Enap Escola Nacional de Administração Pública

Introdução ao Estudo da Economia do Setor Público

Módulo 1 Noções Básicas de Teoria Geral do Estado

Brasília - 2017

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Francisco Gaetani

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota Teixeira

Conteudista
Sérgio Ricardo de Brito Gadelha

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2017

Enap Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1. Boas-vindas **5**

2. O Estado e a Educação Fiscal **6**
2.1 O que é o Estado? 7
2.2 Diferença entre Estado e Nação 7
2.3 Diferença entre Estado, União e República Federativa do Brasil (Estado Federal) 9
2.4 Os Poderes do Estado 11

3. Administração Pública **13**

4. Organização do Estado Brasileiro **14**
4.1 Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública 14

5. Revisando o Módulo **15**

Referências **16**

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Módulo 1 Noções Básicas de Teoria Geral do Estado

1. Boas-vindas

Olá! Seja muito bem-vinda(o) ao curso de Introdução ao Estudo da Economia do Setor Público, o qual se trata do primeiro curso que compõe a trilha de Educação Fiscal, resultado da parceria entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Secretaria de Orçamento Federal e a Enap.

É um prazer ter você como participante e auxiliar na construção de seu conhecimento acerca desse assunto.

Neste curso, estudaremos noções básicas de teoria geral do Estado, dedicando-se a entender conceitos como Estado, Nação, Povo, População, etc. Além disso, teremos um breve entendimento a respeito dos Poderes do Estado e da Administração Pública em seus diferentes níveis (federal, estadual e municipal).

Em seguida, estudaremos importantes conceitos econômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB) e suas diferentes formas de mensuração, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), PIB per capita, salário mínimo, agentes econômicos, entre outros.

O entendimento desses conceitos será importante para analisarmos as justificativas da intervenção do Estado na economia, sendo essa intervenção necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas.

Enfim, com esse aprendizado, esperamos que você seja capaz de fazer análises quanto à existência do Estado e às justificativas de sua intervenção na economia. Esses conhecimentos irão ajudar você a compreender questões relacionadas à Educação Fiscal.

Desejamos um excelente estudo!

Enap

2. O Estado e a Educação Fiscal

Suponhamos que, na página de um jornal de grande circulação, estivesse estampado como matéria principal um apelo aos cidadãos para que ajudassem a fiscalizar se os recursos públicos nas áreas de educação, saúde e segurança pública estavam sendo, de fato, investidos de forma eficiente.

Qual seria sua atitude diante desse apelo? O que sua atitude tem a ver com a fiscalização de recursos públicos? Será que conhecer um pouco sobre esses assuntos é discutir Educação Fiscal?

Bem, essas perguntas são essenciais para permitir que você reflita a respeito da importância da sua participação como um cidadão crítico que se informa e fiscaliza as ações de políticas públicas em seu país, que procura conhecer o papel do Estado, cuja atuação também deve ser precisa, investigativa e fiscalizatória.

É dessa relação entre sociedade e Estado que podemos entender a necessidade e as possibilidades da Educação Fiscal no país. Entretanto, é necessário compreender antes algumas ideais e conceitos básicos de teoria geral do Estado, dentre elas: a existência do Estado e o seu papel na sociedade, na economia, e em relação ao desenvolvimento de uma Nação.

É importante salientar que essas ideias apresentam forte relação entre o Estado e a economia, tendo em vista que a sociedade moderna precisa de serviços essenciais que somente o Estado pode oferecer, como nas áreas de saúde, segurança, educação e infraestrutura.

Esses serviços se concretizam para a população por meio das políticas públicas, conforme demonstrado na imagem a seguir e que será estudado ao longo do curso.

Figura 1- Políticas Públicas

2.1 O que é o Estado?

O Estado é uma sociedade natural, o que decorre do fato de os homens viverem necessariamente em sociedade e aspirarem realizar o bem geral que lhes é próprio. Por isso, e para isso, a sociedade se organiza em Estado, tendo em vista que, em algum momento, o homem sentiu o desejo vago e indeterminado de um bem que ultrapassasse o seu bem particular e imediato, mas que ao mesmo tempo fosse capaz de garanti-lo e promovê-lo.

