

O Estado e a Administração Pública na sociedade contemporânea



MUITAS DISCUSSÕES se travam sobre o tamanho do Estado ou sua interferência na vida econômica. Mais recentemente, debate-se sobre a eventualidade de a globalização destruir os Estados-nação, seja agrupando-os em entidades supraestatais, como a União Europeia, ou impondo regras por meio de organismos internacionais, como o FMI ou o Banco Mundial, que lhes retiraria parte da soberania. Mas, o que é Estado?

Não se pode iniciar um livro-texto sobre Administração Pública sem uma definição sobre estes dois importantes conceitos: Estado e Administração Pública. Por outro lado, nada mais difícil, dada a pluralidade de enfoques, associados a diferentes orientações políticas.

Opto aqui por uma definição operacional que procura fugir dos embates ideológicos, sem desconsiderá-los. Neste caso, o Estado é o conjunto de regras, pessoas e organizações que se separam da sociedade para organizá-la. Essa visão parte do pressuposto de que o Estado nem sempre existiu, mesmo que alguma forma de organização da sociedade exista até em comunidades primitivas, como as de povos indígenas, em que as funções de organização da vida em sociedade são exercidas por Conselhos de Anciãos, pelo pajé e pelo cacique. Observe-se que em nenhum desses casos ocorre uma cisão com a comunidade. Todo ancião, em princípio, é possível membro do Conselho. O Estado só passa a existir quando o comando da comunidade é garantido por algum tipo de aparelho ou instância especializada que, funcionando de forma hierárquica, separa claramente governantes e governados. O Estado moderno — com exceção do absolutismo, que se caracteriza muito mais como uma transição do medievo em

direção à modernidade — passa a ser pensado a partir das ideias de representação e de separação entre o público e o privado.

Tal Estado moderno, na visão de Weber, detém o monopólio da coerção física legítima, ou seja, é a única entidade que pode empregá-la ou delegar seu uso com a obediência dos cidadãos porque se trata de uma dominação legítima. O Estado necessita disso para fazer prevalecer a ordem estabelecida, logicamente defrontando-se com a possibilidade de contraforças que se lhe opõem, como o crime, invasões externas, interesses comerciais hostis, ou manifestações que buscam construir outros ordenamentos, por meios não estabelecidos pelas instituições vigentes.

Em sua versão moderna, o Estado contém um conjunto de organismos de decisão (Parlamento e governo) e de execução (Administração Pública). Nessa concepção, a organização estatal possui uma dimensão legiferante — associada à produção de normas que regerão a vida social — e uma dimensão administrativa — associada ao cotidiano da gestão das instituições e das relações políticas. Assim, o Estado é mais amplo que o governo ou que a Administração Pública, como veremos um pouco mais adiante.

Numa outra classificação, o Estado é integrado por três poderes, a que correspondem três funções básicas: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O primeiro estabelece as leis a serem seguidas por uma sociedade. O Executivo, por sua vez, tem por responsabilidade impor e fiscalizar a aplicação dessas leis, além de regulamentar, nas bases por elas previstas, a legislação aprovada pelo Legislativo, implementar políticas públicas, coletar impostos para o desempenho das funções do Estado e de seus componentes. O Judiciário, por fim, detém a capacidade de julgar, na maioria dos casos, a correta aplicação da lei e das penas correspondentes a seu desrespeito.

Investido desses três poderes, o Estado possui um caráter ambíguo: designa o comando da comunidade, como autoridade soberana que se exerce sobre um povo e um território determinados e, ao mesmo tempo, representa, por meio de uma pessoa que o encarna, a Nação. Essa pessoa é o chefe de Estado, correspondente, num país como o nosso, ao Presidente, e, num regime monarquista como o inglês, ao rei ou à rainha.

Bresser-Pereira (2004, p. 4) estabelece uma distinção entre Estado-nação e Estado. Para ele, enquanto o Estado-nação é o “ente político soberano no concerto das demais nações, o Estado é a organização que, dentro desse país” tem o poder de legislar e tributar a sociedade. O autor associa ao Estado tanto uma dimensão de organização com “poder extroverso sobre a sociedade que lhe dá origem e legitimidade” quanto o sistema constitucional-legal “dotado de coercibilidade sobre todos os membros do Estado Nacional”.

Há basicamente duas formas de Estado: o Estado Unitário e o Estado Federativo. No primeiro caso, o país é governado a partir do governo central que, embora possa delegar poderes a níveis inferiores de governo, chamados unidades subnacionais, detém a autoridade para revogar essa delegação e retomar esse poder quando necessário. Assim, podem haver subdivisões territoriais — em geral, denominadas de províncias — com fins meramente administrativos, isto é, sem qualquer autonomia política, uma vez que as unidades subnacionais podem ser criadas ou extintas e ter seus poderes modificados pelo governo central.

Já o Estado Federativo conta com unidades subnacionais autônomas, com governo próprio, com competências estabelecidas pela Constituição do país e que não podem ser revogadas pelo governo central. Trata-se de uma forma de Estado que se traduz na reunião de várias unidades federativas, cada qual com uma certa independência e autonomia interna, mas obedecendo todos a uma Constituição única, que é o marco de delimitação das competências e limitações de cada uma dessas unidades. As federações podem surgir de duas maneiras: pela união de estados independentes, como foi o caso americano (união das 13 colônias), ou pela decisão do poder constituinte originário, como foi o caso brasileiro, na Constituição de 1891, em que foi atribuída autonomia às antigas províncias, agora denominadas estados. São também federações, entre outros, a Argentina, a Alemanha, o Canadá e a Austrália.

O governo se diferencia do Estado por se restringir ao comando direto e à sanção da desobediência, visando à aplicação das leis estabelecidas em um país. Em outros termos, trata-se geralmente do Poder Executivo, embora não seja descabido aplicá-lo em outros contextos, em que se quer enfatizar a tomada de decisão ou a forma de gestão interna nos outros poderes.

É curioso observar que o conceito de governo precede historicamente o de Estado. Tanto Platão como Aristóteles se pronunciam sobre o governo ideal, mas o termo “Estado” aparece apenas mais tarde, inicialmente como uma ampliação do termo “status”, que significava, em latim da época do Império Romano, maneira ou forma de ser, estatuto. No século XVI, Maquiavel (1981, p. 31) o utiliza em italiano já com o conteúdo que lhe atribuímos hoje: “Todos os estados, todos os domínios que existiram ou existem e possuem império sobre os homens, foram ou são repúblicas ou principados”. Mas isso não quer dizer que os gregos, os romanos ou mais tarde os escolásticos não tivessem o conceito de Estado. Outras palavras designavam de maneira parcial a forma política de organização da sociedade.

A Administração Pública pode ser definida “objetivamente”, segundo Alexandre Moraes (2003, p. 310), como “a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar interesses coletivos” como saúde, educação

ou proteção à infância e, “subjettivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”.

