

## MÓDULO I: O ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 1- O Estado

O Estado pode ser definido de diversas maneiras. Uma delas sustenta que o Estado é um conjunto de instituições encarregadas do monopólio do uso da violência. Outra sustenta que o Estado é uma organização, embora possa ser mais propriamente caracterizado como um conjunto organizacional, já que agrega diversas organizações.

Avançando um pouco mais, pode-se definir o Estado como uma estrutura política e organizacional formada pelos seguintes elementos ou partes:

- poder político soberano,
- um povo, que se organiza de modo a formar a sociedade;
- um território, ou seja, uma base física sobre a qual se estende a jurisdição do poder soberano.
- um governo, através do qual se manifesta o poder soberano do Estado

O poder político soberano significa o poder mais alto que existe dentro do território com relação ao seu povo, e frente a outros Estados. Expressa-se como ordenamento jurídico impositivo, ou seja, o conjunto das normas e leis que se exercem *imperativamente e extroversamente*.

Vejamos o que significa isso. Todas as demais organizações existentes na sociedade - igrejas, sindicatos, empresas, universidades, partidos políticos, etc - possuem normas que se limitam a regulá-las internamente. O Estado é a única organização cujo poder regulatório ultrapassa os seus próprios limites organizacionais e se estende sobre a sociedade como um todo - sendo, por isso, chamado de "poder extroverso".

Além disso, e em virtude disso, o Estado é a única organização dotada de soberania. Ou seja, internamente o seu poder se superpõe a todos os poderes sociais, que lhe ficam sujeitos de forma mediata ou imediata; e externamente o seu poder é independente do poder de outros Estados e/ou atores não-estatais.

O território – que inclui o espaço terrestre, aéreo e aquático - é um outro importante elemento do Estado. Mesmo o território desabitado - onde não têm lugar interações sociais - é parte do Estado, que sobre ele exerce poder soberano, controlando seus recursos. Por outro lado, ainda que haja sociedade, ou até mesmo nação, quando não há território controlado pelo poder soberano, não há Estado.

O Povo, por sua vez, é o conjunto de cidadãos que se subordinam ao mesmo poder soberano e possuem direitos iguais perante a lei.

O Governo, por sua vez, é o núcleo decisório do Estado, formado por membros da elite política, e encarregado da gestão da coisa pública. Enquanto o Estado é permanente, o governo é transitório porque, ao menos nas democracias, os que ocupam os cargos governamentais devem, por princípio, ser substituídos periodicamente de acordo com as preferências da sociedade.

Na realidade, o Estado é parte da sociedade. É uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade, ao mesmo tempo que dela faz parte. A sociedade, por sua vez, é a fonte real de poder do Estado, na medida em que estabelece os limites e as condições para o exercício desse poder pelos governantes.

## 2- As Funções do Estado

Existem pelo menos duas hipóteses sobre como e para que finalidade se constituiu e se manteve esta complexa estrutura organizacional que é o Estado. A primeira afirma que o Estado surgiu de um processo histórico de crescente complexificação da sociedade e da sua divisão em classes, destinando-se a assegurar o sistema de classes vigente. A outra hipótese sustenta que o Estado surge de um contrato entre os homens, pelo qual estes renunciam a uma parte da sua liberdade - especialmente a parte que se refere ao uso privado da violência. Os homens fazem isso a fim de poder contar com uma autoridade que, monopolizando o uso da força, possa manter a ordem, garantir os direitos de propriedade e assegurar a execução dos contratos.

Em qualquer das duas hipóteses, a primeira **função do Estado** é a manutenção da ordem e da segurança interna e a garantia da defesa externa. É por esse motivo que um dos componentes fundamentais do Estado é o aparato de segurança pública constituído por uma força policial e militar pública. É também por esse motivo que freqüentemente o Estado é definido como a instituição que exerce o monopólio legítimo do uso da força ou da coerção organizada.

Entretanto, a própria função de manutenção da ordem exige mais do que o controle dos meios para o exercício da violência. A menos que se admita a hipótese do poder arbitrário, a manutenção da ordem pelo Estado - a resolução de conflitos, a aplicação da justiça, a imposição de sanções - exige regras estabelecidas. Assim, uma outra função do Estado é a de regulamentação jurídica. Ou seja, a partir das suas relações com a sociedade, o Estado estabelece o ordenamento jurídico das interações coletivas. Por outro lado, já que suas atividades, por definição, não são auto-sustentáveis, a segunda **função do Estado** é estabelecer e cobrar tributos dos que vivem sob seu domínio e administrar os recursos obtidos dessa forma. É por esses motivos que um outro componente fundamental do Estado é o quadro administrativo ou administração pública, que tem como atribuição decidir, instituir e aplicar as normas necessárias à coesão social e à gestão da coisa pública.

Essas são funções clássicas do Estado, presentes mesmo nas concepções do Estado mínimo, originalmente características do capitalismo competitivo, quando predominava aquilo que hoje denominamos Estado Liberal.

Todavia, com variações entre os diferentes países, o Estado "mínimo" - que se restringia a assegurar as condições de funcionamento do mercado - representava antes um modelo ideal do que a efetiva realidade, particularmente no que dizia respeito ao comércio exterior. Em outras palavras, como regra, já nos séculos XVIII e XIX, na maior parte dos países ocidentais o Estado desempenhava funções de proteção à economia interna, mediante políticas claramente protecionistas. A concepção minimalista do Estado, na verdade, se resumia às funções sociais.

