o financiamento do Estado.

Dessa forma, a nobreza vai perdendo seus privilégios (como a não tributação) e a burguesia começa a ganhar espaço. O sistema de tributação, por exemplo, fica mais justo.

Vamos ver mais algumas questões?

7 - (ESAF – MPOG / EPPGG - 2008) A formação do Estado moderno, entre os séculos XII/ XIII e XVIII/XIX, consistiu em um longo e complexo processo que levou à normatização das relações de força por meio do exercício monopolístico do poder pelo soberano. Todos os enunciados abaixo sobre a formação do Estado estão corretos, exceto:

a) além do desenvolvimento do Estado territorial institucional, a formação do Estado moderno envolveu a passagem do poder personificado do príncipe para o primado dos esquemas universalistas e abstratos da norma jurídica, que mais tarde daria origem ao Estado de Direito.

b) o processo de formação do Estado foi marcado pela tensão entre, de um lado, a expropriação dos poderes privados locais; e, de outro, a necessidade do soberano de recorrer às categorias ou camadas sociais para dispor de fundos para criar e manter seu quadro administrativo e um exército permanente.

c) além da distinção entre o espaço público e o privado, a formação do Estado implicou em substituir gradualmente a supremacia da dimensão individual do senhor feudal e do príncipe pelo princípio das ~~categorias sociais como núcleos da sociedade civil, novos interlocutores do soberano.~~

d) a delimitação de um espaço das relações sociais, gerenciado de forma exclusivamente política, tornou-se possível graças à conquista, pelo príncipe, do apoio da esfera financeira à luta contra os privilégios, inclusive fiscais, da aristocracia.

e) a distinção entre o mundo espiritual e o mundano, sobre a qual se assentava o primado da Igreja e de sua concepção universalista da república cristã, acabou por fundamentar a supremacia da política.

A primeira alternativa está correta. O desenvolvimento do Estado Moderno inicia-se no poder absoluto dos monarcas e evolui para o domínio das normas jurídicas e para o Estado de direito atual.

A letra B também está certa. Na formação do Estado Moderno existiram tensões, pois ao mesmo tempo em que os poderes da nobreza foram reduzidos, o Estado necessitava das diversas categorias para o financiamento do Estado.

Já a letra C está errada, pois não existiu a substituição. O que ocorreu foi exatamente o contrário. Logo que o Estado passou a ser soberano no domínio da força, trocou a interlocução com as categorias para passar a lidar diretamente com os indivíduos.

Ou seja, o soberano passou a deter o poder que camadas sociais anteriormente detinham. Este é, portanto, o nosso gabarito.

A letra D está correta, pois o apoio da burguesia foi fundamental para que o soberano rompesse com a nobreza e mudasse o padrão de relacionamento político. Desta forma, os privilégios desta categoria passam a ser eliminados aos poucos.

Finalmente, a letra E é um “ctrl-c ctrl-v” da definição de Bobbio, que afirma que passa a existir a separação entre o plano espiritual e o plano político. O gabarito é mesmo a letra C.

8 - (FGV – CAERN – SOCIOLOGO - 2010) Max Weber define o Estado Moderno não pelos seus fins, mas pelos seus meios. Qual das dimensões abaixo NÃO caracteriza o Estado Moderno para o autor?

- A) Território delimitado.**
- B) Monopólio do uso legítimo da força.**
- C) Democracia.**
- D) Racionalização do direito.**
- E) Administração racional.**

Como vimos acima, Weber considera como elementos essenciais ao Estado Moderno os seguintes: uma ordem legal, a burocracia, a jurisdição compulsória sobre um determinado território e o monopólio do uso legítimo da força.

Assim sendo, não considera necessário que este Estado seja democrático. Naturalmente, ainda hoje temos diversos Estados que não são democráticos.

O Estado representativo foi uma evolução histórica do Estado Moderno. Desta maneira, a alternativa C está incorreta e é o nosso gabarito.

9 - (ESAF – MPOG / APO – 2008) Na civilização ocidental, os diversos aspectos do Estado moderno só apareceram gradualmente, quando a legitimidade passou a ser atribuída ao conjunto de normas que governava o exercício da autoridade. São características essenciais do Estado moderno todas as que se seguem, exceto:

- a) um ordenamento jurídico impositivo.**
- b) a cidadania: relação de direitos e deveres.**
- c) o monopólio do uso legítimo da violência.**
- d) um quadro administrativo ou uma burocracia.**
- e) a jurisdição compulsória sobre um território.**

Vejam como este tema é recorrente. Novamente a definição de Weber é solicitada. Vamos então relembrar?

Para Weber, os elementos essenciais de um Estado Moderno são:

- uma ordem legal,
- a burocracia,
- a jurisdição compulsória sobre um determinado território,
- o monopólio do uso legítimo da força.

Desta maneira, só sobrou a letra B, que se refere à cidadania. Esta é uma “pegadinha” para os incautos, pois o termo Estado Moderno leva muitas pessoas a imaginar que somente estão englobados os Estados mais recentes, que se baseiam na representação e no conceito de cidadania.

Entretanto, o Estado Moderno também abrange o Estado Absolutista, em que o soberano se impunha aos seus súditos. Desta forma, só com a criação do Estado representativo (que ocorreu com a Revolução Francesa) é que a ideia de cidadania, já existente na Grécia antiga, volta a predominar. Assim, o nosso gabarito é mesmo a letra B.

Estado Liberal

A construção do Estado liberal se inicia com a experiência histórica inglesa e o iluminismo. Sua ideia principal é a da liberdade dos homens.

Desta forma, o Estado deve ser controlado para que não afronte as liberdades individuais.

Este Estado veio substituir o absolutismo e foi construído com base nas Declarações de Direitos Humanos das Revoluções francesa e americana. De acordo com Dias⁴¹:

“nelas se define, basicamente, o âmbito da liberdade que será exercida sem interferência do poder político. Para impor limites ao poder político, de modo que não possa se constituir em ameaça às liberdades individuais, ao lado da Proclamação dos Direitos do Homem, foram estabelecidas duas outras garantias para que a prática dessa liberdade fosse respeitada: a separação dos poderes e o Estado de direito. Assim, ambos surgem como mecanismos de controle do poder político, com a finalidade de garantir a liberdade individual.”

Desta forma, **a preocupação principal do Estado Liberal é com a liberdade**, ou seja, a não-interferência do Estado na esfera privada. Assim, menos importante do que quem mandava era como mandava. Assim, muitos Estados liberais se mantinham monarquistas, desde que o monarca respeitasse estas liberdades individuais.

Entretanto, aos poucos, o Estado passa a ser demandado em outras áreas e passa a deter um poder e uma importância na organização da coletividade que não mais se “encaixam” no modelo liberal.

O que ocorre é que o Estado liberal, que não deixa de ser uma evolução do absolutismo, não consegue integrar social e economicamente a parcela da população mais pobre.

Com a democratização dos Estados liberais, passa a existir uma demanda cada vez maior para uma atuação mais firme e incisiva do Estado na produção de bens (buscando um desenvolvimento nacional) e na construção de uma rede de proteção social. Este maior papel do Estado na sociedade passa a se chamar de **Estado de Bem-estar Social** ou **Welfare State**.

Outra importante mudança foi a introdução do primado do público, em troca do primado do privado. Ou seja, a importância concedida às liberdades individuais vai cedendo espaço à preocupação com a coletividade.

Podemos ver isto bem claro na nossa constituição, que analisa a propriedade privada, por exemplo, pelo prisma da “função social”. Ou

⁴¹ (Dias, 2010)

seja, que pode ser usurpada pelo Estado em busca do benefício da coletividade (como no caso das reformas agrárias).

De acordo com Bobbio:

*“O **primado do público** assumiu várias formas segundo os vários modos através dos quais se manifestou, sobretudo no último século, a reação contra a concepção liberal do Estado e se configurou a derrota histórica, embora não definitiva, do Estado Mínimo. Ele se funda sobre a **contraposição do interesse coletivo ao interesse individual** e sobre a necessária subordinação, até a eventual supressão, do segundo ao primeiro, bem como a irredutibilidade do bem comum à soma dos bens individuais, e portanto sobre a crítica de uma das teses mais correntes do utilitarismo elementar.”*

Estado do Bem-Estar Social ou *Welfare State*

O Estado Liberal, apesar de ter fomentado um crescimento econômico importante, tinha uma característica concentradora de renda. Com a industrialização e o crescimento das cidades, as condições de trabalho tornaram-se degradantes.

Jornadas imensas de trabalho, a falta de regulamentos trabalhistas (que causavam acidentes de trabalho), a falta de atendimento médico e a falta de institutos de previdência geravam conflitos entre os empregados e empregadores.

Naquela época, não existia a ideia de que o Estado deveria construir uma “rede de segurança” social para que os menos favorecidos pudessem ter condições mínimas de qualidade de vida.

Isto vai se tornando uma preocupação para os Estados mais desenvolvidos, que começam a instituir estes serviços públicos. A ameaça do comunismo no começo do século XX e a grande depressão mundial da década de 30 foram também grandes impulsionadores deste tipo de Estado.

Basicamente, a ideia por trás do Estado de Bem-estar Social é a de diminuir as desigualdades econômicas e sociais entre os indivíduos. A preocupação com a liberdade aos poucos abre espaço para a preocupação com a igualdade. O coletivo passa a ter predominância ao individual.

De certa forma, o principal conceito atrelado ao Estado Social é o de que todas as pessoas devem ter acesso a uma série de serviços, sendo o Estado o garantidor deste fornecimento.

Assim, estes serviços englobariam desde a educação para todos, o atendimento médico, o seguro desemprego, uma renda mínima (como o Programa Bolsa-Família) etc.

De acordo com Costin⁴²,

"Predomina, no Estado social, a preocupação de proteger o homem do próprio homem e, para tal, o Estado deve ser o ator redutor de diferenças sociais, praticando uma verdadeira justiça distributiva."