Assim, se o Estado é a instância que organiza a sociedade numa determinada estrutura de poder, a Administração Pública, formada por órgãos e pessoas que trabalham contratadas pelo Estado, operacionaliza suas decisões na forma de prestação de serviços públicos, fiscalização, regulação e exercício de funções de soberania. Essa característica não vai aparecer sem problemas, já que ao se inserir como realizadora de propostas e decisões definidas no “contexto geral do sistema político de um Estado”, analisa Odete Medauar (1998, p. 28), irá refletir e expressar “as características e distorções desse sistema”. Assim, num sistema neopatrimonial e clientelista, a Administração Pública será formada de pessoas que possuem laços de lealdade política, e não relações profissionais com os dirigentes públicos eleitos.

1.1. As funções econômicas do Estado e os bens públicos

Segundo Musgrave (1980, p. 6-13), em sua análise sobre a teoria e a prática das finanças públicas, o Estado possui basicamente três funções econômicas: alocativa, distributiva e estabilizadora.

A função alocativa se refere à destinação dos recursos do Governo, normalmente previstos em orçamento, para fornecer diferentes bens públicos, como rodovias, iluminação ou segurança, bens semipúblicos ou meritórios, como educação e saúde ou desenvolvimento. Essa função tem forte associação com a democracia. É aqui que se discute o que o governo vai ou não vai fazer considerando-se os recursos provenientes do pagamento de impostos ou de contratação de dívida. Além disso, por exemplo, a partir da função alocativa, se constrói uma ponte ou uma estratégia de vacinação de crianças, dá-se um aumento ao funcionalismo, se contratam mais professores, melhoram-se as estradas ou se investe em saneamento básico. Trata-se normalmente de interesses coletivos, necessidades da população que precisam ser atendidas, e a alocação do dinheiro público para fazê-lo é relevante função do poder público.

Conforme salientam Calabresi e Bobbit (1978), a atividade de alocação de recursos enseja “escolhas trágicas”. Toda decisão trágica comportaria, assim, dois momentos. O primeiro momento é o do impasse: quando se apresenta à sociedade a necessidade de emanar uma decisão a respeito da alocação dos recursos escassos, que seria uma necessidade de determinação em primeira ordem. A escassez permanece como um fato, sem qualquer característica de imposição, pois a sociedade desenvolve uma decisão a partir de contextos de alocação de re-

curso. Aqui se observa o segundo momento, que se constitui por uma sucessão de decisões racionalizadas desenvolvidas como escolhas trágicas.

Numa democracia, o orçamento é normalmente preparado como proposta pelo Executivo, a partir de uma certa expectativa de receita (proveniente de impostos ou de endividamento), e enviado ao Legislativo, onde é apreciado pelos parlamentares, para verificar se a destinação proposta de recursos corresponde às suas expectativas e às de seus eleitores. Múltiplos interesses aparecem nessa discussão e, por vezes, parlamentares representam interesses de segmentos econômicos ou interesses de regiões específicas. Para aprovar, muitas vezes os parlamentares refazem a projeção de receita a ser obtida pelo governo, de forma a abrir mais espaço para a apresentação das demandas de seus eleitores, o que obriga os governantes a programarem cuidadosamente o envio de dinheiro a ministérios ou secretarias, para evitar o esgotamento dos recursos antes do fim do período em caso de não confirmação dos valores estipulados.

A função distributiva consiste na redistribuição de rendas realizada através das transferências, dos impostos e dos subsídios governamentais. É o caso de programas de transferência de renda a populações carentes ou de taxa progressiva para cobrar mais impostos a quem detém maior renda. Observe-se que, muitas vezes, o oferecimento de serviços públicos pode realizar a função alocativa e distributiva simultaneamente. A educação pública, uma importante destinação de recursos do governo, pode garantir uma melhor renda a quem dela se beneficiar.

Diferentes visões de mundo apresentam propostas alternativas sobre o papel do Estado em relação à função distributiva: há quem afirme que não cabe qualquer ação pública nessa direção, por acreditar que isso leva a situações de dependência ou agiganta a máquina pública sem qualquer vantagem ao cidadão, enquanto outros nela enxergam um importante papel do Estado na busca de justiça social e prevenção de violência. Mais à frente, voltaremos a este tema, analisando diferentes abordagens a respeito.

A função estabilizadora consiste na utilização de instrumentos de política econômica para promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, dada a percepção de uma incapacidade do mercado de garantir tais objetivos. Assim, juros, preços, taxa de câmbio, impostos e até gastos públicos podem ser usados para promover o crescimento, garantir emprego ou combater a inflação, no exercício da função estabilizadora.

Os economistas atribuem a necessidade do exercício dessas funções à existência de falhas de mercado. Em outros termos, como o mercado não é perfeito, não aloca os fatores de produção de forma a garantir equidade (em termos de igualdade de oportunidades), acesso a informações (para se poder fazer esco-

lhas em termos de produção, consumo, investimento e poupança), atendimento a necessidades para as quais não há como cobrar de forma individualizada ou excluir quem não paga e mesmo que o mercado não tem condições de ofertar ou não deseja fazê-lo.

Essas falhas de mercado podem ser classificadas como:

- **Existência de bens públicos** — são aqueles cujo consumo é indivisível. Não há como restringir seu uso a apenas algumas pessoas e, ao mesmo tempo, claramente impedir outras de deles usufruir. São bens de consumo coletivo ou “não rival”. Não estão, portanto, sujeitos ao princípio da exclusão, como é o caso da segurança pública, descobertas científicas (ver a respeito Sachs, 2008, p. 32) e iluminação pública, entre outros. Já que não há como definir quem deveria pagar por esse bem, o mercado não tem como atuar e cobrar um preço. Assim, o poder público os oferece e financia com o dinheiro arrecadado por meio de impostos.
- **Monopólios naturais** — referem-se a setores em que o processo produtivo se caracteriza por retornos crescentes de escala e, normalmente, investimento elevado. Nesse caso, não compensaria para o mercado atuar em condições de grande competição, pois isso implicaria um nível de produção muito baixo e, portanto, custos de produção mais elevados. Em tal situação, o Estado pode atuar diretamente (ou por meio de concessão) ou regular o setor, para evitar que preços abusivos sejam praticados ou que interesses coletivos sejam desatendidos. A primeira situação pode ser ilustrada pelo serviço de saneamento, ao passo que a segunda pela atividade de mineração.
- **Externalidades** — ocorrem quando as ações de um agente econômico implicam benefícios ou prejuízos a outros agentes econômicos. Exigem a ação do setor público para produzi-las ou induzi-las (no caso de externalidades positivas, como a educação ou a requalificação de áreas urbanas degradadas) ou mesmo para coibi-las ou atenuar os efeitos nocivos (no caso de externalidades negativas, em que governantes podem desapropriar áreas por efeitos danosos ao meio ambiente, proibir o fumo em locais públicos ou obrigar a colocação de filtros em chaminés industriais). Um caso extremamente importante de externalidade a justificar a atuação do poder público para garantir o direito da população atual e de futuras gerações é o dos danos ao meio ambiente. Eles são externalidades, pois “os custos ambientais são sentidos pela sociedade, mas são externos aos estreitos cálculos de ganhos e perdas feitos por empresas individuais e escolhas orçamentárias de indivíduos” (Sachs, 2008, p. 35). O governo

deverá, nesse caso, intervir por meio de políticas públicas para alinhar incentivos privados com os interesses da sociedade.