Esse é o bem geral, bem comum ou bem público (em um sentido jurídico), que somente é alcançado por meio da coordenação de esforços organizados por um grupo específico. A partir do conceito de Estado, analise atentamente a figura a seguir e reflita: **Por que existe o Estado?**

Figura 2- Por que existe o Estado?

Pois bem, viver implica em necessidades que não são apenas individuais ou de grupos específicos, mas de uma sociedade inteira, tais como distribuição de justiça, elaboração de leis, e fornecimento de bens e serviços públicos (saúde, educação, segurança pública, saneamento básico, etc.). Cabe ao Estado, que representa a sociedade politicamente organizada, o atendimento dessas necessidades.

2.2 Diferença entre Estado e Nação

Estado e Nação são palavras sinônimas? A resposta é não! Estado é a entidade político-social juridicamente organizada para executar os objetivos da soberania nacional. Já o conceito de Nação envolve a existência de vínculos comuns entre os habitantes de determinado local.

Embora possuam inegável sentido político, esses vínculos se caracterizam principalmente mediante relações qualificadas por fatores subjetivos que decorrem das mais diferentes origens, por exemplo: raça, geografia, religião, cultura, etc. (BERNARDES e FERREIRA, 2012).

Enap

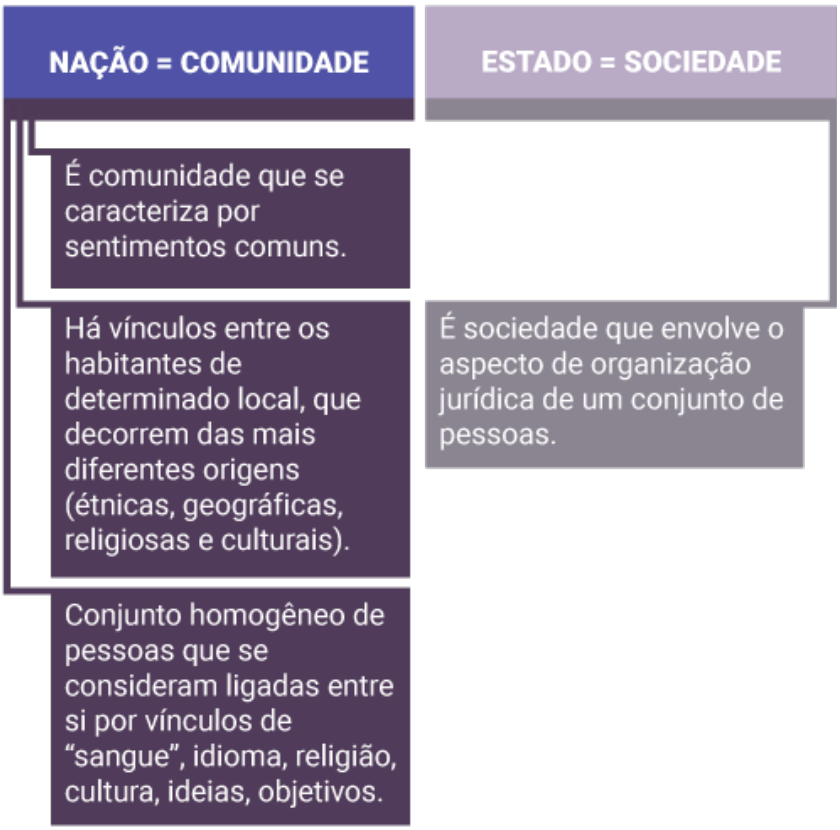

Figura 3- Nação x Estado

De acordo com Bernardes e Ferreira (2012), o Estado é composto por três elementos básicos:

- **Território:** é a base física do Estado, sobre a qual se fixa o povo e se exerce o poder estatal.
- **Povo:** conjunto de pessoas dotadas de capacidade jurídica para exercer os direitos políticos assegurados pela organização estatal. Ou seja, trata-se de associação humana.
- **Governo:** conjunto das funções necessárias à manutenção da ordem jurídica e da administração pública. Representa comando por parte de autoridade soberana.

Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a Nação de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade.

SAIBA MAIS

Povo ≠ População: povo e população são conceitos distintos. De maneira específica, população é um conceito que envolve aspectos meramente estatísticos do número total de indivíduos que se sujeitam ao poder do Estado, incluindo, por exemplo, os estrangeiros, apátridas e os visitantes temporários. No Brasil, entretanto, a regra de que os direitos políticos são reservados somente a quem pertença ao povo comporta exceção, por causa do regime de equiparação entre brasileiros e portugueses, quando houver reciprocidade (artigo 12, parágrafo primeiro, Constituição Federal de 1988).

O artigo 1º, Parágrafo Único da Constituição Federal de 1988, informa que:

"Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Isso significa que o povo é o titular da soberania, bem como é aos componentes do povo que se reservam os direitos inerentes à cidadania.

O território é o elemento material, espacial ou físico do Estado. É a sua base geográfica, compreendendo a superfície do solo que o Estado ocupa, o seu mar territorial e o espaço aéreo.

O governo é a organização necessária ao exercício do poder político, sendo a soberania o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer, dentro de seu território, a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência. Observe um esquema que resume os conceitos mencionados.

Figura 4- Povo x Nação

2.3 Diferença entre Estado, União e República Federativa do Brasil (Estado Federal)

Com base nos conceitos estudados, podemos dizer que o Estado é uma instituição organizada política, social e juridicamente, ocupando um território definido, dirigido por um governo que possui soberania, reconhecida tanto interna quanto externamente, em que, por vezes, a lei máxima é uma Constituição escrita.

Já a União é uma pessoa jurídica de direito público interno, entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal. A União possui competências administrativas e legais determinadas constitucionalmente. Mas, não podemos confundi-la com a República Federativa do Brasil (Estado federal), uma vez que a integra.

Nessa linha de raciocínio, a República Federativa é o todo, ou seja, é o Estado Federal Brasileiro, pessoa jurídica de direito público internacional, integrada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme apresentado na figura a seguir.

Enap

Figura 5- Composição da República Federativa do Brasil

É importante ressaltar que é por meio da União que a República Federativa do Brasil se apresenta nas suas relações internacionais, ou seja, é a União que representa o Estado Federal perante os outros Estados soberanos.

Um detalhe interessante é que a União somente representa o Estado Federal nos atos de Direito Internacional (Art. 21, inciso I, CF/88), pois quem efetivamente pratica os atos de Direito Internacional é a República Federativa do Brasil, juridicamente representada pelo Presidente da República. A União é somente uma das entidades que forma esse todo, denominado de Estado Federal.

No Direito Administrativo Brasileiro, a expressão "Estado", em sentido amplo, abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Destacamos que o Estado, em suas relações internacionais, possui soberania; enquanto a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas suas relações internas, possuem apenas autonomia.

Temos um poder político central (União), poderes políticos regionais (Estados) e poderes políticos locais (Municípios), além do Distrito Federal, que, em virtude da vedação constitucional à sua divisão em municípios, acumula poderes regionais e locais (CF/1988, Art. 32, § 1º).

SAIBA MAIS

Caso tenha interesse em conhecer um pouco mais sobre poder constituinte, cláusulas pétreas e insuscetível de abolição recomendamos uma leitura complementar, disponível em nosso Ambiente Virtual de Aprendizagem.

No Estado, a soberania é una, inalienável e imprescritível. Una, porque não se admite, dentro de um mesmo Estado, a convivência de duas soberanias. Inalienável, já que, se não houver soberania, aquele que a detém desaparece, seja o povo, a Nação ou o Estado. É imprescritível, uma vez que jamais haveria supremacia em um Estado se houvesse prazo de validade.