O Estado de Bem-estar Social tem seus primeiros momentos no Brasil com o primeiro governo de Vargas. Aos poucos, Vargas vai inserindo direitos trabalhistas e sociais. Ele tenta, de certo modo, controlar o conflito entre capital e trabalho, dentro da esfera do Estado.

Ou seja, os direitos são concedidos dentro de condições especificadas pelo Estado. No caso brasileiro, o foco são os trabalhadores formais. Desta maneira, existe o que se chama de "cidadania regulada"⁴³ ou seja, o sujeito só é cidadão quando tem uma carteira de trabalho assinada - é um trabalhador formal e passa a ter seus direitos.

Este modelo é chamado de tipo corporativo. Entretanto, aos poucos, os direitos passam a ser concedidos de forma universal para todas as pessoas. A Constituição Federal de 1988 foi o momento em que a maioria dos direitos sociais passa a ter um direcionamento universal⁴⁴.

Assim, o Estado passa a ser cada vez mais importante na indução do crescimento econômico e no fornecimento de condições mínimas de educação, renda e atendimento social, não como favores, mas como uma obrigação do Estado e um direito de todos os cidadãos.

Para Bobbio, o Estado de bem-estar pode ser definido como:

"O Estado do bem-estar (Welfare state), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante "tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político". "

Assim sendo, podemos ver a instalação do Estado de bem-estar como uma reação dos Estados liberais às novas condições sociais trazidas pela industrialização e urbanização ocorridas no século 19⁴⁵.

⁴² (Costin, 2010)

⁴³ (Santos, 1987)

⁴⁴ (Matias-Pereira, 2009)

⁴⁵ (Dias, 2010)

Além disso, também pode ser analisada como uma resposta das economias capitalistas aos novos Estados comunistas que ofereciam uma maior igualdade e um modelo econômico que, na época, se mostrava promissor.

De acordo com Gomes⁴⁶:

*“A definição de welfare state pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a **finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social**, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.”*

Crise do Estado do Bem-estar Social

O Estado do Bem-estar Social reduziu enormemente os conflitos sociais e aumentou a legitimidade dos diversos governos de países desenvolvidos que implantaram este modelo.

Durante décadas, serviços públicos foram criados e ampliados para dar conta de uma série de direitos antes inexistentes: seguro-desemprego, licenças maternidade, programas de renda mínima etc.

Da década de 40 até a década de 70, a economia mundial cresceu muito, incentivando o constante aumento desta “rede de segurança” social. O modelo de desenvolvimento também era impulsionado pelo Estado, com a criação de diversas empresas estatais e o controle de diversas áreas de produção.

Entretanto, a crise do petróleo dos anos 70 trouxe um componente de dificuldade inesperado. A economia deste período estagnou em muitos países e estes se viram com uma balança de pagamentos deficitária, dívidas crescentes e empresas públicas pouco eficientes.

Ou seja, estava difícil “manter” os gastos relativos aos serviços públicos que a população demandava e ao mesmo tempo induzir o crescimento da economia através de empresas estatais cada vez mais deficitárias.

⁴⁶ (Gomes, 2006)

Com esse cenário, muitos Estados iniciaram um conjunto de reformas pró-mercado, que muitos autores identificam como neoliberais.

Estas reformas buscaram transferir para o mercado diversos setores antes administrados pelo Estado (como o caso da telefonia e da siderurgia no Brasil) buscando um aumento de eficiência destes mercados e uma recuperação da situação fiscal destes governos.

Desse modo, estamos vendo o que se chama de **crise do modelo do Estado de Bem-estar Social**. Os Estados estão tendo cada vez mais dificuldades de financiar todos estes serviços públicos.

As dificuldades econômicas e a desaceleração econômica levaram a diversos déficits e ao aumento das dívidas dos Estados. Além disso, com a década perdida de 1980 e a crise dos países comunistas, o Estado deixou de ser visto como “resposta” para todos os males da sociedade.

Com isso, passou a ser considerado certo retorno ao liberalismo – chamado de neoliberalismo por alguns – que foi derivado da preocupação de reformar o Estado e prepará-lo para este novo cenário.

A este Estado que buscou passar mais funções à iniciativa privada – de certa forma deixar de ser executor para regulador da atividade econômica – chamamos de **Estado Regulador**.

O Estado Regulador

Com a crise do modelo de Bem-estar Social, o Estado teve de reorientar suas prioridades. Não tinha mais capacidade financeira de, ao mesmo tempo em que sustentava uma série de serviços públicos, continuar a induzir o crescimento econômico nacional e administrar centenas de empresas públicas em diversos setores distintos (como foi o caso brasileiro).

No Brasil, existiu um processo formal de vendas de empresas estatais (Programa Nacional de Desestatização, de 1990). Estas empresas variavam de siderúrgicas até empresas especializadas em reparos de motores de avião.

Entretanto, muitas empresas atuavam em áreas em que o Estado era anteriormente monopolista ou que prestavam serviços públicos, como o abastecimento de água, de luz, e o setor de telecomunicações.

Desta forma, o Estado deixa de ser o Estado provedor ou produtor para entrar em outro modelo: o **Estado regulador**. Se não iria mais executar o trabalho diretamente, o Estado deveria acompanhar o trabalho destes novos operadores privados para que a qualidade do serviço efetivamente melhorasse e para que as margens de lucro fossem mantidas em níveis razoáveis.

Portanto, o Estado deve instituir normas e regulamentos que limitem as externalidades negativas (como a poluição), garantam a qualidade e propiciem um ambiente que favoreça os investimentos privados⁴⁷.

Cabe aqui comentar uma mudança na mentalidade da atuação do Estado nesta transição. O Estado como regulador de um setor deve buscar o equilíbrio entre os diversos atores que atuam, desde empresas até os consumidores.

Ou seja, as Agências Reguladoras devem equilibrar os interesses privados (respeito aos contratos, estabilidade de regras, lucratividade etc.) com os interesses públicos (universalização do serviço, preços adequados, aumento dos investimentos, etc.).

Esta reversão de um Estado provedor de todos os serviços públicos para um Estado regulador leva a sérios desafios. Um deles é a preservação da qualidade (ou sua melhoria) destes serviços públicos.

Além disso, deve ser buscada uma maior concorrência entre estes provedores privados, de modo que não se utilizem de formas de exploração dos cidadãos. Este cenário mostra-se ainda mais complexo quando imaginamos um contexto de força cada vez maior dos grupos econômicos nacionais e internacionais (que operam em diversos continentes) em comparação com os poderes dos Estados.

Vamos ver mais algumas questões?

10 - (ESAF – MPOG – EPPGG - 2002) O crescimento do Estado de Bem-Estar leva a um ~~aumento da autonomia~~ do Estado em relação às diversas forças políticas e atores sociais internos.

Ocorreu exatamente o contrário. Com o crescimento do Estado de Bem-estar Social, as diversas forças políticas e atores sociais foram aumentando suas demandas e não as reduzindo.

Portanto, não ocorreu esta “autonomia” entre o Estado e estes agentes. No caso brasileiro, fica patente esta dinâmica analisando-se o relacionamento entre o Estado e os sindicatos e ONGs, por exemplo. O gabarito é questão errada.

11 - (ESAF – MPOG / EPPGG - 2005) A primazia do público sobre o privado, como assinalam Bobbio e outros autores, se manifestou, sobretudo no século XX, como reação à concepção liberal do Estado e como derrota histórica, ainda que não definitiva, do

⁴⁷ (Matias-Pereira, 2009)

“Estado Mínimo”. Em relação às afirmativas abaixo, assinale a opção correta.

I - Essa primazia baseia-se na contraposição entre interesse coletivo e privado com a necessária subordinação do segundo ao primeiro.

II - Essa primazia admite a eventual supressão do interesse privado em benefício do interesse coletivo.

III - Essa primazia implica irredutibilidade do bem comum à soma dos bens individuais.

IV - A primazia do público significa o aumento da intervenção estatal na regulação coativa do comportamento dos indivíduos e dos grupos infra-estatais.

a) Estão todas corretas.

b) Estão todas incorretas.

c) Apenas a I está correta.

d) Apenas a II está correta.

e) Apenas a III está correta.

Esta questão baseia-se na definição de Bobbio que citamos acima sobre a primazia do público sobre o privado. Como podemos ver, ao comparar com o texto original, as três primeiras alternativas estão corretas.

Em relação à opção número IV, ela está correta. Realmente, esta primazia do público sobre o privado acarretou um aumento da intervenção estatal na sociedade.

Isto ocorreu seja por causa de um aumento na carga tributária (necessária para “banciar” os diversos serviços públicos que foram demandados) bem como por causa de uma maior regulação dos diversos comportamentos individuais.

Desta maneira, o nosso gabarito é a letra A.

12 - (ESAF – MPOG / EPPGG - 2005) Originado nos anos quarenta, na Inglaterra, o Estado de Bem-estar (Welfare state) foi adotado por diversos países durante décadas. Indique a opção que expressa o princípio fundamental desse modelo assistencialista.

a) Independentemente de sua renda, todos os cidadãos, como tais, teriam direito de ser protegidos por meio do pagamento de dinheiro ou com serviços públicos.

b) Apenas os cidadãos pertencentes às classes menos favorecidas teriam o direito de ser protegidos com o pagamento de dinheiro. Já os serviços públicos eram de livre acesso a todas as classes.

c) Independentemente de sua renda, todos os cidadãos, como tais, teriam direito de ser protegidos apenas por meio de serviços públicos, como os das áreas de saúde, educação e segurança.

d) Somente os cidadãos desempregados teriam direito de ser protegidos com o pagamento de dinheiro ou com serviços. O conceito de ajuda ao cidadão estava pautado em uma noção calvinista do trabalho.

e) Somente os contribuintes empregados, indivíduos incapazes e/ou aposentados teriam direito à ajuda do Estado. A política do pleno emprego restringia a assistência a desempregados.

A ESAF nesta questão buscou saber se o candidato tinha domínio sobre as principais características do Estado de Bem-estar Social. A primeira opção está correta, pois engloba todos os principais aspectos.