Ainda assim, desde o século XVIII alguns Estados europeus (Áustria, Prússia, Rússia, Espanha) começaram a desenvolver outras funções, orientadas para o bem-estar dos súditos. Essas, entretanto, não eram típicas do moderno Estado capitalista: tinham natureza estritamente assistencial e assumiam o caráter de uma dádiva patriarcal em estruturas de poder do tipo patrimonialista. No século XIX, somente na Prússia - cujo capitalismo ainda era frágil - é que foram aprovadas leis de proteção do Estado ao proletariado industrial, nas situações de trabalho, invalidez e velhice.

Na Inglaterra, berço do capitalismo moderno, já no século XVIII alguns círculos intelectuais defendiam a necessidade de o Estado atuar na educação dos cidadãos. Entretanto, foi somente no início do século XX que foram aprovadas medidas para a instituição de um seguro nacional de saúde. Pouco depois, com a Primeira Guerra Mundial inicia-se um processo mais amplo de intervenção do Estado na economia, tanto na produção (indústria bélica) como na distribuição (gêneros alimentícios e sanitários) de bens. Mais tarde, com a grande crise de 1929, as tensões sociais criadas pela inflação e pelo desemprego provocaram um aumento generalizado da atividade social do Estado visando a sustentar o emprego e evitar o absoluto aviltamento das condições de vida dos trabalhadores.

Todavia, somente na década de 1940 é que efetivamente se definiu uma **função social do Estado**, com a afirmação explícita do princípio do Estado de Bem Estar Social: *“independentemente da sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direito a ser protegidos contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez) ou de curta duração (doença, maternidade, desemprego).”*

Finalmente, desde o fim da Segunda Guerra, na maioria das sociedades industrializadas assumiu-se como função do Estado a oferta de serviços sociais, que gradualmente passaram a abranger diversas políticas de proteção e de compensação das desigualdades sociais - renda mínima, alimentação, saúde, educação, habitação, etc - asseguradas aos cidadãos como direito político e não como caridade. Ao mesmo tempo, o Estado assumiu a função de prover a maximização da eficiência do sistema econômico mediante a planificação e a gestão direta de grandes empresas, a regulamentação econômica e a intervenção pública em sustentação à iniciativa privada. De forma bastante simplificada, estas características definem o chamado Welfare State ou Estado de Bem Estar Social.

No caso brasileiro, desde a década de 1930 o Estado assumiu uma função central na economia, seja através do ingresso direto na atividade econômica, como produtor, ou como promotor direto do desenvolvimento, segundo o modelo de substituição das importações. Por todo o período que compreende os governos Getúlio Vargas, Gaspar Dutra, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros/João Goulart e todos os governos do regime militar, o Estado brasileiro assumiu definitivamente a função de intervenção - sob variadas formas - no processo econômico a título de estimular o desenvolvimento e suprir áreas não exploradas pela iniciativa privada.

Em proporção muito inferior, também assumiu funções sociais, com a política de proteção ao trabalho, através da CLT e, mais tarde, com algumas políticas de saúde e de educação pública, ou até mesmo de habitação. Entretanto, durante a maior parte do tempo, a maioria das políticas sociais brasileiras esteve restrita aos que possuíam empregos formais, descaracterizando a dimensão universalista típica do Estado de Bem Estar. Só recentemente, com a Constituição de 1988 - e em algumas áreas específicas, como a de educação e de saúde - é que foram efetivamente implementadas políticas sociais universalistas.

### 3- Os Poderes do Estado: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário

Vimos que o Estado é uma estrutura política e organizacional dotada de poder extroverso, que exerce imperativa e soberanamente. Como se exerce esse poder? Como ele pode ser controlado?

Na história do mundo ocidental, nem sempre foram estabelecidas distinções entre Estado e governo. A diferenciação entre esses dois conceitos é típica do pensamento democrático, onde cumpre um papel essencial para fundamentar as propostas de limitação ao poder arbitrário. John Locke, por exemplo, no Segundo Tratado sobre o Governo, ao sustentar que os governos abusivos podem ser dissolvidos sem que a sociedade política - o Estado - entre em desintegração, oferece uma via para o controle do poder dos governantes.

E é também Locke que elabora uma das primeiras e mais importantes reflexões sobre a separação dos poderes, embora seja menos conhecido que Montesquieu, autor ao qual classicamente se atribui a doutrina da separação dos poderes.

Na lógica do pensamento desses dois grandes autores existe uma mesma idéia: sempre que o poder é concentrado, é grande a possibilidade de que seja exercido de maneira abusiva. O abuso vai até onde encontre limites. O único limite ao poder é o próprio poder. Então, a sociedade política deve ser organizada de tal modo que o poder seja um freio ao próprio poder. Isso se faz através da divisão do poder em partes dotadas de atribuições distintas e limites precisos. Dessa forma, sendo independentes, cada uma das partes poderá servir de freio às demais. Assim, em termos genéricos, cada um dos poderes exerce funções limitadas e específicas, como se segue.

*Ao Legislativo cabe fazer as leis, aperfeiçoá-las e revogá-las. Ao Executivo cabe aplicar as leis, assegurar a ordem interna e a defesa externa, bem como conduzir as relações internacionais. Ao Judiciário cabe julgar e punir as transgressões às leis e arbitrar dissídios da ordem civil à luz da legislação estatuída.*

No caso brasileiro, a Constituição estabelece que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Artigo 44). E que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competências da União (Artigo 48).

Estabelece, também, que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (Artigo 76).

Finalmente, estabelece que o Poder Judiciário é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais, Tribunais e Juizes do Trabalho, Tribunais e Juizes Eleitorais, Tribunais e Juizes Militares e Tribunais e Juizes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios; O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores possuem jurisdição sobre todo o território nacional.