- **Mercados incompletos** — aparecem quando um bem ou serviço considerado relevante não é ofertado pelo setor privado, ainda que o seu custo de produção esteja abaixo do preço que os consumidores estariam dispostos a pagar. Nesse caso, o poder público pode atuar, oferecendo o bem, seja produzindo diretamente ou estabelecendo uma concessão para que uma empresa privada o faça. Outra modalidade de atuação seria oferecer incentivos fiscais ou incentivos para quem se dispuser a garantir o produto. Um exemplo de bem não ofertado são algumas modalidades de financiamento de longo prazo, vitais para o desenvolvimento, que o sistema financeiro privado do país pode não oferecer. Por conta dessa necessidade, bancos de investimento são criados em diversos países e mesmo como instâncias supranacionais, como o caso do Banco Mundial ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- **Falhas de informação** — ocorrem quando um agente econômico não possui informação necessária sobre bens ou serviços transacionados. O desconhecimento e a consequente assimetria de informações entre agentes podem provocar ineficiências no mercado. Nesse caso, o governo pode tornar obrigatória a divulgação de informações relevantes para que sejam conhecidas por todos os participantes do mercado. É o caso de informações relativas à validade de produtos comestíveis ou de medicamentos, em que se exige não apenas o cumprimento da legislação específica, mas a divulgação das datas exatas de vencimento ao consumidor. Da mesma forma, a Lei das S.A. demanda a publicação de relatórios contábeis dessas empresas para que acionistas, parceiros e o público em geral possam interagir de forma sólida com a empresas.
- **Desemprego e inflação** — apesar de a Teoria do Bem-Estar Social prever que (conforme Fabio Giambiagi e Ana Claudia Além, 2000, p. 24) “Sob certas condições, os mercados competitivos geram uma alocação de recursos que se caracteriza pelo fato de que é impossível promover uma realocação de recursos de tal forma que um indivíduo aumente o seu grau de satisfação sem que, ao mesmo tempo, isso esteja associado a uma piora na situação de outro indivíduo” (Ótimo de Pareto), a presença dessas falhas de mercado impede que tal alocação ideal aconteça. Assim, a presença de desemprego pode não ser rara, especialmente num mundo globalizado em que o mercado conta com fontes inesgotáveis de mão-de-obra barata em vários locais do mundo e a intensa mecanização e automatização dos processos produtivos. O desemprego pode ser oca-

sionado também por sazonalidades na economia dos países ou mudanças introduzidas pela evolução tecnológica no perfil da demanda. Em todos os casos, o governo pode atuar, criando incentivos ao emprego, capacitando os trabalhadores ou incentivando o empreendedorismo.

1.2. Evolução histórica do Estado

Como vimos, o Estado não existiu sempre. Surgiu num determinado momento histórico em função de uma série de fatores sociais, políticos, econômicos etc., com o objetivo de organizar a sociedade sob uma nova estrutura institucional de poder. Para analisarmos as formas históricas assumidas pelo Estado, retomamos a tipologia utilizada por Norberto Bobbio em seu *Estado, Governo e Sociedade* que inclui esta sequência: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto, Estado representativo.

O Estado feudal pode parecer a muitos uma contradição em termos, mas trata-se, evidentemente, de 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. Ao poder “central” do rei caberia apenas a organização do exército e a estruturação da defesa do território, ao passo que o protagonismo político pertenceu aos senhores feudais.

O Estado estamental — outra categoria nessa tipologia baseada na evolução histórica — caracteriza-se pela constituição de órgãos colegiados que reúnem indivíduos possuidores da mesma condição social, os estamentos, que detêm os mesmos direitos e privilégios frente ao poder soberano. Essa forma de Estado difere do Estado feudal em virtude da transformação das relações pessoais entre os indivíduos, além da própria relação entre as instituições, pois as assembleias de estamento surgem como contrapoder ao rei e aos seus funcionários. Posteriormente, o Absolutismo tenderá a acabar com essa contraposição de poderes a partir da ênfase na ideia de poder soberano e absoluto.

O Estado absoluto surge com a concentração e centralização de poderes num determinado território, tendo como referencial a figura do monarca. Com o fim da fragmentação do poder político, pode-se pensar na constituição dos Estados-nação, com o exercício da soberania sobre um território e suas gentes. A soberania se expressa agora no poder de ditar leis sobre uma coletividade, no poder do uso exclusivo da força para proteção contra ameaças externas e imposição da ordem, e no poder de coletar impostos que é assegurado ao rei e elimina poderes autônomos estranhos a ele. Em outros termos, o poder de cidades, sociedades comerciais ou corporações só pode existir mediante autorização

do poder central ao qual se subordinam, ganhando relevo termos tais como “centralização”, “soberania” e “contrato social”.

O Estado representativo aparece na Europa na sequência da Revolução Gloriosa de 1688 e da Revolução Francesa de 1789 e, nos Estados Unidos, após a consolidação da independência no século XVIII. O conceito de representação associa-se à ideia de que um corpo escolhido por cidadãos age em nome destes, e tal corpo é escolhido por meio de um procedimento eleitoral racionalmente estabelecido. Trata-se, antes de tudo, do Parlamento, em que um conjunto de representantes é eleito para decidir que leis deverão governar aquela sociedade e, mais especificamente, que políticas públicas serão implementadas. Inclui também o poder executivo, em que o presidente ou primeiro ministro age representando a coletividade que lhe outorgou o poder para tanto, por um período especificado, mas equilibrando seu poder com o do corpo legislativo.

No regime representativo, o poder conferido aos representantes pode ser retirado seja por uma não renovação do mandato no momento das eleições, seja por decisão dos demais representantes, caso alguma lei que rege a conduta dos parlamentares ou do chefe do Executivo tenha sido burlada, justificando, assim, a cassação do mandato, no caso dos membros do Poder Legislativo, ou o impeachment no caso do presidente. Eleições parlamentares que mostrem um novo desejo dos eleitores podem levar, no sistema parlamentarista, à nova escolha de primeiro ministro.

A democracia representativa é realizada através de uma representação concentrada que se divide nos poderes executivo e legislativo. É importante salientar a análise de Pitkin sobre o tema, que realiza uma reflexão histórica e semântica do conceito de representação. Segundo a autora, “representação” tem sua origem na palavra latina *representare*, que significa “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente” (Pitkin, 2006, p. 17). Por outro lado, em virtude da complexidade da representação, surgem desafios sobre como tornar presente o que não está efetivamente presente. Desse modo, a ausência do representado é atenuada por meio de mecanismos em que a atuação do representante seja publicizada e, de certa forma, passível de controle, o que não quer dizer que esse controle seja absoluto e que não haja uma margem de autonomia nas ações do representante.

Por essa razão, segundo Manin (1995), é possível identificar três sentidos no âmbito da democracia representativa:

- a) Significa que as decisões devam ser realizadas por representantes cuja legitimidade advém da lei ou do voto, pois, embora o povo não governe, “ele não está confinado ao papel de designar e autorizar os que governam.