Já a opção B está incorreta, pois neste Estado, os serviços públicos e a rede de proteção social são direitos de todos! Desta forma, não são restritos aos mais desfavorecidos. Se o Silvío Santos for a um hospital público, conveniado ao SUS, será atendido, não é verdade? Esta é a ideia por trás deste modelo.

A letra C está com um pequeno erro. A ajuda do Estado pode se dar de outras formas. Ou seja, pode se dar além dos serviços públicos descritos na questão. O programa Bolsa-família é um exemplo, pois as pessoas recebem um valor monetário e não um serviço público.

A letra D também está errada. Esta questão “imita” a letra B, ao restringir aos desempregados os direitos do Estado de Bem-estar Social. O mesmo ocorre na letra E. Desta forma, o nosso gabarito é mesmo a letra A.

13 - (CESPE – SGA-AC / ASSISTENTE SOCIAL - 2007) O termo estado de bem-estar em geral designa um sistema de organização social que assegura aos cidadãos condições mínimas de bem-estar, ou aquele que proporciona aos cidadãos serviços públicos, tais como educação, saúde, renda em caso de necessidade (desemprego, enfermidade, aposentadoria) ou outras prestações e serviços sociais.

Questão perfeita. A ideia do Estado de Bem-estar Social é a de que TODOS os cidadãos devem receber do Estado condições mínimas de saúde, segurança, educação, entre outras. O gabarito é questão certa.

14 - (CESPE – SGA-AC / ASSISTENTE SOCIAL - 2007) As políticas sociais do estado de bem-estar datadas no século XX assemelham-se às do século anterior por manterem o foco de suas ações direcionadas para a ~~pobreza extrema, desvinculada da concepção de cidadania e dos direitos sociais.~~

Esta questão está toda errada. Para começar, a banca mais uma vez tenta restringir o “público-alvo” dos direitos sociais. No Estado de Bem-estar Social, os direitos sociais são garantidos a TODOS!

Além disso, este modelo não é desvinculado da concepção de cidadania e dos direitos sociais, muito pelo contrário! Existe uma vinculação óbvia entre estes conceitos e este Estado. O gabarito é questão errada.

15 - (CESPE – SEMAD-ES / ASSISTENTE SOCIAL - 2008) O Welfare State ou Estado Social tem conotação histórica e institucional cujas políticas possuem forte identificação com o conceito de cidadania.

Agora sim! Vejam que, nesta questão, o CESPE já liga o conceito de cidadania com o Welfare State. Desta forma, o Estado de Bem-estar Social foi realmente uma evolução histórica do Estado liberal para lidar com uma realidade social cada vez mais complexa decorrente da industrialização e de um avanço dos países comunistas. O gabarito é questão correta.

16 - (CESPE – TCU / ACE - 2008) A transição de Estado provedor para regulador impõe sérios desafios, entre os quais se destacam o reforço da função regulatória em face do avanço da privatização, o fortalecimento da defesa da concorrência diante da abertura comercial e as exigências da competitividade em um contexto dominado por grandes conglomerados internacionais.

Como vimos acima, o Estado Regulador deve buscar manter a qualidade e um custo razoável destes serviços privatizados. Desta forma, o Estado deixa de ser provedor para passar a ser regulador da atividade econômica. O gabarito é questão correta.

17 - (CESPE – SGA-AC – ASSISTENTE SOCIAL - 2007) Na perspectiva liberal, o papel do Estado consiste em fornecer a base

legal com a qual a sociedade pode maximizar os benefícios aos homens.

Perfeito. O papel do Estado, dentro do prisma liberal, é o de criar um ambiente de respeito aos direitos individuais, bem como dos contratos, que possibilite a “maximização dos benefícios dos homens”. O gabarito é questão correta.

Política e Administração.

O relacionamento entre a política e a Administração é estudado em diversos modelos de Administração Pública, como os modelos burocráticos e gerenciais – ou pós-burocráticos.

De certa forma, estes modelos fazem uma divisão clara de funções entre o papel dos políticos (relacionado com a definição da agenda de políticas públicas) e o papel da Administração (que deve implementar e executar estas políticas públicas).⁴⁸

Entretanto, várias diferenças existem entre os diferentes modelos de Administração Pública. Estes modelos tratam tanto o relacionamento da máquina estatal com os agentes políticos quanto com a população em geral de modo diverso.

Desta maneira, os modelos burocrático e gerencial ainda fazem uma distinção muito clara entre a política e a Administração Pública. A diferença que existe entre estes dois modelos é que no gerencialismo a responsabilidade sobre os resultados das políticas públicas recai sobre os ombros dos políticos⁴⁹.

Entretanto, o modelo da Governança Pública, com sua preocupação em envolver a sociedade organizada e a burocracia no processo de elaboração e controle das políticas públicas, acaba por suavizar esta diferenciação entre a política e a Administração Pública.

Com relação ao contexto da autonomia dos agentes públicos e da centralização de poder, a burocracia se caracteriza por uma “desconfiança” inata em relação aos agentes públicos. Para Hood⁵⁰:

⁴⁸ (Secchi, 2009)

⁴⁹ (Secchi, 2009)

⁵⁰ (Hood, 1995) apud (Secchi, 2009)

“evitar a discricionariedade de gestores públicos sempre foi uma marca característica da administração pública burocrática”.

Já os modelos pós-burocráticos, como o gerencialismo e o movimento da governança pública, têm uma visão mais positiva dos agentes públicos. Com isso, enfatizam uma mudança na “ótica” do controle.

Estes modelos reforçam a necessidade de que o que deve ser controlado são os resultados, ao invés dos procedimentos. A preocupação apenas com a estrita legalidade deixa de ser o objetivo do agente público para alcançar também a eficiência e a efetividade das ações governamentais.

Teoria das Formas de Estado e das Formas de Governo

Formas do Estado

Estado e Governo

Estado e Governo não são a mesma coisa. Normalmente, podemos identificar o governo com um conjunto de órgãos que são responsáveis por uma orientação política do Estado.

Ou seja, é a maneira como o Estado é gerido para a consecução de seus objetivos⁵¹. Isto é, o Estado exerce seu poder através do Governo. Mas o Estado é estável (em teoria), enquanto o Governo é transitório.

Assim, o Governo é um instrumento pelo qual o Estado atua na arena pública. Desta maneira, é um ente tangível, enquanto o Estado é um ente intangível.

De acordo com Dias⁵²:

“O governo constitui-se no sujeito principal da ação política. Podemos defini-lo como o conjunto de órgãos estáveis que atualizam, coordenam, instrumentam e orientam a ação política que se expressa como fins do Estado e que se desenvolve

⁵¹ (Paludo, 2010)

⁵² (Dias, 2010)

no exercício de suas funções básicas: executiva, legislativa e jurídica."

Três Poderes do Estado

O Estado moderno é composto por três poderes: o poder Executivo, o poder Legislativo e o poder Judiciário. Desta forma, a ideia é que exista um mecanismo de "freios e contrapesos", ou seja, que nenhum destes poderes consiga se tornar forte demais a ponto de dominar os demais.

Assim sendo, quem legisla (cria as leis) não julga. Quem julga, não cria as leis. E, por fim, quem está executando as normas não poderia criar estas normas ou julgar seus administrados.

Esta divisão de poderes segue os preceitos de Montesquieu, que, com sua obra "O espírito das leis" de 1748, buscava criar uma situação em que o Estado fosse controlado e não pudesse "avançar" por sobre os direitos individuais e coletivos⁵³.

Estado Simples e Estado Composto

Os Estados podem ser classificados em simples e compostos. O **Estado simples** é o mais comum em nossa sociedade e pode ser dividido em Estado Unitário e Estado Federal.

De acordo com Farias Neto⁵⁴,

"um Estado simples está constituído sob uma só soberania em uma determinada nação, apresentando a sua população homogênea, o seu território delimitado e o seu poder público constituído por uma única entidade expressa como governo nacional."

Já os **Estados compostos** são formados pela junção de dois ou mais Estados, com uma coexistência de soberanias⁵⁵. É o caso das confederações ou das comunidades de nações.

⁵³ (Dias, 2010)

⁵⁴ (Farias Neto, 2011)

⁵⁵ (Farias Neto, 2011)

Estado Unitário e Estado Federal

O termo federal é derivado do latim *foedus*, que significa pacto ou união⁵⁶. Desta forma, o federalismo é um sistema político que se afasta do centralismo do Estado unitário. Assim, um **Estado federal** busca garantir uma autonomia para os Estados subnacionais dentro de uma mesma nação.

Ao contrário do Estado federal, um **Estado unitário** é aquele em que **todo o poder se concentra em um só ente**. Dentre alguns exemplos de Estados unitários, por exemplo, temos Portugal.

Até mesmo por sua pequena dimensão territorial, não se fez necessária para o Estado português a descentralização do poder. Desta forma, toda a estrutura normativa (sistema jurídico) é única (ou seja, não existe justiça federal e estadual, como no Brasil).

De acordo com Mendes⁵⁷, *um governo unitário é aquele no qual o controle das decisões governamentais está nas mãos do governo nacional. Não há governos estaduais ou municipais com poderes constitucionais, mas apenas agências locais sob o comando do governo central*.

Já um sistema **confederado** é aquele em que os estados membros mantêm sua soberania, sendo mais fortes politicamente do que a confederação. Foi o caso dos Estados Unidos até o ano de 1787. Atualmente, podemos ver um processo semelhante se formando na União Europeia.

A lógica deste sistema é a individualidade dos Estados (pois, têm suas leis próprias), mas estes abrem mão de certos poderes para terem uma legislação comum com os outros entes da confederação, buscando assim vantagens relativas a esta união sem ter de abrir mão de sua soberania política⁵⁸.

De acordo com o exemplo que citei acima, a União Europeia (com a exceção de alguns países, como a Inglaterra e a Dinamarca) tem sua própria moeda, o Euro. Assim, diversos países europeus abandonaram suas antigas moedas pelo privilégio de adotar uma moeda mais forte e utilizada em todo o mundo.