Nos países onde o sistema de governo é parlamentarista a separação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo é menos nítida do que nos países com sistema de governo presidencialista. Isso ocorre porque no parlamentarismo o Poder Executivo é exercido pelo Gabinete, que é formado pelos parlamentares eleitos pelo partido político ou pela aliança partidária que conseguiu eleger a maioria no Congresso. Neste caso, as funções de controle e fiscalização do Legislativo sobre o Executivo cabem, por definição, aos partidos de oposição.

Nos países de governo presidencialista, o Poder Executivo é eleito separadamente. Existe uma nítida distinção entre este e o Legislativo. Entretanto, o governo procura compor uma maioria de parlamentares no Congresso, que sirvam de base de apoio às políticas governamentais.

Os três Poderes são independentes. Mas deve haver um equilíbrio entre eles, que é dado por mecanismos de pesos e contrapesos. Assim, tem-se a presença de cada um dos Poderes na órbita do outro, mediante as faculdades de estatuir e de impedir.

O Executivo mostra-se presente na órbita do Legislativo por meio da mensagem presidencial (que recomenda) e do poder de veto (que impede), pela iniciativa em matéria orçamentária e financeira, pela elaboração de leis delegadas com a autorização do próprio Legislativo, e, excepcionalmente, também pela utilização da Medida Provisória (que tem força de lei). O Executivo participa na esfera do Judiciário pela faculdade de nomear membros deste Poder e de conceder indultos.

O Legislativo envolve-se nos domínios do Executivo através das faculdades de rejeição do veto, de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa, de instaurar processo de impeachment contra a autoridade executiva, de aprovação de tratados e de apreciação e ratificação das indicações do Executivo para o desempenho de cargos da administração pública, além da organização administrativa e judiciária do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios. Além disso, exerce a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, mediante suas atribuições de controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Em relação ao Judiciário, o Legislativo atua na organização do Poder Judiciário, na atividade de processar e julgar Ministros do Supremo tribunal Federal e de proceder a julgamento político.

O Poder Judiciário, atua na esfera legislativa ao iniciar lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura. O poder de impedir do Judiciário é exercido frente ao Legislativo quando decide sobre a inconstitucionalidade de seus atos e frente ao Executivo quando profere a ilegalidade de medidas administrativas.

#### **4- O Papel Social do Estado**

O papel social do Estado vem sendo redefinido em todo o mundo ocidental moderno, desde o final da década de 1970. Na primeira metade daquela década, iniciou-se uma grande crise econômica, de escala mundial, cujo marco inicial mais visível foram as duas crises do petróleo (de 1973 e 1979). Encerrou-se, então, a fase de prosperidade vivida pelo mundo desde o fim da Segunda Guerra, sendo substituída por uma prolongada recessão, a partir da qual constataram-se acentuados problemas de inviabilidade do chamado Estado de Bem Estar Social (Welfare State).

Até então, o mundo capitalista vivia um período de altas taxas de desenvolvimento econômico e de um amplo consenso quanto ao papel do Estado de promover o crescimento econômico e o bem estar social. Em outras palavras, acreditava-se que era função do Estado: *(a) intervir ativamente na economia - regulamentando, estimulando e produzindo bens e serviços - a fim de gerar empregos e desenvolver áreas estratégicas; (b) oferecer políticas sociais de natureza universalista, especialmente políticas compensatórias.*

Ora, em nenhum país, nem em nenhuma época da história, as atividades do poder público (Estado) foram destinadas a, ou capazes de gerar riquezas. Assim sendo, para financiar todas e quaisquer das suas tarefas, o Estado necessita extrair recursos dos empreendimentos produtivos. Ou seja, como regra, a atividade pública se sustenta com os recursos gerados pela atividade privada. Porém, com a crise econômica, o investimento privado se reduz e a capacidade do Estado de extrair tributos se torna drasticamente menor. Esta é a chamada “crise fiscal” : o Estado simplesmente não consegue arrecadar o suficiente para manter os seus gastos e, por outro lado, tem dificuldades em gastar dentro dos limites do que arrecada.

Ocorre que, mesmo pagando impostos, a sociedade sofre as consequências da crise fiscal – a falta de vagas nas escolas ou a má qualidade do ensino público; as condições apavorantes que enfrentam os que têm que recorrer ao sistema público de saúde; o aumento da criminalidade e da violência, sem que as forças policiais sejam capazes de garantir a segurança dos cidadãos; a precariedade das estradas e vias públicas; a lentidão da justiça, etc - enfim, serviços públicos insuficientes e de má qualidade. Insatisfeita com isso, a sociedade nega aos governantes o apoio e a confiança para que adotem medidas destinadas a resolver esses problemas.

Finalmente, um processo que vinha se desenvolvendo de maneira acentuada desde a Segunda Guerra - a globalização e as grandes transformações tecnológicas, especialmente nas áreas de microeletrônica e telecomunicações - assume a sua dinâmica mais acelerada a partir da década de 1980.

Até então, o Estado Nacional era o ator mais relevante das relações internacionais. Essas se orientavam principalmente em torno do conflito leste-oeste, lideradas pelas duas potências hegemônicas - Estados Unidos e URSS - sendo as assimetrias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento uma das suas dimensões. Com a queda do Muro de Berlim em 1989 e com a dissolução da União Soviética em 1991-92, acabam-se as principais distinções políticas e econômicas entre o mundo ocidental, democrático e capitalista e o mundo oriental, autoritário e socialista.