- Como o governo representativo se fundamenta em eleições repetidas, o povo tem condições de exercer uma certa influência sobre as decisões do governo” (idem, 8);
- b) Afasta a ideia de poder absoluto, na medida em que o representante deve agir nos limites impostos pelos representados, desfrutando de relativa margem de autonomia. Por outro lado, isso não quer dizer que o representante deva fazer o que o representado determina. O que possibilita essa relação conflituosa é a liberdade de opinião, que atenua a não vinculação do governante às opiniões do governado, já que a “liberdade de opinião surge, assim, como contrapartida à ausência do direito de instrução” (idem, 12);
 - c) Significa uma alternativa à complexidade moderna, na qual não há mais espaços para modelos democrático-participativos diretos, a exemplo da *polis* grega. Assim, “a vontade popular se torna um componente reconhecido do ambiente que cerca uma decisão” (idem), tendo em vista que a seleção de representantes ocorre por meio de um procedimento eleitoral.

Como avanço histórico, o Estado representativo introduziu a ideia de que o indivíduo precede o Estado. Ao contrário do Estado estamental, em que a representação se faz por categorias ou corporações, aqui indivíduos singulares (inicialmente, esclarece Bobbio, só os proprietários) detêm direitos naturais e por lei que podem, inclusive, fazer valer contra o Estado. Esse reconhecimento dos direitos do homem e do cidadão representou uma revolução no relacionamento entre governantes e governados.

Para Bobbio, a evolução da democracia representativa caminhou lado a lado com o alargamento dos direitos políticos até a introdução do sufrágio universal. Mas tal complexidade trouxe como consequência a necessidade de se formarem partidos e associações, o que, ao organizarem as eleições, levou à perda da noção originária de representação a qual já não seria mais dos indivíduos singulares, e sim das agremiações que acabam recebendo “uma delegação em branco dos eleitores”.

Mesmo com esses problemas, o Estado representativo é hoje ao menos a referência, mesmo em constituições de países com modelos marcadamente autoritários. Procura-se manter, no texto do ordenamento jurídico da maior parte dos países, ao menos a referência ao Estado representativo.

A partir de outros pressupostos, Bresser-Pereira acrescenta à tipologia o Estado Social, marca de uma evolução que, na sequência das manifestações socialistas do fim do século XIX e, mais recentemente, após a crise de 1929 e suas graves implicações na qualidade de vida das populações europeia e americana,

tornou o cidadão portador de direitos sociais e o aparelho estatal uma fonte de atendimento das necessidades e elas associadas.

Mais precisamente, em decorrência da mudança nas relações sociais causadas, em especial, pela industrialização, buscou-se um novo tipo de Estado que reconhecesse as desigualdades sociais. A falta de condições salubres de trabalho, a ausência de direitos trabalhistas e a exploração foram os problemas que o direito social procurou resolver. Exigiu-se, para tal, uma atuação positiva por parte do Estado no âmbito das relações privadas. 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.

Na concepção de Bresser-Pereira, o Estado Social apresentaria três versões: o Estado do Bem-Estar, o Estado Desenvolvimentista e o Estado Comunista. As propostas estruturam sistemas bastante distintos entre si, mas com uma preocupação comum: dotar o Estado de competências para promover maior igualdade econômica entre cidadãos que, para a etapa mais recente do Estado Representativo, já contariam com igualdade de direitos civis e políticos. Isso envolve um fortalecimento das capacidades de formulação e implementação de políticas sociais e, ao mesmo tempo, uma ênfase na promoção do desenvolvimento e no apoio à indústria local. Além disso, estabelece-se um diálogo firme e constante com sindicatos e associações de trabalhadores.

A crise do Estado no início dos anos 1980 e a posterior derrocada da União Soviética e das economias dos regimes do Leste Europeu trouxeram um profundo questionamento do Estado Social. Criticava-se sua dependência de uma carga tributária elevada, a inibir a produtividade e a saúde financeira das mesmas empresas locais que se pretendia impulsionar e sua desvinculação com uma lógica de trabalho como fator de crescimento humano. Acreditava-se que auxílios pecuniários dissociados de esforço pessoal levariam à dependência e à acomodação do ser humano. Outros criticam a insuficiência do Estado Social em resolver os problemas a que se propõe, criando atenuantes, como salário-desemprego, em vez de combater o desemprego, ajudas em espécie ou dinheiro em vez de criar reais oportunidades.

Mas Peter Lindert (2002, p. 2) demonstra que não há evidências estatísticas de que os Estados com modelos sólidos de bem-estar social financiados por uma carga tributária relativamente elevada tenham experimentado reduções no crescimento do seu PIB e da produtividade. Isso se deve, segundo ele, entre outros fatores, à constituição de uma competência para desenhar desincentivos à evasão do trabalho por parte da juventude, à seleção de um mix de impostos mais favorável ao crescimento e ao efeito positivo do gasto social sobre o cres-

cimento. Não apenas a educação aumenta o PIB *per capita*, mas outros gastos sociais também o fazem.

Em seu modelo predominante hoje em dia, o Estado pode ser diferenciado, no entanto, pelas diferentes tarefas e papéis que assume, o que, por sua vez, resulta também de uma evolução histórica.

Há pouco consenso nessa matéria. Mas, nos tempos em que a expressão Estado começou a ser utilizada, com Maquiavel, o papel do Estado era percebido, sobretudo, como o de prover segurança à população para conduzir suas atividades frente a agressões externas ou crimes internos, cabendo às entidades religiosas registrar os nascimentos e óbitos, acudir os necessitados e, para quem quisesse integrar seus quadros, a educação necessária para tanto. Outros recebiam educação de preceptores contratados. O controle de contratos privados surge inicialmente mais relacionado à cobrança de impostos do que à sua garantia. Além disso, a função judiciária já era exercida antes desse período. O soberano, mesmo antes de se pensar em separação de poderes, atuava muitas vezes como árbitro em desavenças entre seus súditos, no perdão de dívidas entre particulares ou para com o Tesouro Real, e estabelecia sentenças frente a crimes.

Progressivamente as instituições religiosas e, em alguns casos, as próprias comunidades (como no caso americano) foram se responsabilizando pela oferta de educação a um número maior de crianças e jovens, independentemente de vocações religiosas.

O antigo reino da Prússia foi o primeiro país a introduzir, inspirado por Martinho Lutero, a educação pública gratuita e compulsória, de oito anos de duração, para todas as crianças, ainda no século XVIII. A essas alturas, as primeiras escolas públicas americanas já existiam e conviviam com escolas comunitárias e privadas. Na França, onde já existia um sem-número de escolas religiosas, o sistema público foi introduzido nos anos 1880, por Jules Ferry, junto com um processo vigoroso de laicização do ensino (Werebe, 2004). No Brasil, o governo provisório de Deodoro da Fonseca institui, em 1890, o “ensino leigo e livre, em todos os níveis e gratuito no primário” (Decreto 501/1890). Na ocasião, apenas 12% das crianças em idade escolar tinham acesso à educação. Vamos demorar mais 106 anos para universalizar o ensino fundamental.