⁵⁶ (Matias-Pereira, 2009)

⁵⁷ (Mendes, 2004)

⁵⁸ (Mendes, 2004)

Entretanto, o sistema de governo federal tem um grau de unificação maior do que a confederação e menor do que no governo unitário. De acordo com Matias-Pereira⁵⁹:

“no sistema federativo, a soberania enquanto poder supremo, uno e indivisível é prerrogativa exclusiva da União, a quem cabe gerir os assuntos de interesse geral. Aos Estados federados são garantidas aquelas competências e autonomias necessárias à gestão e decisão sobre assuntos locais e a eleição de seus governantes.”



Figura 1 - Formas de Estado

De acordo com a tipologia de Acir⁶⁰, existem três tipos de federalismos:

1. **Federalismo Dual** – neste tipo, existe uma divisão clara de competências e um alto nível de autonomia dos entes. Desta forma, os assuntos de âmbito nacional são deixados ao encargo da União enquanto os assuntos de âmbito regional são tratados pelos estados. Cada ente arrecada e administra seus próprios recursos;
2. **Federalismo Centralizado** – neste tipo, o poder fica centralizado na União. Assim, os Estados tornam-se quase que agentes locais de um governo central, que arrecada praticamente todos os tributos e controla boa parte das verbas orçamentárias;

⁵⁹ (Matias-Pereira, 2009)

⁶⁰ (Acir, 1981) apud (Almeida, 2005)

3. **Federalismo Cooperativo** – caracteriza-se por uma ação conjunta entre os entes políticos. Nesta situação, os Estados mantêm autonomia decisória e capacidade de arrecadar seus recursos e administrá-los. Entretanto, há uma cooperação e integração maior do que no Federalismo Dual. As principais políticas públicas necessitam de uma coordenação entre os governos para funcionar. De acordo com a literatura, este é o sistema em que se encontra o Brasil.

De acordo com Abrucio⁶¹, duas **condições levam à formação de uma federação**. A primeira é a existência de **heterogeneidades dentro da nação**. Estas podem ser derivadas de diferenças **geográficas** (por exemplo, regiões em áreas tropicais terão necessidades e desejos diferentes de regiões em áreas de clima frio), **étnicas**, **linguísticas**, **sócio-culturais** (áreas mais desenvolvidas economicamente do que outras) e **políticas** (forma de desenvolvimento e origem de sua elite política e sua relação com outras lideranças), dentre outras.

A outra condição, de acordo com o autor, **é a existência de um discurso e uma prática defensores da unidade na diversidade**. Desta maneira, as diferenças são aceitas e compreendidas, mas se busca a união para que todos sejam beneficiados. Assim, existe uma autonomia local, mas a integridade territorial é conservada.

De certa forma, o federalismo é um sistema que permite que grupos com diferentes culturas, religiões e características possam conviver em um mesmo país em harmonia⁶². Por exemplo, o Canadá mantém-se até hoje unido, apesar de conter em seu território populações que foram colonizadas por diferentes países (França e Inglaterra) e que falam línguas diferentes.

De acordo com Elazar⁶³,

“Em essência, **um arranjo federal é uma parceria**, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de **divisão de poder** entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.”

⁶¹ (Abrucio, 2005)

⁶² (Mendes, 2004)

⁶³ (Elazar, 1987) apud (Abrucio, 2005)

Formas de Governo

O governo é o conjunto de instituições e agentes que existe para que a gestão dos poderes, recursos e funções que o Estado deve cumprir possa ocorrer. Ao contrário do Estado, que a princípio é uma entidade permanente, o governo é por natureza uma instituição provisória⁶⁴.

Uma classificação das formas de governo muito conhecida é a de **Aristóteles**. De acordo com ele, as formas de governo podem ser **boas** (puras ou que visam beneficiar toda a coletividade) **ou desvirtuadas** (impuras ou que visam beneficiar apenas os governantes).

De acordo com Aristóteles, as formas de governo poderiam ser classificadas em relação ao número de governantes. **O governo em que predomina apenas um governante seria a monarquia.**

Já o governo em que **predomina um grupo de governantes seria a aristocracia**, ao passo que o **governo em que o povo como um todo é o que predomina seria denominado democracia**. De acordo com ele, todas estas formas de governo poderiam ser voltadas para o bem comum ou para o benefício de poucos.

Um governo em que predomina um governante poderia então ser uma **monarquia** (se voltado para o bem comum) ou uma **tiranía ou despotismo** (se o governante fosse centrado em beneficiar a si mesmo e seus parentes e amigos).

Já o **governo em que predominam poucos governantes poderia ser uma aristocracia** (se voltada para o bem comum) ou uma **oligarquia** (se estes governantes estiverem focados em benefício próprio).

Finalmente, **um governo em que o povo como um todo predomine poderia ser uma democracia** (se voltado para o bem da coletividade) ou uma **demagogia** (se o governo fosse impuro ou desvirtuado).

Abaixo poderíamos ver um diagrama com estes conceitos:

⁶⁴ (Farias Neto, 2011)

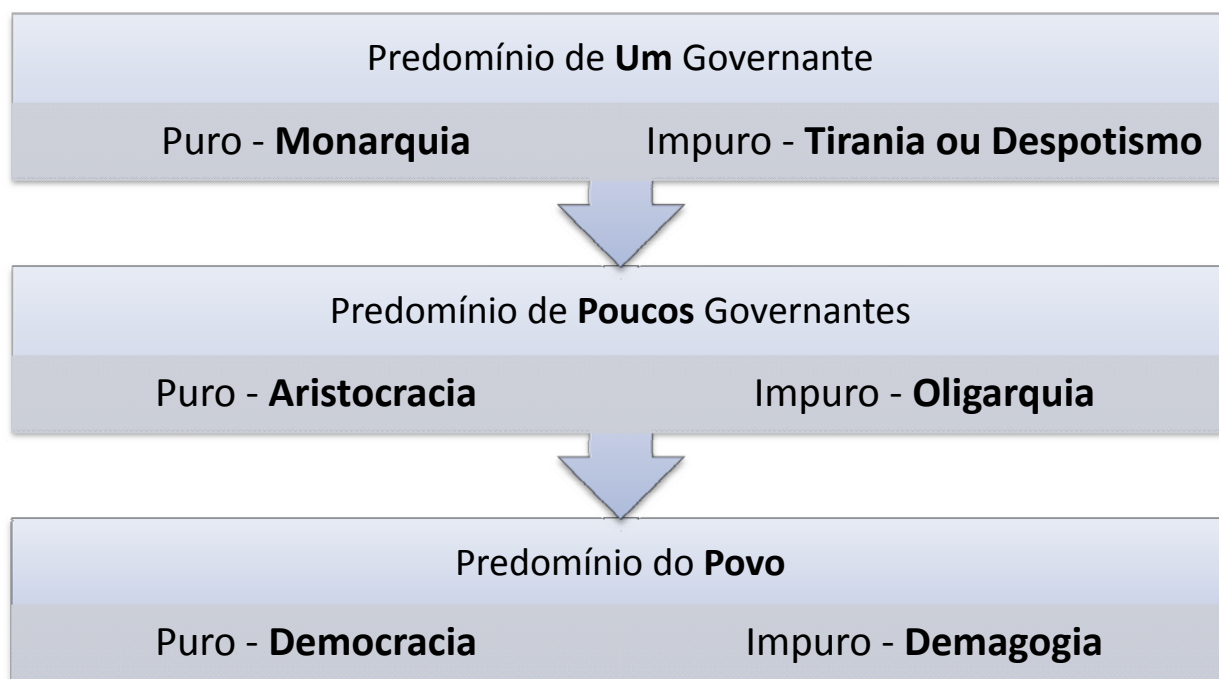


Figura 2 - Classificação de Aristóteles

Atualmente, as duas formas de governo mais comuns são a **monarquia** e a **república**. A monarquia, como já vimos, é o governo em que predomina uma pessoa.

Entretanto, nos Estados modernos, as monarquias não funcionam mais assim. Nas monarquias constitucionais, o Rei não governa mais sozinho (como ocorria nas monarquias absolutistas).

De acordo com Farias Neto⁶⁵, a **monarquia** teria três características principais:

- **Vitaliciedade** – Como o próprio nome diz, a vitaliciedade significa que o mandato do governante não tem prazo determinado. O governante segue governando até não ter condições físicas para governar ou até que venha a falecer;
- **Hereditariedade** – O mandato é passado de pai para filho. Ou seja, o governo é mantido dentro da linha de sucessão de uma família definida;
- **Irresponsabilidade** – O Rei não tem responsabilidade sobre seus atos. Assim, não tem a necessidade de justificar, motivar ou responder pelas suas decisões e atos governamentais.

Já a **república** teria, de acordo com o mesmo autor, as seguintes características principais:

⁶⁵ (Farias Neto, 2011)

- **Temporariedade** – Nesta forma de governo, o mandato do governante tem um prazo determinado. Eventualmente, este governante pode se reeleger. Entretanto, deve existir uma barreira a reeleições sucessivas, para que o mesmo não se perpetue no poder;
- **Eletividade** – O governante é eleito pela população. Não existe uma linha de sucessão como na monarquia, nem o governante tem o poder de, sozinho, definir que será seu sucessor sem a participação popular;
- **Responsabilidade** – o governante deve responder por seus atos e decisões. Desse modo, seus atos devem ser justificados e os motivos devem ser esclarecidos para a população que o elegeu.

Desse modo, a república caracteriza-se pela alternância do poder. Em teoria, nenhum grupo de interesses poderia eternizar-se no comando do governo. Dessa forma, a república poderia ser definida, de acordo com Rui Barbosa⁶⁶,

“a forma de governo em que além de existirem os três poderes constitucionais, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleição popular”.

Os pesos e contrapesos são fundamentais nesta forma de governo, para que nenhum poder domine os demais.

Conceito de Administração Pública

A Administração Pública pode ser definida de várias formas. De acordo com a ciência da Administração, refere-se ao ramo da Administração aplicado à gestão dos diversos entes públicos e da administração direta e indireta.