Novos atores assumiram papéis centrais no cenário internacional e as disputas passaram a envolver diretamente atores não-estatais - como as ONG's, os movimentos étnicos, as corporações transnacionais, os agentes do sistema financeiro internacional, etc. O conflito já não obedece ao eixo capitalismo/socialismo, leste/oeste. Mas também não se resume ao eixo norte/sul, países desenvolvidos/países em desenvolvimento, embora este tenha ganho maior relevância e suscitado novas questões, principalmente tendo em vista o processo de liberalização dos mercados externos.

Nesse novo ambiente, aumenta a interdependência das nações, os Estados nacionais passam a dispor de menor poder regulatório, tornam-se mais vulneráveis às grandes corporações transnacionais (desde os empreendimentos legítimos até o crime organizado), perdem boa parte da sua capacidade de controlar os fluxos financeiros e comerciais e de decidir autonomamente as suas políticas macroeconômicas.

Além disso, o processo de regionalização faz com que os blocos econômicos - como a União Européia, o Nafta e o Mercosul – assumam um papel mais relevante, substituindo grande parte das relações bilaterais por relações multilaterais. Com isso, os Estados perdem uma outra parcela da sua capacidade de gerir autonomamente seus negócios internos.

Todas essas transformações resultaram em importantes mudanças no papel do Estado e no estabelecimento de novas relações com os diversos agentes da sociedade e com os atores internacionais. Definitivamente, nesse novo ambiente já não são contempladas as funções de provedor direto de todos os bens e serviços sociais, nem de produtor econômico competindo com a iniciativa privada.

Em primeiro lugar, na maior parte das sociedades ocidentais os governos adotaram políticas de privatização, reduzindo ou mesmo eliminando a sua participação direta na economia. Assume-se hoje que o papel do Estado, que irá prevalecer no século XXI, será o de regulador e de transferidor de recursos, e não o de Estado executor. As exceções seriam as funções executivas estritas do Estado, as que afetam diretamente direitos humanos fundamentais e/ou questões éticas e as atividades que não podem ser recompensadas no mercado via cobrança dos serviços. Em linhas gerais, o papel do Estado seria:

- *assegurar os direitos do cidadão e do consumidor;*
- *estimular o desenvolvimento auto-sustentado;*
- *incentivar a competitividade do setor privado;*
- *induzir a busca de padrões mais elevados de qualidade dos bens e serviços oferecidos pelo mercado;*
- *coibir as práticas predatórias e ilegais na busca do lucro econômico.*

Nas relações com as organizações privadas prevalece a perspectiva de que existem claras e relevantes distinções entre o mercado e o setor público e de que o que é mais racional e enriquecedor para a sociedade como um todo é a cooperação entre as duas esferas - e não a superposição, nem o protecionismo injustificado.

Também mudaram as relações do Estado com a sociedade civil organizada. Entende-se hoje que instituições como sindicatos, ONG's, associações civis, entidades filantrópicas, etc., compartilham com o Estado o fato de serem orientadas para o interesse público, embora não sejam propriedade estatal. Assim, exibem um significativo vínculo de afinidade com o Estado e podem representar um importante canal de articulação com os interesses sociais, tornando a ação do Estado mais efetiva e contribuindo para o melhor atendimento das necessidades dos cidadãos.

Antes, essas organizações eram percebidas principalmente como demandantes - frente às quais o Estado ou fazia concessões ou competia pela lealdade de suas clientelas. Hoje, passam a ser vistas como parceiras em potencial, dotadas de recursos estratégicos - conhecimento específico, trânsito junto às clientelas, intimidade com os problemas a serem solucionados, etc - nas suas áreas de atuação, sendo capazes de suprir a ação do Estado em diversas áreas e, em outras, somar esforços para obter melhores resultados.

## **5- A Relação Estado/Cidadão e Cidadão/Estado**

Até aqui, o centro da discussão tem sido o Estado. Cabe agora passar ao outro lado: o cidadão. Para isto, é útil começar discutindo o que é cidadania.

Cidadania é um conceito bastante antigo, tendo se originado na cidade-Estado grega. Embora tenha passado por numerosas e profundas mudanças, a idéia básica do conceito de cidadania permanece a mesma.

Cidadania significa a efetiva possibilidade do indivíduo tomar parte, por vias diretas ou indiretas, nas decisões coletivas que afetam a sua vida e o seu destino. Em outras palavras, significa o direito e a capacidade dos membros de uma sociedade de interferirem no próprio Direito, ou seja, na formulação e execução das leis. Em troca deste direito, o indivíduo se compromete a contribuir, de alguma forma, para com o bem estar da coletividade.

Isso quer dizer que a cidadania é uma relação de direitos e deveres. Relação - de direitos e deveres - para com quem? Para com o conjunto dos cidadãos e das pessoas jurídicas por eles instituídas. Isto quer dizer que a cidadania é, por um lado, uma relação de direitos que são assegurados ao indivíduo nas suas interações com outros indivíduos da mesma natureza<sup>1</sup> e também nas suas relações com o Estado<sup>2</sup>; e por outro lado, uma relação de deveres, aos quais o indivíduo está obrigado nas suas interações com outros indivíduos da mesma natureza e também nas suas relações com o Estado.

A presença do Estado é uma condição essencial para a cidadania, ou seja, sem Estado não existe a possibilidade da cidadania. Entretanto, pode existir Estado sem que haja cidadania, como ocorria nos Estados Absolutistas do início da Idade Moderna; ou pode existir Estado sem que a cidadania seja assegurada em sua plenitude, como ocorria e ocorre nos Estados autoritários contemporâneos.

Do ponto de vista dos direitos, historicamente, primeiro foram estabelecidos os direitos civis - em relação a um Estado que antes era opressor ou despótico: a garantia da segurança (vida e integridade física), liberdade (de ir e vir, de crença, de opinião e de fazer tudo o que não fosse proibido) e de propriedade (de trabalhar, de comprar e vender bens e serviços, de desfrutar e de acumular os bens adquiridos).