A saúde surge como preocupação do poder público bem antes disso. Os romanos já apresentavam obras de saneamento, afastando os dejetos humanos de áreas de concentração de pessoas. Posteriormente, epidemias mereceram atenção de governos como foi o caso da peste negra que levou à infrutífera queima de cadáveres seguida pela mais eficiente queima de bairros inteiros. Da mesma forma, o Estado passou a estabelecer, especialmente a partir dos séculos XVIII e

XIX, condições para o estabelecimento de cemitérios, venda de alimentos e destinação do lixo num intróito ao que se chama hoje de Vigilância Sanitária. Nesse sentido, fez construir também esgotos (como o famoso de Londres, cuja obra se fez na sequência da epidemia de cólera de 1854) e aterros sanitários. Pouco a pouco, a partir do século XIX, o Estado começou a vacinar para prevenir doenças, ao mesmo tempo que, em muitos países se estabelecia um sistema de vigilância epidemiológica. Essas novas atribuições demandaram a constituição de uma rede de novos equipamentos públicos, em adição a hospitais, inicialmente operados por ordens religiosas a partir de contribuições filantrópicas. Aqui no Brasil tivemos as Santas Casas de Misericórdia, a primeira datando de 1540, de criação apoiada pelo imperador, mas efetivamente não públicas. O mesmo movimento seguiu o Québec um século mais tarde, com a criação do Hotel-Dieu du Précieux-Sang em 1639 e o Hotel-Dieu de Montreal em 1640. No século XX, o Estado passou a possuir hospitais, ambulatorios e centros de higiene posteriormente chamados de centros de saúde.

Outra atividade assumida pelo Estado desde os seus primórdios, embora não com exclusividade, foi a de construção de estradas. No auge do Império Romano, uma vasta rede de estradas interligava rotas comerciais e permitia o deslocamento de tropas na Europa, norte da África, Anatólia, Índia e China. O império chinês fora responsável pela construção do segmento que interligava a China à Anatólia e à Índia, conhecida como “rota da seda”. Essa porção tinha uma existência de aproximadamente 1.400 anos quando das viagens de Marco Polo, (1270 a 1290 da era comum), certamente sua fase mais importante. As companhias comerciais com seus exércitos privados, as guildas, senhores feudais, a Igreja (inclusive na coordenação das cruzadas) empresas e mesmo proprietários individuais fizeram construir estradas para facilitar o comércio, apoiar movimentação de tropas ou integrar partes distintas de uma mesma propriedade. Mas, essa função foi percebida durante a maior parte do tempo como uma atribuição do poder público, mais modernamente concedida a empresas de construção civil, mediante contratos de concessão ou, mais recentemente, parcerias público-privadas (outra modalidade de concessão).

As primeiras estradas brasileiras foram construídas no século XIX. Nos anos 1920 temos nossas primeiras rodovias. A primeira rodovia pavimentada foi inaugurada em 1928, a Rio-Petrópolis.

Juntam-se às estradas a construção de outras obras de infraestrutura para o desenvolvimento, como portos, ferrovias (que curiosamente surgem no Brasil como empreendimento privado, de propriedade do Barão de Mauá), sistema de ruamento urbano, usinas de geração, distribuição e transmissão de energia elétrica e, mais recentemente, aeroportos e empresas de telecomunicações.

Mas as atividades do Estado na promoção do desenvolvimento não se restringem a obras de infraestrutura. Incluem a formulação de uma política econômica adequada à atração de investimentos e promoção do comércio, um sistema de arbitragem de disputas comerciais estruturado e confiável, um regime de patentes que favoreça a inovação e dê segurança a quem nela desejar investir. Além disso, pode conter uma política industrial que favoreça e financie empreendimentos nacionais.

Cada vez mais o Estado tem sido chamado, nos países em desenvolvimento, a assumir um importante papel no incentivo à competitividade do que neles é produzido. Esse papel, no entanto, deve ser equilibrado com duas outras funções do poder público: a redistributiva e a estabilizadora.

Em situações de pobreza e desigualdades sociais, políticas compensatórias podem completar os investimentos públicos em saúde e educação. Isso, por outro lado, gera um impacto, em termos de carga tributária, que encarece os produtos nacionais e rouba-lhes a competitividade e a possibilidade de criação de empregos — o que agrava a situação social. Da mesma maneira, a política industrial pode, dependendo de seu desenho, levar a desequilíbrios orçamentários que, por sua vez, acarretam inflação, endividamento ou ônus a políticas sociais.

Recentemente, o Estado vem se retirando da produção direta de bens e serviços para o mercado. Isso se deve a uma combinação de fatores: o surgimento de um conjunto de empresas em condições de assumir a direção de empresas públicas que anteriormente ofereciam esses bens, a crise fiscal que resultou no esgotamento da capacidade de investimento do setor público e uma visão ideológica de defesa da redução do tamanho do Estado (o que se convencionou chamar de neoliberalismo).

Mas é interessante observar que, se o Estado se retirou da atividade produtiva em diferentes setores, ele retornou com outras atribuições, geralmente associadas à regulação de serviços públicos concedidos, em mercados que tendem à formação de monopólios. No Brasil, em energia elétrica, área em que muitas empresas de distribuição foram privatizadas, foi criada a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), com funcionários de carreira e independência para atuar no segmento. Da mesma forma, em telecomunicações, a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) se propõe a regular a atuação das empresas que receberam a concessão de serviços de telecomunicações.

Primeiramente, tais agências se situam na interface entre Estado e governo e não se submetem à hierarquia funcional, orçamentária e decisória da administração pública clássica. Em segundo lugar, o que reforça essa liberdade de decisão das agências é o próprio arcabouço jurídico-normativo presente nas diversas legislações de cada uma delas. Em linhas gerais, algumas característi-

cas presentes nas agências são centrais para o seu desenvolvimento institucional autônomo, tais como: a) mandatos dos diretores não coincidentes com os mandatos do chefe do poder executivo que os nomeou; b) garantias em relação à demissibilidade *ad nutum*; c) autonomia funcional e financeira que permita se organizar livremente; d) a impossibilidade de reforma de suas decisões pela administração pública direta. Em terceiro lugar, as agências reguladoras se distinguem também do ponto de vista do conteúdo da decisão. No contexto regulatório, opera-se uma desconcentração das competências e atribuições, de modo que à administração pública caiba proferir decisões políticas, ao passo que às agências caiba proferir as decisões técnicas.

O conjunto das atividades públicas desenvolvidas hoje nos países com Estado estruturado contempla ainda a fiscalização, a diplomacia, a defesa e o policiamento — atividades que, junto com a regulação, são normalmente definidas como exclusivas de Estado. A segurança dos cidadãos frente a agressões externas ou a crimes internos, a representação da nação e de seus interesses no exterior, a arrecadação de impostos vitais para a implantação de políticas públicas e a verificação da conduta de empresas e particulares frente a leis e políticas públicas que protegem o ambiente, a saúde da população e dos rebanhos ou a correta aplicação dos recursos da seguridade social são algumas dessas atividades que o Estado precisa desempenhar para manter uma sociedade organizada e protegida em seus direitos (inclusive os chamados direitos republicanos) (Bresser-Pereira).