De acordo com a ciência jurídica, trata-se do conjunto de funções e órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo. De acordo com Meirelles, a Administração Pública:

“em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo. Em sentido material, é o conjunto das funções necessárias para os serviços públicos em geral...pratica atos de execução, vinculada à lei

⁶⁶ (Rui Barbosa) apud (Azambuja, 2008)

*ou à norma técnica, com maior ou menor autonomia funcional, **de acordo com a competência** do órgão ou agente.”*

Assim, no sentido amplo, abrange os órgãos do governo, que exercem a função política, mas também os órgãos e agentes que exercem funções administrativas⁶⁷.

Desta forma, a Administração Pública é um conjunto de órgãos e agentes públicos que devem executar as políticas públicas e as funções estatais. Poderíamos definir as funções políticas como as principais diretrizes de um governo, suas principais políticas de atuação na sociedade.

Já ao corpo técnico – a burocracia – cabe a função de executar estas políticas definidas pelos agentes políticos. Assim sendo, estes agentes têm a responsabilidade técnica – mas não política – de executar as funções estatais.

Imagine que um governador decida ampliar o horário escolar em todas as instituições de ensino de seu estado. Assim, ele imagina que esta decisão ampliará os conhecimentos dos alunos e proporcionará um melhor futuro a estes jovens.

Esta é, portanto, uma decisão política. Entretanto, para que se torne realidade, dependerá de uma série de atos administrativos e de um trabalho de gestão para que esta decisão possa ser executada de acordo com os objetivos do governo.

De acordo com Alexandrino e Paulo:

*“O “como fazer”, o estabelecimento das prioridades na execução, o detalhamento dos programas de ação, tudo isso é atividade administrativa em sentido amplo, vale dizer, atividade **política**, para o exercício da qual o Poder Público, embora subordinado à lei e ao direito, dispõe de ampla discricionariedade.”*

Vamos dar uma olhada em algumas questões que cobram isso?

18 - (FGV – BADESC – ANALISTA ADM - 2010) Com relação ao funcionamento da administração pública, analise as afirmativas a seguir.

I. A administração pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo.

II. A administração pública executa, técnica e legalmente, os atos de ~~governo~~.

⁶⁷ (Alexandrino & Paulo, 2009)

III. A administração pública executa, com responsabilidade ~~constitucional e política~~, os projetos governamentais.

Assinale:

- (A) se somente a afirmativa I estiver correta.**
- (B) se somente a afirmativa II estiver correta.**
- (C) se somente a afirmativa III estiver correta.**
- (D) se somente as afirmativas I e III estiverem corretas.**
- (E) se todas as afirmativas estiverem corretas.**

A primeira frase está correta. Na segunda afirmativa, cabe uma diferenciação entre os **atos de governo** (políticos) com os **atos de execução** - executados pela Administração Pública. Desta forma, a segunda frase está errada, pois os atos de governo são executados pelos agentes políticos.

A terceira frase também está incorreta, pois a Administração Pública executa seus atos sem a responsabilidade constitucional e política, somente técnica. Ou seja, não é responsável pela definição das leis e das políticas governamentais. O nosso gabarito é, portanto, a letra A.

19 - (CESGRANRIO – CAPES – ANALISTA - 2008) Em sentido formal, a Administração Pública pode ser conceituada como o (a)

- a) conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral.** Material
- b) conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo.**
- c) expressão política de comando e de fixação de objetivos do Estado.**
- d) união dos Poderes de Estado com funções atribuídas com precipuidade.**
- e) união de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano.** Estado

Vejam como a banca somente copiou a definição de Administração Pública do Meirelles. De acordo com o autor, a "Administração Pública é *conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo*".

Assim sendo, o gabarito é a letra B.

Participação social como representação política

Processos Participativos de gestão pública.

Não podemos entender os processos participativos na gestão pública sem compreender a dinâmica da transição democrática dos anos 80. Depois de vinte anos de regime militar, a preocupação da sociedade civil estava centrada na descentralização política.

Esta descentralização, de certa forma uma reação ao processo centralizador ocorrido na ditadura, seria feita dentro da esfera estatal (com transferência de recursos e atribuições da União para estados e municípios), mas também do Estado para a sociedade em geral.

Dentro deste espírito é que a Constituição Federal acabou consagrando diversos instrumentos participativos, em conjunto com os instrumentos de democracia representativa.

Aqui cabe diferenciar a democracia representativa da democracia participativa ou direta. Na democracia representativa, a premissa é a de que os cidadãos são chamados a participar da vida política do país no momento das eleições – para a escolha de seus representantes.

Assim, todos nós escolhemos os nossos representantes que irão tomar as decisões que, em tese, refletirão a “vontade” de seus eleitores. Se, eventualmente, estes não seguirem os “desejos” de seus representados, poderão ser substituídos nas próximas eleições.

No caso da democracia participativa ou direta, a população age diretamente na gestão pública ou nas decisões do Estado. Portanto, para que este tipo de democracia funcione, existe uma demanda não só por maior atenção e responsabilidade dos cidadãos, mas também a da construção de “espaços” ou arenas em que os cidadãos possam atuar em conjunto com o Estado.

A participação popular pode ocorrer de várias formas. Para Pateman⁶⁸, existem três níveis possíveis de participação:

- **Pseudoparticipação** - os indivíduos apenas são consultados sobre algum assunto e endossam as decisões do líder, não havendo participação alguma na tomada de decisão;
- **Participação parcial** - em que muitos tomam parte no processo decisório, mas o poder final de decidir pertence a apenas uma das partes; e

⁶⁸ (Pateman, 1992) apud (Pereira, 2008)

- **Participação plena** - cada membro isoladamente tem igual poder de determinar o resultado final das decisões.

De certo modo, os objetivos do Estado ao instituir a democracia participativa são os de alargar o conceito de cidadania - não somente passiva, mas ativa – e o de aprofundar a democracia.

Esta transição, entretanto, não é fácil. Para sairmos de uma democracia exclusivamente representativa para uma com traços de democracia direta, alguém terá de “ceder” poder decisório.

Os representantes eleitos poderão não se sentir confortáveis “dividindo” poder com seus eleitores (que anteriormente eram passivos), pois para que a população possa participar diretamente, alguns assuntos sairão da “esfera decisória” dos representantes eleitos (deputados, por exemplo).

A própria burocracia deverá ceder “poder” aos cidadãos. Para que estes possam participar, terão de receber maiores informações dos órgãos públicos e estes órgãos terão de mudar seu “modus operandi”, ou seja, a maneira como o trabalho é feito e as decisões são tomadas.

Se anteriormente a decisão era limitada aos escalões superiores e a informação era restrita ao nível estratégico da organização, agora isto deve ser mudado. Para que a participação popular ocorra, a informação deve estar disponível e o processo decisório deve ser democrático.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a instituição dos Conselhos Gestores, os partidos políticos e o Poder Legislativo em geral deixaram de ter o monopólio das decisões e formulações das políticas públicas no Brasil.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas estão inseridos neste contexto de aprofundamento da democracia. Estes conselhos são arenas em que o poder é partilhado entre o Estado e diversos grupos sociais heterogêneos.

Um dos aspectos importantes a ser destacado é o caráter paritário dentro destes conselhos. A participação da sociedade com o mesmo número de representantes do governo, em tese, força o debate das políticas e as direciona ao encontro dos desejos da maioria da sociedade. De acordo com Raichelis⁶⁹:

⁶⁹ (Raichelis , 2000)

“Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, pode-se considerar que os Conselhos aparecem como um constructo institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro”.

Dentre as áreas em que estes conselhos já atuam, podemos citar: saúde, educação, atendimento às crianças e aos adolescentes, meio ambiente etc.

Para a autora, os principais elementos gerais dos conselhos seriam:

“Visibilidade social, no sentido de que as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas. A visibilidade social supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação;

Controle social, que implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados;

Representação de interesses coletivos, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores;

Democratização, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permita incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas;

Cultura pública, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de

apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública.”

Os conselhos estão, desta forma, dentro desta nova perspectiva de relações entre o Estado e a sociedade. Muitos autores descrevem este processo como publicização, ou seja, a inserção da sociedade na esfera estatal, através da participação. De acordo com Teixeira⁷⁰:

“Todo esse processo se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser melhor caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical. Estamos entendendo esfera pública como espaço de interação entre Estado e sociedade inserido nas instituições estatais”

Os objetivos destes Conselhos Gestores são vários. Como exemplo, podemos citar: a proposição de alternativas para as políticas públicas, a criação de espaços de debate, o estabelecimento de mecanismos de pactuação e a construção de instrumentos de controle social das ações governamentais⁷¹.

As principais características dos Conselhos Gestores, de acordo com Tonella⁷², são:

- Independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições;
- Competência para formular uma política pública, coordenar as ações e fiscalizar a execução dessa política;
- Gestão de Fundos Públicos destinados a uma política setorial;
- Composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade.

Os conselhos são altamente institucionalizados, ao contrário dos orçamentos participativos, que veremos a seguir. As atribuições dos Conselhos Gestores são definidas por regras pré-estabelecidas⁷³.

⁷⁰ (Teixeira, 2000) apud (Tonella, 2004)

⁷¹ (Raichelis, 2000)

⁷² (Tonella, 2004)

⁷³ (Côrtes & Gugliano, 2010)

Orçamento Participativo

Os Orçamentos Participativos foram introduzidos em nosso sistema político através das experiências dos municípios de Porto Alegre (1989) e Belo Horizonte (1993).

Estas experiências depois foram disseminadas por todo o país, inclusive para o âmbito estadual⁷⁴.

Como a Constituição Federal de 1988 definiu a elaboração das propostas orçamentárias como uma competência exclusiva do Poder Executivo, todos os processos relacionados com os orçamentos participativos devem partir da iniciativa deste poder.

Deste modo, estes instrumentos dependem da vontade política dos ocupantes do Poder Executivo para que possam funcionar de maneira efetiva. Este é um limitador à continuidade e à estabilidade destes instrumentos de participação.