Por fim, é importante destacar que a soberania é permanente e, sob a ótica do Estado Brasileiro, é garantida pela CF/1988, conforme está disposto em seu artigo 1º.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.

2.4 Os Poderes do Estado

O Estado é formado pela união de Três Poderes, independentes e harmônicos entre si, que são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Essa estrutura foi concebida por Montesquieu e, até hoje, é adotada nos Estados de Direito[1].

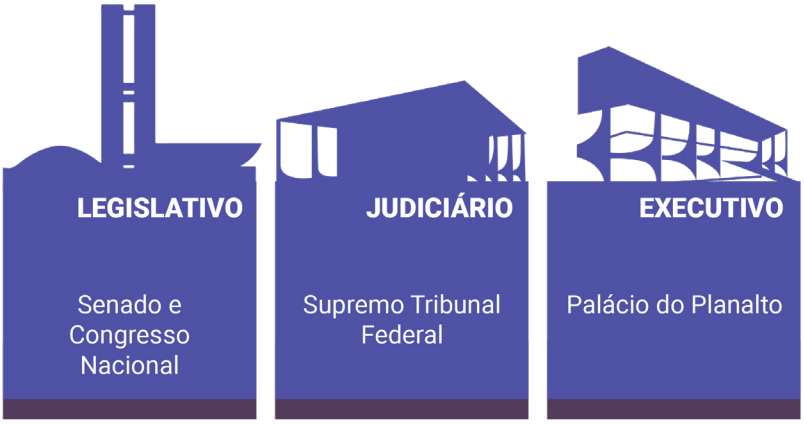

Figura 6- Os Poderes do Estado

Cada um desses Poderes do Estado exerce uma função estatal específica, porém, não há uma separação absoluta de funções. Assim, os Poderes irão desempenhar funções típicas (principais) e funções atípicas (não principais). Observe no quadro a seguir, a divisão dos Poderes da República nos diferentes níveis de governo no Brasil.

1. Estado de Direito: Nenhuma ação por parte dos governantes deve ir contra as leis estabelecidas naquele território ou contra o direito natural. Ou seja, o Estado está submetido ao Direito. O estado de direito defende os direitos fundamentais do homem, os direitos políticos, sociais e econômicos.

NÍVEIS DE GOVERNO	PODERES DA REPÚBLICA		
	Executivo (Administra os recursos públicos de acordo com as leis)	**Legislativo** (Elabora as leis e fiscaliza a administração do Poder Executivo)	**Judiciário *** (Faz cumprir as leis)
Federal	Presidência da República	Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados)	Conselho Nacional de Justiça, Tribunais Superiores, Tribunais Regionais e Juízes de Primeira Instância
Estaduais/Distrito Federal	Governadoria	Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa	Tribunal de Justiça e Juízes de Primeira Instância
Municipal	Prefeitura	Câmara de Vereadores	

* Cabe ao Ministério Público fiscalizar o cumprimento da lei, dentre outras atribuições inerentes a essa instituição.

Figura 7- Poderes da República

O Poder Executivo tem a função de executar as leis já existentes e de implementar novas legislações, conforme a necessidade do Estado e do povo. Organizado em três esferas, o Poder Executivo abrange os governos federal (representado pelo Presidente da República), estadual (representado pelos governadores) e municipal (exercido pelos prefeitos).

Já o Poder Legislativo é aquele que tem como função elaborar normas de Direito e legislar a respeito das mais variadas esferas políticas e constitucionais do país, aprovando, rejeitando e fiscalizando as propostas feitas pelo Poder Executivo. Geralmente é constituído por parlamentos, congressos, câmaras e assembleias legislativas.

No Brasil o Poder Legislativo é representado pelas Câmaras de Deputados e pelo Senado Federal. Nos níveis municipais e estaduais, o Poder Legislativo é representado por meio da Câmara de Vereadores e da Câmara de Deputados Estaduais.