1.3. O Estado brasileiro

O Brasil tem um Estado republicano, democrático e representativo. Trata-se de uma República federativa e presidencialista composta de três poderes independentes: Executivo, Legislativo e Judiciário. A federação é formada pela união dos 26 estados, municípios e do Distrito Federal, localizado em Brasília e sob gestão autônoma. São, assim, três os níveis de governo: União, estados e municípios. A República brasileira constitui-se em um Estado democrático de direito e, assim, rege-se por uma Constituição e, considerando-se a configuração política de federação, também possui Constituições estaduais que devem respeitar os preceitos estabelecidos pela Constituição federal, além das leis e dos decretos que as regulamentam.

As eleições no Brasil ocorrem a cada quatro anos para os agentes políticos, tais como para presidente, governador, prefeito, deputados federais, senadores, deputados estaduais ou distritais (os do distrito federal) e vereadores. O alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para todos os brasileiros maiores de



18 anos e são facultativos para analfabetos, maiores de 70 anos e maiores de 16 e menores de 18 anos. Além disso, é vedado o alistamento eleitoral durante o período de serviço militar dos conscritos.

O Brasil prevê expressamente, em sua Constituição, o pluripartidarismo. Nesse sentido, é livre a criação de partidos, que podem autonomamente definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e estabelecer coligações. Esses partidos, contudo, devem ter um caráter nacional, prestar contas à Justiça Eleitoral e não podem receber recursos de entidade ou governo estrangeiro. Todos os candidatos a cargos eletivos devem ter filiação partidária.

1.3.1. Poder Executivo

No Brasil, as funções de chefe de Estado e de chefe de governo são pertencentes ao ocupante do cargo de presidente da República, que é eleito pelo voto direto e com mandato de quatro anos com possibilidade de uma reeleição. O presidente tem como funções básicas representar o país internacionalmente e manter relações e tratados com países estrangeiros, ser o comandante supremo das forças armadas, propor políticas públicas ao Congresso e implantá-las, dirigir a Administração Pública Federal (inclusive a administração tributária) e garantir o cumprimento das leis. Para isso, tem o poder, entre outros, de propor leis ao Congresso, entre elas o Orçamento anual, editar, em casos de emergência, medidas provisórias que têm de imediato o valor de leis, mas devem ser votadas em seguida pelo Legislativo, sancionar ou promulgar leis ou vetar projetos de lei. Conta também com a Polícia Federal e com a Agência Brasileira de Inteligência. Conta com os recursos dos tributos arrecadados pela União, além de ser assessorado por Ministros de Estado que pode nomear livremente. No caso de

impedimento do presidente eleito, assumem o cargo, na sequência, o vice-presidente, o presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado e o do Supremo Tribunal Federal.

Nos estados federados, o chefe do Executivo é o governador, que também é eleito por voto direto por quatro anos, com direito a uma reeleição. Nos termos da Constituição estadual, o governador também deve propor à Assembleia Legislativa e implantar políticas públicas estaduais, dirigir a Administração Pública estadual (inclusive a arrecadação de tributos estaduais) e garantir o cumprimento das leis em seu estado. Para isso também conta com instrumentos, desde que referendados por suas constituições estaduais. Contam, em primeiro lugar, com os recursos de tributos estaduais arrecadados pelo estado e com a partilha dos impostos arrecadados em outros níveis. Alguns estados contam com medidas provisórias, como o Governo Federal, e todos podem e têm iniciativas de leis (como a Lei Orçamentária Anual), sendo possível sancioná-las ou promulgá-las ou vetar projetos de lei. O governador preside a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros; estes dois últimos são, no entanto, forças auxiliares e reserva do exército nacional. Pode propor ação direta de inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal, além de ser assessorado por secretários estaduais que pode nomear livremente.

Nos municípios, o chefe do Executivo é o prefeito, que também é eleito por voto direto e com mandato de quatro anos com possibilidade de uma reeleição. O prefeito tem como funções básicas propor políticas públicas municipais à Câmara de Vereadores, nos termos da Lei orgânica do município (lei que organiza e orienta as ações realizadas no município de acordo com os preceitos da Constituição Federal e estadual do estado em que se localiza) e implantá-las, dirigir a Administração Pública municipal (inclusive a arrecadação de tributos municipais) e garantir, no limite das suas atribuições, o cumprimento das leis em seu município. Pode e deve propor leis à Câmara Municipal (inclusive a Lei do Orçamento Anual), sancionar ou promulgar leis municipais ou vetar projetos de lei. Algumas prefeituras contam com guardas municipais. O prefeito é assessorado por secretários ou diretores municipais, por ele livremente escolhidos.

1.3.2. Poder Legislativo

O Legislativo elabora as leis do país, estado ou município. É exercido pelo Congresso no âmbito federal. O Congresso Nacional é bicameral, ou seja, integrado por duas Câmaras: a Câmara dos Deputados, com 513 integrantes com mandatos de quatro anos, e o Senado, com 81 senadores eleitos para mandatos de oito anos, sendo que, a cada eleição, é renovado um terço do Senado e, na eleição subsequente, dois terços das cadeiras ocupadas pelos senadores. A Câ-

mara dos Deputados é composta por representantes do povo, que são eleitos pelo sistema proporcional, em cada estado, território e no Distrito Federal. O número de deputados depende do número de eleitores de cada estado, sendo que nenhuma unidade da Federação terá menos de oito ou mais de 70 deputados. O Senado Federal é composto por representantes dos estados e do Distrito Federal, que são eleitos pelo sistema majoritário, em que cada estado é representado por três senadores. Compõe também o Congresso o Tribunal de Contas da União, órgão que presta auxílio ao Congresso Nacional nas atividades de controle e fiscalização externa.

	Câmara de Deputados (513)	Senado Federal (81)
Representantes	Do povo	Dos estados e do DF
Representação	Proporcional (limites de 8 e 70)	Paritário (3 por Estado)
Sistema eleitoral	Proporcional	Majoritário
Duração do mandato	4 anos	8 anos (1/3 e 2/3)

Nos estados, o Legislativo é exercido pelas Assembleias Legislativas e, no Distrito Federal, a partir de um sistema híbrido que incorpora as competências legislativas de estado e município pela Câmara Distrital. O número de integrantes das Assembleias Legislativas está relacionado ao número de deputados federais, e a remuneração dos deputados estaduais não pode exceder a 75% do que ganham os federais.

Nos municípios, o Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, e tanto o número de vereadores quanto sua remuneração serão um percentual do que ganham os deputados estaduais, crescente de acordo com sua população.

1.3.3. Poder Judiciário

O Poder Judiciário — que é a instituição estatal responsável pela atividade jurisdicional de resolução de conflitos — somente pode agir para a concretização de direitos mediante provocação de quem se sentir lesado pela ação ou omissão de outrem. O ordenamento jurídico brasileiro possui princípios que reforçam essa perspectiva e traduzem garantias para a inércia judicial, a exemplo do princípio do juiz natural e o princípio da inércia da jurisdição ou do impulso oficial.