Ou seja, um dos problemas associados ao orçamento participativo é a dependência deste do Estado para que exista tanto uma infraestrutura quanto regras necessárias para seu funcionamento.

Em relação à participação popular, esta deveria ser aberta a todos os eleitores de cada região. Entretanto, a participação tem ocorrido de modo mais acentuado nas regiões mais carentes das cidades.

Normalmente, as decisões acerca dos recursos do orçamento participativo concentram-se nas despesas de capital, ou seja, nas pequenas obras e investimentos do Estado em setores específicos demandados pela maioria da sociedade (como a construção de calçadas, a ampliação de escolas etc.).

Em geral, existem duas instâncias de participação da sociedade no orçamento participativo. Na primeira fase, em que a discussão é feita no âmbito local, ocorre a participação direta da população em cada bairro ou região. Estes indivíduos escolhem os projetos ou áreas que, imaginam, serem mais necessários em seu local ou região.

Após este momento, são escolhidos representantes de cada bairro ou região (os “delegados”) para uma segunda etapa de discussões. Neste segundo instante, o orçamento será consolidado e os recursos e projetos serão definidos e enviados para o Poder Executivo.

Vamos ver algumas questões agora?

⁷⁴ (Côrtes & Gugliano, 2010)

20 - (ESAF – MPOG – APO - 2008) O Orçamento Participativo é um processo educativo que, por meio de um formato institucional que favorece o aprendizado da política como arena de alianças, negociações, conflitos e barganhas, faz com que se chegue, a partir de demandas particularistas e locais, a uma visão mais abrangente dos problemas urbanos e das limitações governamentais.

Este aprendizado popular é um dos resultados positivos da experiência do orçamento participativo. De acordo com os debates populares e as definições das prioridades e limitações de recursos, existe um amadurecimento da cidadania e do conhecimento da sociedade em relação ao funcionamento do Estado. O gabarito é questão correta.

21 - (CESPE – INSS – ANALISTA - 2007) Quando as autoridades realizam consultas sobre um determinado assunto a grupos determinados, ocorre a denominada pseudoparticipação.

Esta questão refere-se à descrição de Pateman sobre os tipos de participação, que são: pseudoparticipação, participação social e a participação plena.

Quando as autoridades apresentam questões aos cidadãos para que endossem ou não as decisões previamente tomadas, estão funcionando em um contexto de pseudoparticipação, de acordo com a autora. Portanto, a questão está correta.

22 - (FCC – TRE-AL – ANALISTA - 2010) Importante instrumento de complementação da democracia representativa, que estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a cor-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão municipal:

- a) Orçamento Social.
- b) Orçamento Participativo.**
- c) Orçamento Democrático.
- d) Orçamento Fiscal.
- e) Orçamento Deliberativo.

Questão bem fácil, não é mesmo? Não fica difícil identificar a letra B como a opção correta. O instrumento que complementa a democracia

representativa, dentre os citados, é o orçamento participativo. O gabarito é mesmo a letra B.

Controle Social

O controle social, ou popular, se refere à participação da sociedade como um todo na elaboração, no acompanhamento e no monitoramento do poder público. Desta forma, a própria sociedade exerceria, então, o controle sobre o Estado.

Neste caso, não estamos nos referindo apenas ao direito de ter informações sobre os atos do poder público, mas, além disso, da **participação** da sociedade na gestão pública.

Claro que, em uma democracia, as próprias eleições seriam um tipo de controle da sociedade, pois pelo voto podemos aprovar ou não um representante do povo no Legislativo ou no Executivo.

Entretanto, devem existir outras formas de controle e participação da sociedade na condução da gestão governamental.

De acordo com Lima⁷⁵:

“Numa democracia, o controle social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo, mediante consultas e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução. Transparência e participação na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública.”

Desta forma, o controle externo busca aproximar o controle da gestão pública para o nível em que esta ação pública efetivamente ocorre. Assim, não só se fortalece o controle da gestão pública, mas também se amplia a cidadania, com o envolvimento dos cidadãos e das instituições no controle das atividades do Estado⁷⁶.

Portanto, a modernização da máquina estatal deve ampliar o espaço em que a sociedade possa participar e controlar as ações governamentais, ou seja, novas “arenas” e mecanismos devem ser criados para que esta participação popular seja efetiva e que possamos ter o envolvimento da sociedade na definição, execução e avaliação dos programas governamentais e das políticas públicas.

⁷⁵ (Lima, 2009)

⁷⁶ (Paludo, 2010)

Dentre as formas de controle social, temos:

- ✓ A possibilidade de qualquer cidadão denunciar irregularidades ao TCU (ou outros tribunais de contas);
- ✓ A possibilidade de qualquer cidadão entrar com uma **ação popular** que vise **anular ato lesivo ao patrimônio público**. Desta forma, um cidadão qualquer pode entrar com uma denúncia se considerar que algum agente público está gerindo mal os recursos públicos, se avaliar que uma obra pública está superfaturada, etc.;
- ✓ Obrigação dos entes governamentais de **disponibilizar ao contribuinte as contas públicas**;
- ✓ O **orçamento participativo**;
- ✓ As **audiências públicas**;
- ✓ Conselhos gestores de políticas públicas;
- ✓ Os conselhos municipais.

De acordo com Paludo⁷⁷, as novas tecnologias de informação e comunicação estão facilitando o controle social pela sociedade, pois permitem um acesso maior e mais rápido a toda uma gama de informações relativas às ações do Poder Público.

A própria prática continuada da democracia no Brasil, de acordo com Matias-Pereira⁷⁸, está levando a uma cobrança cada vez maior por transparência e participação por parte da sociedade.

Ouvidorias

De acordo com um contexto de evolução no relacionamento entre o Estado e os cidadãos, as ouvidorias foram mais um passo na direção do aumento do **controle social**.

Essas ouvidorias são “canais de comunicação” entre os simples cidadãos e as instituições públicas. Um ouvidor deve estar sempre disponível para tirar dúvidas, receber sugestões e propor melhorias e correções dentro do órgão ou setor público.

As ouvidorias públicas, de acordo com Perez⁷⁹,

“configuram-se como “instrumentos jurídicos” que ensejam aos cidadãos a possibilidade de

⁷⁷ (Paludo, 2010)

⁷⁸ (Matias-Pereira, 2009)

⁷⁹ (Perez, 2004) apud (Barreto, 2009)

participarem, “diretamente ou através de representantes, dos processos decisórios, das execuções ou controles das tarefas” desempenhadas pela Administração Pública.”

Assim sendo, as ouvidorias funcionam como intermediários entre os cidadãos e a máquina estatal. Possibilitam, também, uma maior conscientização da população em relação aos seus direitos e deveres.

Quando somos ouvidos e sentimos que nossas dúvidas e demandas estão sendo levadas em consideração, nos sentimos mais atuantes e valorizados, não é mesmo? Portanto, essas ouvidorias servem também como um instrumento de valorização da democracia participativa, pois incentivam a participação direta da população na resolução dos problemas e na melhoria do atendimento público.

De acordo com Barreto⁸⁰,

“A ouvidoria se caracteriza como um mecanismo de controle social. É um instrumento de controle social, porquanto visa precipuamente, através de sua atuação, garantir a satisfação do interesse público, dando abertura ao cidadão para que este se manifeste sobre a atuação do Estado.”

Outra característica importante do funcionamento das ouvidorias é seu papel como agente de mudanças dentro da máquina estatal. Quando uma ouvidoria funciona bem, esta passa a cobrar respostas mais rápidas e com um nível maior de qualidade aos cidadãos/usuários.

Um ouvidor deve, também, fazer um estudo estatístico das demandas e problemas detectados pelos cidadãos. Este estudo pode proporcionar um “mapeamento” das áreas críticas do órgão e subsidiar propostas de mudanças.

Isto nem sempre é bem visto por servidores acomodados e refratários ao contato com a população. Muitas vezes, a criação de uma ouvidoria deve vir acompanhada de uma mudança na cultura organizacional da instituição.

Desse modo, um fator crítico para o ~~sucesso~~ dessas ouvidorias é o apoio político dos chefes e superiores hierárquicos. Sem este apoio, uma ouvidoria não tem muita chance de obter sucesso.

Além disso, o profissional que venha a ocupar este posto deve ter autonomia para defender o cidadão usuário dentro da instituição e cobrar informações e melhores resultados das diversas áreas envolvidas.

Vamos ver mais questões agora?

⁸⁰ (Barreto, 2009)

?

23 – (FCC – TCM/CE – AUDITOR – 2010) Controle Social nos serviços públicos envolve

(A) a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e monitoramento das ações do poder público.

(B) o feedback periódico aos cidadãos dos principais resultados de uma política pública.

(C) o controle efetivo dos tribunais de contas municipais, estaduais e da União sobre as respectivas empresas públicas.

(D) a consulta frequente aos principais beneficiários de um serviço.

(E) a nomeação de representantes da sociedade civil para cargos de direção do serviço público.

Como vimos acima, a participação da sociedade civil é ponto principal no controle social. Desta forma, a letra A está correta e é o nosso gabarito. A letra B relaciona-se ao princípio da publicidade. Já a letra C refere-se ao controle externo.

As letras D e E também estão equivocadas, pois a simples consulta não reflete tão bem o controle social quanto a letra A, e o mesmo pode ser dito da nomeação de representantes da sociedade civil para cargos de direção. Assim, o nosso gabarito é mesmo a letra A.

24 - (FCC – PGE/RJ – AUDITOR – 2009) O controle social é entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. Dentre os principais mecanismos de controle social instituído nos três níveis da federação, a partir da Constituição Federal de 1988, estão

(A) as Centrais de Atendimento do Cidadão.

(B) os Conselhos Gestores.

(C) as Controladorias Gerais.

(D) as Assembleias Populares.

(E) as Comissões Paritárias.

Dentre as opções descritas na questão, a alternativa que se refere ao controle social é a dos conselhos gestores das políticas públicas. O gabarito é a letra B.