Mais tarde, no século XIX, os democratas conquistaram os direitos políticos - em relação a um Estado que antes era oligárquico e politicamente excludente: o direito de associar-se, de manifestar e divulgar opinião, de votar e de ser votado, de participar e influir nas decisões.

---

<sup>1</sup> Para melhor compreensão, será útil estabelecer algumas diferenças. População é qualquer conjunto de indivíduos. Logo, população não é o mesmo que sociedade. Povo, por sua vez, é o conjunto de cidadãos que possuem direitos iguais perante a lei. Entretanto, a idéia de direitos iguais não abrange nem o conceito teórico nem o fenômeno real do poder político e dos interesses, que certamente não são iguais. Assim, povo não é a mesma coisa que sociedade, já que esta última inclui as manifestações de poder político e de interesses e implica diferenciação. Sociedade é o conjunto de cidadãos que mantêm relações entre si, compartilham determinadas regras de vida coletiva e que se diferenciam segundo os seus interesses e o poder político que possuem, inclusive o poder organizacional. O conceito de sociedade se refere à esfera privada da vida coletiva, que é a base da formação de interesses: o espaço da família, das crenças religiosas, das manifestações étnicas e culturais e, principalmente, das atividades econômicas.

<sup>2</sup> O conceito de Estado se refere à esfera pública, ou seja, o espaço dos interesses coletivos.



Ainda mais tarde, na segunda metade do século XIX, os socialistas definiram os direitos sociais, que só no decorrer do século XX foram inscritos nas constituições de vários países: o direito à instrução e educação, o direito à proteção contra situações de vulnerabilidade ou dependência de longa duração (velhice, invalidez) ou de curta duração (doença, maternidade, desemprego) e vários outros - como renda mínima, alimentação, saúde, habitação, etc - assegurados aos cidadãos enquanto direito, e não como caridade.

Entretanto, nas duas últimas décadas do século XX começou a surgir um conjunto de novos direitos, que ainda encontram-se à espera de maior reflexão por parte de juristas, filósofos e políticos.

Trata-se de “direitos” que, por assim dizer, ou sempre existiram ou passaram a existir em virtude das transformações mundiais recentes: as mudanças da intimidade, que deram origem à demanda pelos direitos de privacidade, abrangendo a proteção à intimidade e à família, a regulamentação das relações de gênero e chegando até a proteção contra a exploração infanto-juvenil; a mudança do relacionamento do homem com a natureza, que ensejou a reivindicação a todo um conjunto de direitos ambientais; as guerras, a exploração econômica desenfreada e as mudanças culturais deste século chamaram a atenção para a necessidade de assegurar os direitos ao patrimônio histórico-cultural das nações; e, por último, mas não menos importante, a grande transformação na percepção do papel do Estado e das relações entre os interesses privados e o interesse público deram origem à demanda pelo direito ao patrimônio econômico público, ou – em palavras mais simples – o direito à “coisa pública”.

Vale indagar: o que é “coisa pública”? Em primeiro lugar, é o conjunto de bens patrimoniais e recursos financeiros originados dos impostos pagos pelos cidadãos sendo, por isso, propriedade da coletividade. Desta forma, a “coisa pública” é muito diferente da propriedade privada, que consiste em um direito de exclusividade no desfrute de qualquer bem ou serviço obtido por meios privados.

Em segundo lugar, além do patrimônio material, a “coisa pública” abrange também as instituições do regime político, construídas pelo esforço e envolvimento da sociedade. Finalmente, o conceito de “coisa pública” abrange também um significado mais amplo de patrimônio comum do povo, compreendendo tudo o que é público, inclusive a educação, a cultura, a ciência e a tecnologia, o meio ambiente, etc.

Dada a sua natureza, nessas três acepções, a “coisa pública” é mais que “estatal”, e deve ser gerida tendo em vista o interesse da sociedade - e não o interesse de grupos privados ou um suposto interesse do Estado.

Todos esses aspectos acima mencionados dizem respeito ao conceito de cidadania enquanto exercício assegurado de direitos. Cabe agora mencionar alguns dos principais deveres implícitos nesta mesma relação.

Para começar, se a cidadania se define como a participação dos indivíduos na formulação e execução das leis, a primeira implicação lógica do ponto de vista dos deveres, é a obediência às leis estabelecidas.

Embora isto possa parecer evidente, vale ressaltar que, sem esta aquiescência, nem sequer é possível a vida em sociedade. Por isso, a obediência às leis significa a obrigação de todos de contribuir para a manutenção da ordem que viabiliza a coexistência coletiva, reduzindo os custos da coerção. Isso porque, como as leis consistem em regras destinadas a estabelecer os limites entre o interesse particular e os interesses coletivos, por mais óbvio que seja o dever de obedecer às leis, alguns indivíduos podem estar pouco

propensos a cumpri-lo quando isso implicar em restrições ao seu interesse particular. E, todas as vezes que alguns privilegiam o seu interesse particular em detrimento da lei, os custos de coerção – prevenção, repressão e punição – se tornam mais elevados e recaem sobre os demais membros da coletividade.

Um segundo dever de cidadania é a contribuição, na forma do trabalho de todos - segundo suas capacidades e habilidades - para as atividades de defesa pública, sempre que se fizer necessário reagir a efetiva ameaça à integridade da coletividade. Isso significa tanto a defesa externa, quanto o envolvimento dos cidadãos nas atividades de defesa civil, nos casos de calamidade ou emergência pública.