O princípio do juiz natural — expressamente previsto no art. 5º, XXXVII e LIII da CRFB — tem como conteúdo não apenas a prévia definição do órgão investido de poder jurisdicional de decisão sobre a causa (vedação aos tribunais de exceção, por exemplo), mas também a própria garantia de justiça material, isto é, a independência e a imparcialidade dos juízes (impossibilidade de esco-

lher o juiz ao qual será distribuída a ação, por exemplo). Os referidos dispositivos jurídicos versam o seguinte:

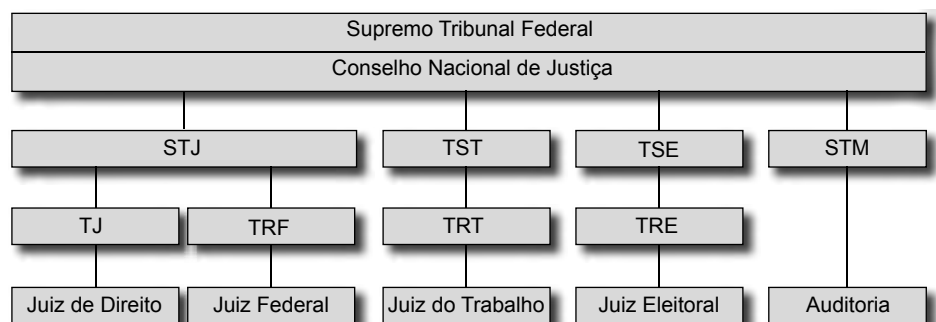
Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXVIII - não haverá juízo ou tribunal de exceção (...); LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente. (Brasil, 1988)

O princípio da inércia da jurisdição — expressamente previsto no art. 2º do Código de Processo Civil — determina que o início do processo, em regra, seja somente por iniciativa das partes. Assim, faz-se necessária a petição inicial, que é o documento pelo qual o autor invoca a prestação jurisdicional e, a partir disso, o processo é regido por meio do impulso oficial provocado pelas partes no órgão jurisdicional. O referido dispositivo jurídico versa o seguinte:

Art. 2º Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e forma legais. (Brasil, 1973)

Desse modo, o Judiciário exerce a função jurisdicional, isto é, possui a capacidade de julgar, de acordo com a Constituição e as leis do país, quando provocado por uma parte que ajuíza uma ação para resolver um conflito com outra parte. O acesso à justiça é um direito fundamental do cidadão.

São órgãos do Poder Judiciário o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Federais e juízes federais, os Tribunais Eleitorais e juízes eleitorais, os Tribunais do Trabalho e juízes do trabalho, os Tribunais Militares e juízes militares, os Tribunais Estaduais e juízes estaduais e do distrito federal e territórios. Observe que, no Brasil, os juízes são considerados órgãos.



Seu órgão máximo é o Supremo Tribunal Federal (STF), formado por 11 juízes de notável saber jurídico e reputação ilibada, escolhidos pelo presidente da República com aprovação do Senado. Seu papel é de guardião da Constituição e cabe-lhe, entre outros, julgar ações diretas de inconstitucionalidade, ações contra o Presidente, seus ministros, membros do Congresso Nacional e o Procurador-Geral, litígios da União, estados e Distrito Federal com Estados estrangeiros e organismos internacionais, conflitos entre estados e a União ou entre estados, conflitos de competência entre tribunais superiores, julgar em recurso como última instância decisões que se acreditam ter contrariado a Constituição.

O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 membros, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, entre eles um Ministro do Supremo Tribunal Federal, que o preside, um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, juízes, membros do Ministério Público, advogados e dois cidadãos, de notável saber jurídico e de reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Os membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, receber reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo aplicar sanções administrativas, se for o caso.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) compõe-se de, no mínimo, 33 Ministros, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal. Compete ao STJ, entre outros, processar e julgar, originariamente: nos crimes comuns, os governadores dos estados e do Distrito Federal, os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal; as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados; os mandados de segurança decididos em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando denegatória a decisão; as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e do outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no país; julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos estados, do Distrito Federal e territórios, quando a decisão de que se recorre contrariar tratado ou lei fede-

ral, julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal ou der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

São órgãos da Justiça Federal: os Tribunais Regionais Federais e os Juízes Federais. Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo Presidente da República. Compete aos Tribunais Federais, entre outros, processar e julgar, originariamente: os juízes federais da área de sua jurisdição, as revisões criminais e as ações rescisórias de julgados seus ou dos juízes federais da região; os mandados de segurança e os habeas-data contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal; os conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao Tribunal. Julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição.

Há também, no Poder Judiciário Federal, estruturas especializadas, como a Justiça Eleitoral, a Justiça Militar e a Justiça do Trabalho.

São órgãos da Justiça Eleitoral: o Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais. Trata-se de uma justiça *sui generis* tendo em vista sua total composição por membros integrantes de outros órgãos judiciários. Não há ingresso diretamente na carreira da magistratura eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral é o órgão máximo da estrutura da Justiça Eleitoral. É o ápice da estrutura. É composto por sete membros: três juízes dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal, eleitos por voto secreto; dois juízes dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça, eleitos por voto secreto; dois juízes, dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal e nomeados pelo presidente da República.

A Justiça Militar da União tem como órgãos de sua composição: o Superior Tribunal Militar, a Auditoria de Correição, o Conselho de Justiça, os Juízes-Auditores e os Juízes-Auditores Substitutos. Para efeito de administração da Justiça Militar, o território nacional é dividido em Circunscrições Judiciárias Militares. Atualmente são 12 Circunscrições, e cada uma possui uma ou mais Auditorias da Justiça Militar. O primeiro grau de jurisdição da Justiça Militar, fugindo à tradição do Poder Judiciário, é um órgão colegiado. Trata-se do Conselho de Justiça, composto pelo Conselho Especial de Justiça e pelo Conselho Permanente de Justiça. São eles responsáveis pelo processo e julgamento dos casos de competência da Justiça Militar da União, os crimes militares definidos em lei. O Superior Tribunal de Justiça tem sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional. É composto de 15 ministros, sendo todos nomeados livremente pelo presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal.

São órgãos da Justiça do Trabalho: o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais Regionais do Trabalho e os Juízes do Trabalho. O Tribunal Superior do Trabalho compõe-se de 27 ministros, escolhidos dentre brasileiros nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal. Compete à Justiça do Trabalho, entre outras atividades: processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho, mesmo as da Administração Pública, as ações que envolvam exercício do direito de greve; as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores e entre sindicatos e empregadores.

Nos estados, no distrito federal e nos territórios o Poder Judiciário é exercido pelo Tribunal de Justiça, com atribuições definidas em Constituição estadual. A Justiça Estadual é o ramo da Justiça comum competente para apreciar as matérias que não estejam afetas constitucionalmente à Justiça especializada ou à Justiça Federal, também pertencente à Justiça comum. Trata-se, portanto, de uma competência residual. A Constituição Federal prevê como órgãos do Poder Judiciário Estadual os tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios. São, portanto, dois graus de jurisdição. O segundo grau de jurisdição é integrado pelos Tribunais de Justiça, com sede na capital do Estado e jurisdição em todo o território estadual. São órgãos colegiados compostos por membros chamados desembargadores. Poderá também ser criada, por lei, a Justiça militar estadual, envolvendo os policiais militares e os bombeiros. Pela Constituição de 1988, os municípios não possuem poder Judiciário.