Questões Extras Comentadas

25 - (CESPE – MDS / ASSISTENTE - 2006) Modelos de gestão participativa tensionam a forma de gestão burocrática e demandam, para seu efetivo funcionamento, alterações na forma de se dirigirem organizações públicas e de se gerenciarem seus recursos e procedimentos.

Perfeito. Para que a população possa participar, a gestão burocrática deve ser “reinventada”, ou seja, passar a construir arenas de debate com a sociedade e prover muito mais informação para que a sociedade possa influenciar o debate. O gabarito é questão correta.

26 - (CESPE – TJ/CE – ANALISTA - 2008) A proposta orçamentária para 2009, em tramitação no Congresso, poderá servir de experimento para uma iniciativa que a Comissão Mista de Orçamento quer adotar nos próximos anos: o orçamento federal participativo. A principal característica desse tipo de orçamento é a participação direta da população na definição das prioridades para a obtenção da receita e para as despesas correntes obrigatórias.

A questão está incorreta, pois as despesas correntes obrigatórias não são definidas pelo orçamento participativo, obviamente. Estas despesas são, o próprio nome diz, feitas de modo obrigatório e o orçamento participativo não pode alterá-las. Como exemplos, podemos citar as despesas previdenciárias.

O orçamento participativo só consegue definir os recursos que não estão previamente comprometidos legalmente. Deste modo, o gabarito é questão errada.

27 - (CESPE – MDS / ASSISTENTE - 2006) A transparência, o controle democrático, a representação de interesses coletivos, a ampliação dos fóruns de decisão política, o enfrentamento da cultura autoritária e a superação da cultura assistencial constituem elementos essenciais para a efetivação das potencialidades dos conselhos.

Perfeito. Estas características são importantes para que os conselhos possam exercer sua função primordial: a de aprofundar a participação popular em nossa democracia.

Apenas a criação de um conselho, por si só, não leva a nada se não existirem condições mínimas de cidadania, transparência e informação. O gabarito é questão correta.

28 - (CESPE - TCU / ACE - 2008) Entre as maiores restrições apontadas em relação ao chamado orçamento participativo, destacam-se a pouca legitimidade, haja vista a perda de participação do Poder Legislativo, e a maior flexibilidade na programação dos investimentos.

A questão está incorreta, pois o orçamento participativo tem muita legitimidade. Este é “montado” tendo como base todo um processo de participação da população na definição de prioridades.

Por isso, a programação da execução deste orçamento deve ser seguida, sempre que possível, à risca, pois deriva das escolhas da própria sociedade. O gabarito é questão errada.

29 - (CESPE - TCU / ACE - 2007) Em defesa da legitimidade das decisões comunitárias, atribui-se ao orçamento participativo o mérito de conferir maior fidelidade à programação de investimentos, ao contrário da flexibilidade que caracteriza o processo convencional de programação.

Esta questão está correta. Apesar da decisão final sobre os recursos dentro do orçamento ainda estar centrada no Poder Executivo, este processo participativo fornece ao Executivo uma visão mais “embasada” dos anseios da população.

Com isso, a legitimidade é maior e o Executivo dá maior fidelidade às prioridades definidas no orçamento participativo. O gabarito é, portanto, questão correta.

Lista de Questões Trabalhadas na Aula.

1 - (ESAF – MPOG / EPPGG – 2002) Um Estado é caracterizado por quatro elementos: povo, território, governo e independência.

2 - (ESAF – CGU / AUDITORIA - 2008) Indique a opção que completa corretamente as lacunas das frases a seguir:

Há três modos pelos quais historicamente se formam os Estados: Os modos _____ em que a formação é inteiramente nova, o Estado nasce diretamente da população e do país; os modos _____, quando a formação se produz por influências externas e os modos _____, quando vários Estados se unem para formar um novo Estado ou quando um se fraciona para formar um outro.

- a) originários – derivados – secundários
- b) derivados – contratuais – originários
- c) contratuais – derivados – naturais
- d) naturais – originários – derivados
- e) secundários – naturais – originários

3 - (ESAF – MPOG / EPPGG - 2008) Um dos objetos de grande atenção do pensamento e da teoria política moderna é a constituição da ordem política. Sobre essa temática, uma das tradições de reflexão mais destacadas sustenta que a ordem tem origem contratual. Todos os elementos abaixo são comuns a todos os pensadores da matriz contratualista da ordem política, exceto:

- a) o estado de natureza.
- b) a existência de direitos previamente à ordem política.
- c) a presença de sujeitos capazes de fazer escolhas racionais.
- d) um pacto de associação.
- e) um pacto de subordinação.

4 - (ESAF – MPOG / PSS - 2008) Um dos temas centrais da discussão em torno da formação do Estado Moderno, sobre o qual existem algumas correntes teóricas bem definidas, é a origem da autoridade e os fundamentos da obediência. Entre as teorias existentes, destaca-se aquela que defende a formação contratual do Estado. Identifique, entre os enunciados abaixo, aquele que não é característico dessa vertente teórica.

- a) Uma generalizada condição de liberdade, entendida como independência, domínio de si próprio.
- b) Uma história e uma cultura comuns, como fundamento dos pactos entre os homens.
- c) A capacidade dos homens de realizar escolhas racionais.
- d) Uma situação de vida coletiva.
- e) Uma generalizada capacidade de uso da força, que torna os homens relativamente iguais.

5 - (FMP – TCE-RS – AUDITOR – 2011) Com relação às diferentes abordagens acerca da formação e conceituação do Estado moderno, assinale a Incorreta:

A – Maquiavel sugere que há basicamente 2 respostas à anarquia decorrente da natureza humana e do confronto entre os grupos sociais: o Principado e a República.

B – Para Hobbes, a propriedade já existe no estado de natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade, é um direito natural do indivíduo que não pode ser violado pelo Estado.

C – Para Locke, o livre consentimento dos indivíduos para o estabelecimento da sociedade, o livre consentimento da comunidade para a formação do governo, a proteção dos direitos de propriedade pelo governo, o controle de Executivo pelo Legislativo e o controle do governo pela sociedade são os principais fundamentos do estado civil.

D – Montesquieu vai considerar 2 dimensões do funcionamento político das instituições: a natureza e o princípio do governo. A natureza do governo diz respeito a quem detém o poder: na monarquia, um só governa, através de leis fixas e instituições; na república, governa o povo no todo ou em parte; no despotismo, governa a vontade de um só.

E – Para Rousseau, no processo de legitimação do pacto social, o fundamental é a condição de igualdade das partes contratantes.

6 - (ESAF – MPOG / EPPGG - 2005) Do ponto de vista histórico podemos verificar várias definições de Estado, com características específicas. Indique a opção correta.

- a) O Estado feudal caracteriza-se por uma concentração de poder, em um determinado território nacional, na figura do rei.
- b) O Estado estamental caracteriza-se por uma divisão de classes entre os detentores, ou não, dos meios de produção.
- c) O Estado socialista caracteriza-se por desconcentrar o poder entre a população por meio de um sistema multipartidário.

- d) O Estado absolutista caracteriza-se por um duplo processo de concentração e centralização de poder em um determinado território.
- e) O Estado representativo caracteriza-se por ser exclusivo a sociedades democráticas modernas, não existindo em monarquias.

7 - (ESAF – MPOG / EPPGG - 2008) A formação do Estado moderno, entre os séculos XII/ XIII e XVIII/XIX, consistiu em um longo e complexo processo que levou à normatização das relações de força por meio do exercício monopolístico do poder pelo soberano. Todos os enunciados abaixo sobre a formação do Estado estão corretos, exceto:

- a) além do desenvolvimento do Estado territorial institucional, a formação do Estado moderno envolveu a passagem do poder personificado do príncipe para o primado dos esquemas universalistas e abstratos da norma jurídica, que mais tarde daria origem ao Estado de Direito.
- b) o processo de formação do Estado foi marcado pela tensão entre, de um lado, a expropriação dos poderes privados locais; e, de outro, a necessidade do soberano de recorrer às categorias ou camadas sociais para dispor de fundos para criar e manter seu quadro administrativo e um exército permanente.
- c) além da distinção entre o espaço público e o privado, a formação do Estado implicou em substituir gradualmente a supremacia da dimensão individual do senhor feudal e do príncipe pelo princípio das categorias sociais como núcleos da sociedade civil, novos interlocutores do soberano.
- d) a delimitação de um espaço das relações sociais, gerenciado de forma exclusivamente política, tornou-se possível graças à conquista, pelo príncipe, do apoio da esfera financeira à luta contra os privilégios, inclusive fiscais, da aristocracia.
- e) a distinção entre o mundo espiritual e o mundano, sobre a qual se assentava o primado da Igreja e de sua concepção universalista da república cristã, acabou por fundamentar a supremacia da política.

8 - (FGV – CAERN – SOCIÓLOGO - 2010) Max Weber define o Estado Moderno não pelos seus fins, mas pelos seus meios. Qual das dimensões abaixo NÃO caracteriza o Estado Moderno para o autor?

- A) Território delimitado.
- B) Monopólio do uso legítimo da força.
- C) Democracia.
- D) Racionalização do direito.
- E) Administração racional.

9 - (ESAF – MPOG / APO – 2008) Na civilização ocidental, os diversos aspectos do Estado moderno só apareceram gradualmente, quando a legitimidade passou a ser atribuída ao conjunto de normas que governava o exercício da autoridade. São características essenciais do Estado moderno todas as que se seguem, exceto:

- a) um ordenamento jurídico impositivo.
- b) a cidadania: relação de direitos e deveres.
- c) o monopólio do uso legítimo da violência.
- d) um quadro administrativo ou uma burocracia.
- e) a jurisdição compulsória sobre um território.

10 - (ESAF – MPOG – EPPGG - 2002) O crescimento do Estado de Bem-Estar leva a um aumento da autonomia do Estado em relação às diversas forças políticas e atores sociais internos.

11 - (ESAF – MPOG / EPPGG - 2005) A primazia do público sobre o privado, como assinalam Bobbio e outros autores, se manifestou, sobretudo no século XX, como reação à concepção liberal do Estado e como derrota histórica, ainda que não definitiva, do “Estado Mínimo”. Em relação às afirmativas abaixo, assinale a opção correta.