Um terceiro dever de cidadania consiste na contribuição para o financiamento das atividades de interesse comum da coletividade. Na prática, corresponde ao pagamento de impostos destinados a prover recursos para assegurar a aplicação das leis; para estabelecer e sustentar as instituições destinadas a tornar exequível o exercício de todos os direitos de cidadania; e para promover o desenvolvimento social.

Na realidade, o pagamento de impostos é o que viabiliza todos os serviços e bens oferecidos pelo Estado à sociedade: saúde, educação, segurança, reforma agrária, cultura, proteção ambiental, e muitos outros. Quando os indivíduos se negam ao cumprimento deste dever de cidadania, no mínimo, as consequências são: (a) os bens e serviços oferecidos a eles próprios são prejudicados em quantidade e em qualidade; (b) os bens e serviços oferecidos a outros cidadãos são prejudicados da mesma maneira; (c) outros indivíduos são onerados de alguma outra forma para suprir os deficits gerados.

O quarto - mas não menos importante - dever de cidadania diz respeito ao controle social. Durante o século XX foi se tornando claro que, à medida que crescia o montante de recursos compreendidos como “coisa pública”, crescia a cobiça dos grupos de interesses particulares e a sua capacidade de se apropriar privadamente desses bens. Começou a se tornar evidente que a cidadania só atingiria a sua plenitude quando os cidadãos se tornassem conscientes do interesse público.

Ou seja, para além dos seus direitos de usufruto particular, os cidadãos serão tanto mais cidadãos, quanto menos forem simples espectadores e maior for o seu compromisso para com o bem público. Com isso, começou a se estabelecer a noção de um dever cívico de controle social que se exerce não apenas sobre as agências, serviços e servidores públicos, mas também sobre as empresas, instituições e agentes privados.

Na realidade, o controle social consiste em uma mistura, um híbrido de dever e direito – como a rejeição, a denúncia e o combate à corrupção e ao nepotismo, aos privilégios corporativos, às transferências ilegítimas [ainda que legais] de recursos públicos, à exclusão social, à violação dos direitos humanos, à baixa qualidade de bens e serviços oferecidos à população, etc

Resumindo, a concepção predominante nas sociedades democráticas contemporâneas evoluiu para a idéia de que o Estado e as organizações que o compõem – ao invés de servirem ao próprio Estado e serem auto-referidas - existem para servir à sociedade, para atender aos cidadãos. Em consequência, as relações do Estado com os cidadãos em geral passaram por um significativo processo de transformação cujo foco é o exercício da cidadania ativa. Os cidadãos é que são os portadores dos direitos fundamentais que justificam a própria existência do Estado e de suas organizações. Nesse sentido, não apenas os cidadãos são percebidos como portadores de direitos, mas também de deveres, e vistos como co-responsáveis pela efetividade dos bens públicos. Essa co-

responsabilidade resulta, de um lado, da inclusão dos cidadãos nos processos de controle social; e, de outro, na sua participação ativa na escolha dos dirigentes das organizações, na formulação das suas políticas e no acompanhamento e avaliação dos resultados. Implica, portanto, novas relações “Cidadão-Estado” e “Estado-Cidadão”, onde a ênfase recai sobre a participação política, a transparência e accountability.

## **6- A Constituição Federal, a Constituição Estadual e as Leis Orgânicas Municipais**

Da mesma forma que a separação dos Poderes representa um mecanismo para evitar o uso arbitrário da autoridade, assim também ocorre com o arranjo federativo. Para entender como isto ocorre, é útil recordar as distinções existentes quanto à forma dos Estados. Simplificando um pouco, é possível dizer que, quanto à forma, os Estados podem ser unitários ou federados.

O Estado Unitário é aquele no qual a ordem política, a ordem jurídica e a ordem administrativa formam uma unidade singular, referida a um só povo, um só território e um único titular do poder público. Inexistem coletividades inferiores ao próprio Estado que sejam providas de órgãos próprios. Assim, o governo é organizado em apenas dois níveis, um soberano: o nacional; e o outro: as administrações locais que, como regra, não possuem autonomia política, jurídica, nem administrativa.

Já o Estado Federado consiste no Estado soberano, formado pela união de uma pluralidade de estados-membros. Existem três níveis efetivos de governo, e não apenas um governo e as instâncias administrativas subordinadas. Entre o governo nacional e os governos locais ou municipais, situa-se um nível intermediário: o governo estadual, dotado de autonomia política, jurídica e administrativa.

O poder do Estado federado emana dos estados-membros, ligados em uma unidade estatal (União). Os estados-membros não possuem soberania externa e, do ponto de vista interno, acham-se em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência. Como essa independência é parcial, expressa-se como autonomia e não como soberania.

Desse modo, cada um dos estados-membros pode mover-se livremente, desde que se limite à esfera da competência que lhe é atribuída pela norma constitucional comum, expressa como Constituição Federal. Para isso, tanto a União como cada um dos estados-membros possuem sua própria Constituição, suas próprias leis ordinárias, e seus próprios poderes executivos, legislativos e judiciários. Dessa forma, constituem sistemas políticos completos.

Os cidadãos estão sujeitos à observância tanto da legislação federal como das leis específicas dos estados-membros a que pertencem, além das leis municipais. O problema do conflito de obediência entre os três níveis de governo e suas jurisdições se resolve mediante a norma constitucional de que os estados regem-se pela sua Constituição Estadual e demais leis que adotarem, desde que observados os princípios da Constituição Federal (Artigo 25) e os municípios regem-se por Lei Orgânica Municipal própria, atendidos os princípios da Constituição Federal e da Constituição do respectivo Estado (Artigo 29).