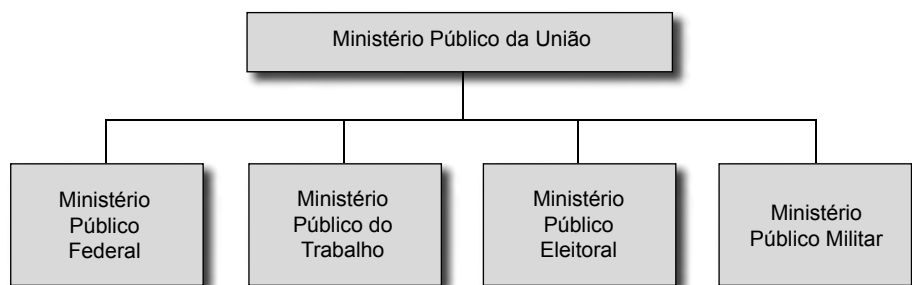
1.3.4. O Ministério Público

Em linhas gerais, o Ministério Público (MP) é uma instituição dinâmica de garantia e efetivação de direitos, haja vista não precisar ser provocado para atuar em prol de sua concretização. Principalmente em relação aos direitos prestacionais, isto é, direitos que exigem a atuação do Estado para concretizá-los por meio de políticas públicas, a possibilidade de agir independentemente de provocação possibilitou ao MP ocupar um espaço singular no plano da efetivação de direitos.

No Brasil, o MP adquiriu um perfil distinto não só em relação ao regime constitucional anterior, mas também em relação a qualquer configuração constitucional já existente. A Constituição de 1988 se dedica especificamente ao MP entre os artigos 127 e 130, estabelecendo uma série de diretrizes e normas gerais de funcionamento e atuação dessa instituição no âmbito dos direitos sociais e coletivos.

Seguramente, se trata de uma das legislações institucionais mais inovadoras do mundo, porque situou o Parquet fora da subordinação ou direção de quais-

quer dos Poderes, mantendo, porém, uma similitude com o Poder Judiciário, pois estabeleceu princípios e garantias comuns àquelas aplicáveis ao referido Poder e aos seus juízes. Considerado função essencial à justiça, é responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A configuração institucional do MP é a seguinte:



I - Ministério Público da União, que compreende:

- a) Ministério Público Federal;
- b) Ministério Público do Trabalho;
- c) Ministério Público Militar;
- d) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

II - Ministérios Públicos dos Estados.

No Ministério Público da União, a chefia é ocupada pelo Procurador-Geral da República, que é escolhido pelo Presidente da República dentre os integrantes da carreira de Procurador da República, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

Nos estados e no Distrito Federal, o Ministério Público elabora lista tríplice dentre integrantes da carreira para escolha do Procurador-Geral de Justiça, que será escolhido pelo governador, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

As funções do Ministério Público são, entre outras: zelar pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição; promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; defender judicialmente os direitos e interesses das populações in-

dígenas; exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

1.4. Questões para aprofundamento

1. Quais as principais transformações políticas, sociais e econômicas pelas quais tem passado o Estado contemporâneo?
2. Diferencie os conceitos de Estado e Administração Pública e estabeleça uma relação entre eles.
3. O Estado no Brasil já foi unitário e é hoje federativo. Em que período histórico foi adotado cada modelo e por quê?
4. A Administração Pública pode adotar posições distintas das decididas pelo governo? Em caso afirmativo, em que contexto?
5. Estabeleça alguns desafios políticos da operacionalização das decisões de Estado pela Administração Pública. Considere a questão do patrimonialismo.
6. O Brasil já teve uma experiência parlamentarista. Pesquise um pouco o período, descreva-o brevemente e discuta as vantagens e desvantagens do parlamentarismo no caso brasileiro.
7. Em que casos há a possibilidade de conflitos entre as funções econômicas do Estado?
8. Apresente exemplos de externalidades positivas e negativas que, a seu ver, justificariam uma atuação do poder público.
9. Quais as vantagens, a seu ver, da separação de poderes? No parlamentarismo, como se dá essa separação?
10. O poder executivo pôde, em várias ocasiões, fazer aprovar boa parte de suas propostas pelo legislativo. Isso configura um desequilíbrio entre poderes?
11. Em alguns países, os juízes do Supremo Tribunal são nomeados pelo presidente (caso brasileiro). Em outros, podem ser por ele destituídos (caso, por exemplo, do Paquistão). Como fica a independência dos poderes nesses casos?
12. Estabeleça uma diferença entre as ideias de Estado liberal e Estado social.
13. Reflita sobre duas políticas públicas típicas do Estado social, de modo a estabelecer suas características e estratégias de ação.
14. Pesquise no Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, no Boletim do Tesouro Nacional ou em outras fontes e informe o tamanho do Estado no Brasil em termos de carga tributária, número de

- funcionários públicos em relação à população, despesa pública em relação ao PIB. Parece grande? Por quê? Você acredita que vem crescendo?
15. Quais as principais características políticas do Estado brasileiro?
 16. Quais as principais diferenças entre Ministério Público e Poder Judiciário? Pense em algumas situações cotidianas.
 17. As mudanças no papel do Estado, nos 50 últimos anos, são expressivas. Que novas atribuições parecem fazer mais sentido? Em que funções o Estado se sairia melhor se fizesse uma parceria com o setor privado?

1.5. Bibliografia Complementar

- ALEXANDRINO, Marcelo & BARRETO, Vicente Paulo. *Direito Constitucional descomplicado*. Niterói: Impetus, 2007.
- ARANTES, Rogério Bastos. “Direito e política — o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091999000100005&script=sci_arttext. Acesso em: 04/11/2008.
- ASENSI, Felipe Dutra. “Reforma do Judiciário e tratados internacionais: a Emenda Constitucional nº 45 e o novo 3º do art. 5º.” *Âmbito Jurídico*, Porto Alegre, v. 34, 2006.
- BARBOSA, Rui. “A questão social e política no Brasil”. In: SOUSA, O. T. de. *O pensamento vivo de Rui Barbosa*. São Paulo: Martins, 1965.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e efetividade de suas normas — limites e possibilidade da Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- CALABRESI, Guido & BOBBIT, Phillip. *Tragic choices*. Nova York e Londres: W.W. Norton & Company, 1978.
- CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.
- D’ARAÚJO, Maria Celina. “Reforma política e democracia.” In: OLIVEIRA, Fátima. *Política de gestão pública integrada*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- FOUCAULT, Michel. “A governamentalidade”. In: MACHADO, R. (Org.). *Microfísica do poder*. São Paulo: Graal, 2004.
- HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. “Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 60, 2006.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- MANIN, Bernard. “As metamorfoses do governo representativo.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, 1995.
- PIKIN, Hannah. “Representação: palavras, instituições e ideias.” *Revista Lua Nova*, vol. 57, 2006.
- SARMENTO, Daniel. “A ponderação de interesses na Constituição Federal.” Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de & SARMENTO, Daniel (Orgs.). *Direitos sociais — fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- TILLY, Charles (1996). *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Edusp
- TORRES, Alberto. *A organização nacional*. Brasília: UnB, 1982.

URUGUAI, Visconde do. “Ensaio sobre o Direito Administrativo.” *In*: CARVALHO, J. M. de (org.). *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2002.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Unb, 1991.