O Poder Judiciário é aquele que tem a capacidade de exercer julgamentos. É obrigação do Poder Judiciário julgar de maneira imparcial qualquer conflito que surja no país. No Brasil seus órgãos de funcionamento são o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais do Trabalho, os Tribunais Eleitorais, os Tribunais Militares e Tribunais de Justiça dos Estados.

SAIBA MAIS

A Teoria dos Três Poderes foi consagrada por Montesquieu. Baseando-se na obra Política, do filósofo Aristóteles, e na obra Segundo Tratado do Governo Civil, publicada por *John Locke, Montesquieu* escreveu a obra O Espírito das Leis, traçando parâmetros fundamentais da organização política liberal. Esse filósofo foi o responsável por explicar, sistematizar e ampliar a divisão dos poderes que fora anteriormente estabelecida por Locke.

Montesquieu acreditava também que, para afastar governos absolutistas e evitar a produção de normas tirânicas, seria fundamental estabelecer a autonomia e os limites de cada poder. Criou-se, assim, o Sistema de Freios e Contrapesos, o qual consiste na contenção do poder pelo poder, ou seja, cada poder deve ser autônomo e exercer determinada função, porém, o exercício dessa função deve ser controlado pelos outros poderes. Dessa forma, pode-se dizer que os poderes são independentes, entretanto, harmônicos entre si.

Essa divisão clássica está consolidada atualmente pelo artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e é prevista no artigo 2º da Constituição Federal de 1988.

3. Administração Pública

A Administração Pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que procuram satisfazer as necessidades da sociedade, tais como educação, cultura, segurança, saúde, etc. Segundo Meirelles (1998), a Administração Pública é "todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas".

A Administração Pública é dividida em direta e indireta. A direta é aquela exercida pelo conjunto dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nesse caso, os órgãos não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio, nem autonomia administrativa.

Na indireta, o Estado transfere a sua titularidade ou execução das funções para que outras pessoas jurídicas, ligadas ao Estado, possam realizar. Um exemplo disso seria a relação entre o Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em que o FNDE é responsável pela execução das políticas educacionais do MEC.

A Administração Pública indireta é composta pelas autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e outras entidades de direito privado. Tais entidades possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa. Assim, podemos concluir que a administração pública tem como objetivo trabalhar a favor do interesse público, ou seja, dos direitos e interesses dos cidadãos que a administram de maneira eficiente.

Enap

4. Organização do Estado Brasileiro

A organização da República Federativa do Brasil está presente na Constituição Federal. Todo Estado precisa de uma organização para que sejam cumpridos os seus objetivos dentro da Administração Pública. A divisão político-administrativa foi uma das formas encontradas para facilitar a organização do Estado Brasileiro. O Brasil é formado por 26 Estados, o Distrito Federal, a União e os Municípios. Essa composição forma os Entes da Federação. Cada ente federativo possui sua autonomia financeira, política e administrativa.

Quanto aos Estados, além de terem Constituição própria, devem respeitar a Constituição Federal e seus princípios constitucionais. Já os Municípios, além disso, também poderão ter sua própria legislação através de sua lei orgânica. Nessa composição, a Administração Pública Federal divide-se em três níveis, cada qual com sua função geral e específica, conforme apresentada na figura.

Figura 8-Divisão dos níveis da Administração Pública

Em cada nível existe um processo administrativo próprio. Isso ocorre, porque a organização administrativa mantém relação com a estrutura do Estado Brasileiro e a sua forma de governo. Sendo o Brasil uma federação formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constitui-se o nosso país em um Estado Democrático de Direito, assegurando-se a autonomia política e administrativa aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Decorre daí uma partilha de atribuições em uma descentralização territorial em três níveis de poder e uma descentralização institucional, que é meramente de autonomia administrativa. Logo, em cada nível existe um processo administrativo próprio. Abordaremos esses assuntos com maiores detalhes no Curso 4, que trata de Federalismo e Federalismo Fiscal.

Agora, vejamos um pouco sobre os conceitos de Chefes de Estado, de Governo e da Administração Pública. Avante!