No Brasil, existem atividades que representam atribuições de competência privativa da União, conforme o estabelecido no Artigo 21 da Constituição. Já no Artigo 23 são descritas

as atribuições compartilhadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, há todo um conjunto de temáticas sobre as quais a atividade de legislar cabe exclusivamente à União (Artigo 22), havendo um outro conjunto de matérias cuja legislação cabe concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal (Artigo 24) e um terceiro rol de assuntos de competência legislativa municipal (artigo 30).

Quando se trata de legislação concorrente, a competência da União se limita ao estabelecimento das normas gerais, e esta não exclui a competência suplementar dos Estados. Entretanto, as normas gerais suspendem a eficácia da lei estadual no que for contrário à lei federal. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados podem exercer competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. Nos casos previstos pela Constituição, a União poderá intervir nos Estados e no Distrito Federal (Artigo 34); e os Estados poderão intervir em seus Municípios e a União poderá intervir nos Municípios localizados em Território Federal (Artigo 35).

A relação política entre os estados-membros e a União se dá através da representação parlamentar. Os estados-membros atuam politicamente ao nível da União através do Senado Federal. O Congresso Nacional é formado de Câmara dos Deputados e Senado Federal. A Câmara dos Deputados representa os cidadãos da Federação em sua totalidade, expressando o poder político soberano e o interesse nacional. Já o Senado Federal constitui a câmara representativa dos Estados, na qualidade de elementos constitutivos da União.

Dessa forma, o Estado Federado organiza-se segundo dois princípios. O princípio da autonomia, que faz de cada estado-membro um sistema político completo e independente, nos limites das normas gerais que regem a União, expressas na Constituição Federal.

E o princípio da participação, pelo qual os estados-membros - mediante sua presença no Congresso Nacional via Senado Federal - tomam parte ativa no processo de elaboração da norma política que rege toda a organização federal, intervêm diretamente nas deliberações em conjunto, e são partes tanto na criação como no exercício da substância mesma da soberania.

Da mesma maneira que os estados-membros participam da esfera federal, existe a presença constante da União no seio dos estados-membros. Essa presença não ocorre estritamente por via legislativa, pois a Constituição confere também à União competência para o exercício de atribuições administrativas por via executiva direta. Além disso, a União dispõe de tribunais superiores cuja jurisdição se estende aos estados-membros; e de uma corte de justiça federal destinada, entre outras coisas, a arbitrar os litígios entre a União e os estados-membros e destes entre si, de maneira a operar o equilíbrio da ordem federativa.

## **7- O que é Administração Pública**

O que hoje entendemos como “Administração Pública” consiste em um conjunto de agências e de servidores profissionais, mantidos com recursos públicos e encarregados da decisão e implementação das normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública.

A Administração Pública Federal brasileira é composta pelos três Poderes. Neste texto, merece especial destaque o Poder Executivo, que é formado pela Presidência da República, pelos órgãos da administração direta e indireta.

A Presidência da República é formada pelo Gabinete do Presidente e do Vice-Presidente da República, Casas Civil e Militar e pelas Secretarias Geral, de Comunicação Social e de Assuntos Estratégicos.

A Administração Direta é constituída pelos Ministérios Regulares e Extraordinários, os quais são dotados de: Secretarias Executivas, Consultorias Jurídicas (que são órgãos da Advocacia Geral da União), Secretaria de Controle Interno (CISSET), Secretarias específicas, Departamentos, Coordenações e Divisões

A Administração Indireta é composta por Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

As atividades dessas agências e servidores devem ser realizadas em conformidade com aquilo que a lei estabelece, e de acordo com os princípios constitucionais que regem a administração pública.

Isso ocorre porque a administração pública, nas sociedades democráticas contemporâneas, expressa um compromisso do Estado para com a segurança e o bem-estar da sociedade e o exercício da cidadania. Isso, certamente, é diferente da atividade privada. Também é diferente do que caracterizava o “serviço público” no mundo arcaico, tradicional ou pré-moderno, onde os funcionários que compunham o quadro administrativo eram comprometidos com o chefe político ou com o grupo poderoso, ao qual prestavam lealdade pessoal.

## **9- Serviços Públicos, Serviços de Utilidade Pública e Entes de Cooperação**

Um dos aspectos mais importantes da discussão sobre os serviços públicos e a administração pública refere-se aos tipos de propriedade em questão. Atualmente, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas – a pública e a privada – como geralmente se pensa<sup>3</sup>. Existem, na realidade, três tipos de propriedade: a propriedade privada; a propriedade pública estatal; e a propriedade pública não-estatal.

É privada a instituição ou propriedade voltada para o interesse privado: a realização de lucro (empresas) ou o consumo privado (famílias).

É estatal a instituição ou propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado e do patrimônio público.

É pública a instituição ou propriedade voltada para o interesse público e não para o consumo privado. Se for integrante do aparelho do Estado e do patrimônio público é propriedade pública estatal. Se não o for, é propriedade pública não estatal.

Geralmente, são propriedades públicas não estatais todas as organizações sem fins lucrativos, que configuram o que hoje se intitula “Terceiro Setor”, ou seja, um segmento

<sup>3</sup> Bresser Pereira (1996) esclarece que a crença de que seriam apenas duas formas de propriedade, relacionadas à divisão entre o Direito Público e o Direito Privado resulta do fato de que o Direito Público foi confundido ou identificado com o Direito Estatal, enquanto o Direito Privado foi entendido como englobando as instituições públicas não estatais sem fins lucrativos, que na verdade são públicas – e não privadas.

social difuso que atua entre o Estado e o Mercado e reúne um grande número de entidades e iniciativas de interesse social.