I - Essa primazia baseia-se na contraposição entre interesse coletivo e privado com a necessária subordinação do segundo ao primeiro.

II - Essa primazia admite a eventual supressão do interesse privado em benefício do interesse coletivo.

III - Essa primazia implica irreducibilidade do bem comum à soma dos bens individuais.

IV - A primazia do público significa o aumento da intervenção estatal na regulação coativa do comportamento dos indivíduos e dos grupos infra-estatais.

- a) Estão todas corretas.
- b) Estão todas incorretas.
- c) Apenas a I está correta.
- d) Apenas a II está correta.
- e) Apenas a III está correta.

12 - (ESAF – MPOG / EPPGG - 2005) Originado nos anos quarenta, na Inglaterra, o Estado de Bem-estar (Welfare state) foi adotado por diversos países durante décadas. Indique a opção que expressa o princípio fundamental desse modelo assistencialista.

- a) Independentemente de sua renda, todos os cidadãos, como tais, teriam direito de ser protegidos por meio do pagamento de dinheiro ou com serviços públicos.
- b) Apenas os cidadãos pertencentes às classes menos favorecidas teriam o direito de ser protegidos com o pagamento de dinheiro. Já os serviços públicos eram de livre acesso a todas as classes.
- c) Independentemente de sua renda, todos os cidadãos, como tais, teriam direito de ser protegidos apenas por meio de serviços públicos, como os das áreas de saúde, educação e segurança.
- d) Somente os cidadãos desempregados teriam direito de ser protegidos com o pagamento de dinheiro ou com serviços. O conceito de ajuda ao cidadão estava pautado em uma noção calvinista do trabalho.
- e) Somente os contribuintes empregados, indivíduos incapazes e/ou aposentados teriam direito à ajuda do Estado. A política do pleno emprego restringia a assistência a desempregados.

13 - (CESPE – SGA-AC / ASSISTENTE SOCIAL - 2007) O termo estado de bem-estar em geral designa um sistema de organização social que assegura aos cidadãos condições mínimas de bem-estar, ou aquele que proporciona aos cidadãos serviços públicos, tais como educação, saúde, renda em caso de necessidade (desemprego, enfermidade, aposentadoria) ou outras prestações e serviços sociais.

14 - (CESPE – SGA-AC / ASSISTENTE SOCIAL - 2007) As políticas sociais do estado de bem-estar datadas no século XX assemelham-se às do século anterior por manterem o foco de suas ações direcionadas para a pobreza extrema, desvinculada da concepção de cidadania e dos direitos sociais.

15 - (CESPE – SEMAD-ES / ASSISTENTE SOCIAL - 2008) O Welfare State ou Estado Social tem conotação histórica e institucional cujas políticas possuem forte identificação com o conceito de cidadania.

16 - (CESPE – TCU / ACE - 2008) A transição de Estado provedor para regulador impõe sérios desafios, entre os quais se destacam o reforço da função regulatória em face do avanço da privatização, o fortalecimento da defesa da concorrência diante da abertura comercial e as exigências da competitividade em um contexto dominado por grandes conglomerados internacionais.

17 - (CESPE – SGA-AC – ASSISTENTE SOCIAL - 2007) Na perspectiva liberal, o papel do Estado consiste em fornecer a base legal com a qual a sociedade pode maximizar os benefícios aos homens.

18 - (FGV – BADESC – ANALISTA ADM - 2010) Com relação ao funcionamento da administração pública, analise as afirmativas a seguir.

I. A administração pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo.

II. A administração pública executa, técnica e legalmente, os atos de governo.

III. A administração pública executa, com responsabilidade constitucional e política, os projetos governamentais.

Assinale:

(A) se somente a afirmativa I estiver correta.

(B) se somente a afirmativa II estiver correta.

(C) se somente a afirmativa III estiver correta.

(D) se somente as afirmativas I e III estiverem corretas.

(E) se todas as afirmativas estiverem corretas.

19 - (CESGRANRIO – CAPES – ANALISTA - 2008) Em sentido formal, a Administração Pública pode ser conceituada como o (a)

a) conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral.

b) conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo.

c) expressão política de comando e de fixação de objetivos do Estado.

d) união dos Poderes de Estado com funções atribuídas com precipuidade.

e) união de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano.

20 - (ESAF – MPOG – APO - 2008) O Orçamento Participativo é um processo educativo que, por meio de um formato institucional que favorece o aprendizado da política como arena de alianças, negociações, conflitos e barganhas, faz com que se chegue, a partir de demandas particularistas e locais, a uma visão mais abrangente dos problemas urbanos e das limitações governamentais.

21 - (CESPE – INSS – ANALISTA - 2007) Quando as autoridades realizam consultas sobre um determinado assunto a grupos determinados, ocorre a denominada pseudoparticipação.

22 - (FCC – TRE-AL – ANALISTA - 2010) Importante instrumento de complementação da democracia representativa, que estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão municipal:

- a) Orçamento Social.
- b) Orçamento Participativo.
- c) Orçamento Democrático.
- d) Orçamento Fiscal.
- e) Orçamento Deliberativo.

23 – (FCC – TCM/CE – AUDITOR – 2010) Controle Social nos serviços públicos envolve

- (A) a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e monitoramento das ações do poder público.
- (B) o feedback periódico aos cidadãos dos principais resultados de uma política pública.
- (C) o controle efetivo dos tribunais de contas municipais, estaduais e da União sobre as respectivas empresas públicas.
- (D) a consulta frequente aos principais beneficiários de um serviço.
- (E) a nomeação de representantes da sociedade civil para cargos de direção do serviço público.

24 - (FCC – PGE/RJ – AUDITOR – 2009) O controle social é entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. Dentre os principais mecanismos de controle social instituído nos três níveis da federação, a partir da Constituição Federal de 1988, estão

- (A) as Centrais de Atendimento do Cidadão.
- (B) os Conselhos Gestores.
- (C) as Controladorias Gerais.
- (D) as Assembleias Populares.
- (E) as Comissões Paritárias.

25 - (CESPE – MDS / ASSISTENTE - 2006) Modelos de gestão participativa tensionam a forma de gestão burocrática e demandam, para seu efetivo funcionamento, alterações na forma de se dirigirem organizações públicas e de se gerenciarem seus recursos e procedimentos.

26 - (CESPE – TJ/CE – ANALISTA - 2008) A proposta orçamentária para 2009, em tramitação no Congresso, poderá servir de experimento para uma iniciativa que a Comissão Mista de Orçamento quer adotar nos próximos anos: o orçamento federal participativo. A principal característica desse tipo de orçamento é a participação direta da população na definição das prioridades para a obtenção da receita e para as despesas correntes obrigatórias.

27 - (CESPE – MDS / ASSISTENTE - 2006) A transparência, o controle democrático, a representação de interesses coletivos, a ampliação dos fóruns de decisão política, o enfrentamento da cultura autoritária e a superação da cultura assistencial constituem elementos essenciais para a efetivação das potencialidades dos conselhos.

28 - (CESPE - TCU / ACE - 2008) Entre as maiores restrições apontadas em relação ao chamado orçamento participativo, destacam-se a pouca legitimidade, haja vista a perda de participação do Poder Legislativo, e a maior flexibilidade na programação dos investimentos.

29 - (CESPE - TCU / ACE - 2007) Em defesa da legitimidade das decisões comunitárias, atribui-se ao orçamento participativo o mérito de conferir maior fidelidade à programação de investimentos, ao contrário da flexibilidade que caracteriza o processo convencional de programação.

Gabarito

1. C	11. A	21. C
2. A	12. A	22. B
3. E	13. C	23. A
4. B	14. E	24. B
5. B	15. C	25. C
6. D	16. C	26. E
7. C	17. C	27. C
8. C	18. A	28. E
9. B	19. B	29. C
10. E	20. C	

Bibliografia

Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, V. 24, 41-67.

Alexandrino, M., & Paulo, V. (2009). *Direito administrativo descomplicado*. São Paulo: Forense.

Almeida, M. H. (2005). Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia Política*, V. 24, 29-40.

Azambuja, D. (2008). *Introdução à Ciência Política*. São Paulo: Globo.

Barreto, W. d. (2009). Controle da Gestão Pública e Participação Cidadã: a experiência da ouvidoria do Tribunal de Contas de Pernambuco. *Dissertação do Curso de Mestrado em Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV.

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

Côrtes, S., & Gugliano, A. (mai/ago de 2010). Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. *Sociologias*, 44-75.

Costin, C. (2010). *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier.

- Dias, R. (2010). *Ciência Política*. São Paulo: Atlas.
- Farias Neto, P. S. (2011). *Ciência Política: Enfoque integral avançado*. São Paulo: Atlas.
- Gomes, F. G. (2006). Conflito Social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *Revista de Administração Pública*, V. 40 (2), 201-36.
- Lima, L. H. (2009). *Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões* (3º Ed. ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Magalhães, J. F. (2005). *Ciência Política*. Brasília: Vestcon.
- Matias-Pereira, J. (2009). *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais* (2º ed.). São Paulo: Atlas.
- Mendes, M. (2004). Federalismo fiscal. In: P. R. Arvate, & C. Biderman, *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Paludo, A. V. (2010). *Administração pública: teoria e questões* (1º ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Pereira, M. N. (2008). Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu-BA: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos. *Dissertação de Mestrado*. Brasília: UNB.
- Raichelis, R. (2000). Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. *Política Social - Programa de Capacitação Continuada para Analistas Sociais*. Brasília.
- Secchi, L. (Mar/Abr de 2009). Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, 347-69.
- Tonella, C. (2004). Ampliação da Participação Democrática: Conselhos Gestores de políticas públicas em Maringá. *Revista Paranaense de Desenvolvimento* (n. 106), 137-156.

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

Bons estudos e sucesso!

Rodrigo Rennó

rodrigorenno@estrategiaconcursos.com.br

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

<http://twitter.com/rrenno99>

Conheça meus outros cursos atualmente no site!

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