4.1 Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública

Até este momento, você tomou conhecimento de noções básicas sobre a Teoria Geral do Estado, os Três Poderes da União, a Administração Pública e a organização do Estado Brasileiro, e como esses conceitos se interagem. Vamos, agora, entender um pouco as atribuições do Poder Executivo.

Ao Poder Executivo foram outorgadas, pela Constituição, as atribuições mais diretas das políticas públicas. Podemos dizer que a função executiva é subdividida em subfunções, conforme argumentam autores clássicos:

- A Chefia de Estado representa o Poder Executivo no âmbito internacional, sendo um líder perante o povo; e
- A Chefia de Governo é responsável pela direção das políticas públicas e da administração em âmbito interno.

Agora reflita: considerando tal situação, você imagina algum país presidencialista que tem em suas mãos, ao mesmo tempo, a Chefia de Estado, a Chefia de Governo e a Chefia da Administração Pública?

Pois é, o Brasil é um deles! Ou seja, o Brasil é um país presidencialista, no qual o Poder Executivo tem como "Chefe de Estado" o Presidente da República, que exerce a sua função também de "Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública" com o auxílio dos seus "Ministros de Estado". É importante esclarecer que a distinção entre Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública está normatizada na Constituição Federal de 1988, Artigo 84 e seus incisos.

5. Revisando o Módulo

Neste módulo, vimos que o Estado é uma instituição organizada política, social e juridicamente, ocupando um território definido, em que, por vezes, a lei máxima é uma Constituição escrita, e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna quanto externamente.

Já o conceito de Nação envolve a existência de vínculos comuns entre os habitantes de determinado local, e o conceito de povo se refere ao conjunto de pessoas dotadas de capacidade jurídica para exercer os direitos políticos assegurados pela organização estatal, ou seja, trata-se de associação humana.

A população é um conceito que envolve aspectos meramente estatísticos do número total de indivíduos que se sujeitam ao poder do Estado, incluindo, por exemplo, os estrangeiros, apátridas e os visitantes temporários. Além disso, tivemos um breve entendimento dos Poderes do Estado e da Administração Pública em seus diferentes níveis (federal, estadual e municipal).

Cientes desses conceitos, podemos agora ir à etapa seguinte, que é estudar por que o Estado intervêm na Economia. No próximo módulo, estudaremos também importantes conceitos econômicos. Muitos deles você já deve ter ouvido falar, como PIB, IDH, salário mínimo, dentre outros.

Agora, realize os exercícios avaliativos do módulo. Avante!

Enap

Referências

1. BERNARDES, J. T.; FERREIRA, O. A. V. A. **Direito Constitucional – Tomo I: Teoria da Constituição.** Coleção Sinopses para Concursos, v. 16, Editora Juspodivm, 2012.

2. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

3. _____. Receita Federal do Brasil (RFB). Carga Tributária no Brasil 2008. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2008.pdf> Acesso em 28 abril 2014.

4. _____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público – parte geral: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.** 5ª edição. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2013.

5. _____. Ministério da Fazenda. Programa de modernização integrada do Ministério da Fazenda. Apresentação "sobre o PMIMF" em formato PowerPoint, 2014. Disponível em: <http://www.pmimf.fazenda.gov.br/sobre-o-programa-2/arquivos-para-download-pmimf>. Acesso em 03 março 2015.

6. CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **La hora de la igualda: brechas por cerrar, caminos por abrir.** 33º período de sesiones de la CEPAL. Brasília, 2010.

7. GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

8. GOES, G. S. **Microeconomia: série concursos públicos.** Brasília: ISEG, 2002.

9. GOES, G.; GADELHA, S. R. B. **Macroeconomia para concursos públicos.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015 (Em fase de publicação).

10. GUERARD, M. Fiscal versus trade incentives for industrialization. **Finance and Development**, v. 12, n. 12, p. 19-22, 1975.

11. MACARINI, J. P. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. **Nova Economia.** Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 53-92, set.-dez., 2005.

12. MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

13. PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2008. 3ª ed.