Na redefinição do papel do Estado na sociedade contemporânea, estabeleceu-se que os “serviços públicos” são aqueles que correspondem a atividades exclusivas do Estado, envolvendo o “poder de Estado”. Ou seja, o poder de legislar, de tributar, de fiscalizar, de julgar, de reprimir, de punir, e de administrar a “coisa pública”.

Os serviços públicos, portanto, correspondem a todos os serviços de segurança pública (polícia, bombeiros, defesa civil, vigilância sanitária e ambiental, forças armadas, etc) de regulamentação e fiscalização, de fomento e de seguridade social básica (Sistema Unificado de Saúde, previdência social, auxílio desemprego, etc)

Os “serviços de utilidade pública” são todos aqueles que, embora não envolvendo o poder de Estado, são realizados ou subsidiados pelo Estado porque são relevantes para a sociedade ou são condição para o exercício da cidadania.

Entretanto, esses serviços não são exclusivos do Estado, podendo ser e frequentemente sendo oferecidos pelo setor público não-estatal: ONG's, entidades filantrópicas tradicionais, instituições de trabalho voluntário, entidades de filantropia empresarial, etc São as universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa, hospitais, museus, etc

Cabe observar que nada impede que esses serviços sejam também oferecidos pela iniciativa privada, com a finalidade de lucro. Nesse caso, entretanto, deixam de Ter a característica de utilidade pública, não podendo ser subsidiados pelo Estado.

Os entes de cooperação na administração pública são, basicamente, as organizações sem fins lucrativos que se caracterizam como instituições públicas não estatais, formalmente denominadas “Organizações Sociais” (OS) nos termos da Lei no. 9.637, de 18/05/98, que cria o Programa Nacional de Publicização.

“Organização Social” na verdade não significa um tipo de entidade pública não-estatal, mas sim uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado. Por isso, a fim de dar reconhecimento e qualificação a um vasto conjunto de entidades, nem estatais, nem privadas, geradas por iniciativa da comunidade, a Lei No. 9.790, de 24/03/99 dispõe sobre as “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIP), institui e disciplina o termo de parceria, dentre outras providências.

Ambos os tipos de entes de cooperação não se encontram subordinados aos princípios da administração pública, que serão examinados a seguir.

## **10-Princípios da Administração Pública**

Em conformidade com a Constituição brasileira (Art. 37), as atividades desenvolvidas pelos servidores públicos devem obedecer aos princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

O princípio da legalidade. Significa que os atos dos servidores públicos, no exercício das suas funções, devem ser realizados em conformidade com a lei. Esta é a primeira distinção importante frente às atividades privadas. No setor privado, tudo o que não for proibido, é permitido. Com isso, há uma ampla gama de atividades sobre as quais a lei não se pronuncia - nem para proibir nem para autorizar - e que estão em aberto àqueles que atuam

no setor privado. Com o serviço público é diferente: as atividades devem ser realizadas ao amparo da lei, ou seja, em conformidade com aquilo que a lei estabelece.

A publicidade é o caráter do que é feito em público e em nome do público: implica a visibilidade e transparência das decisões e ações e a responsabilidade pública pelos atos praticados. Novamente, há uma diferença em relação ao setor privado, cujas decisões e ações se dão na esfera particular, não requerendo prestação de contas públicas, e que, desde que não impliquem transgressões aos limites legais, permanecem no domínio privado.

O princípio da impessoalidade. A lei, nas sociedades modernas, possui a característica da universalidade, ou seja, aplica-se a todos em geral, sem distinção de qualquer espécie. A impessoalidade é a característica que tona as ações dos servidores públicos independentes de qualquer particularidade. Ou seja, não há preferências, privilégios ou qualquer tipo de diferenciação, a menos que esteja prevista em lei. Também é diferente do setor privado, onde é absolutamente legítimo, e freqüentemente recomendável, tratar os clientes de forma diferenciada, personalizada.

A moralidade, por sua vez, está relacionada aos princípios ético-filosóficos que regem as democracias modernas e que se aplicam seja de modo absoluto para qualquer tempo ou lugar, seja em referência às ações de grupos ou pessoas determinadas: a justiça, a equidade e a probidade. Já o setor privado obedece aos princípios do mercado: a busca do lucro através da competitividade. Obviamente, isso não significa dizer que o mercado é antiético. Significa apenas que as suas limitações éticas são outras, diversas daquelas que regem a atividade pública.

Finalmente, a eficiência significa que os atos da administração pública devem ser desempenhados visando a melhor relação custo/benefício na gestão dos recursos públicos.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

ABRUCIO, Fernando Luiz. "O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente". Brasília: ENAP, 1996.

ASMEROM, Haile K. & REIS, Elisa P. (Eds.). Democratization and Bureaucratic Neutrality. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1996

BOBBIO, Norberto (Org.). Dicionário de Política. Brasília: Ed. UnB, 1994.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BRASIL, PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Ministério da Administração e da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

LIPSON, Leslie. Os Grandes Problemas da Ciência Política, Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo, Coleção Os Pensadores, São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MARTINS, Luciano. "Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral". Cadernos ENAP, Brasília: ENAP, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira. "Estado, Aparelho de Estado e Sociedade Civil". Brasília: MARE/ENAP, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. "Da Administração Burocrática à Gerencial". Brasília: Revista do Serviço Público, Ano 47, Vol. 120, No.1, 1996.

SANTOS, Alvacir Correa dos. Contratação Temporária na Administração Pública. Curitiba: Genesis Editora, 1996.

SCHWARTZMAN, Simon. "Desempenho e Controle na Reforma Administrativa", Brasília: ENAP, 1996.

WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.