



LIVRO ELETRÔNICO

SAEB-BA
EPPGG
[Pós-edital Cesgranrio]

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estado, poder e governo

[Itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.10 — Estado, poder, governo, questão social e funcionamento do Estado.]

Aula 01

☒ Livro eletrônico autossuficiente Teoria e questões comentadas

Autor:
Equipe IGEPP



Sumário

1. Poder e dominação	4
1.1. Poder: possibilidade de fazer prevalecer uma vontade	4
1.2. Dominação: comando e expectativa de obediência	6
1.3. Legitimidade: por que o mando é reconhecido	8
1.4. Dominação legal: autoridade de regras e competências	9
1.5. Dominação tradicional: a autoridade do costume consagrado	11
1.6. Dominação carismática: reconhecimento de qualidades extraordinárias	12
1.7. Tipos ideais, combinações e limites da classificação	14
2. Governo e sistemas de governo	15
2.1. Estado, governo e administração: três planos de análise	16
2.2. Forma de governo, sistema de governo e regime político	17
2.3. Chefia de Estado e chefia de governo	19
2.4. Presidencialismo: mandato e legitimidades separadas	20
2.5. Parlamentarismo: formação e permanência do governo	21
2.6. Semipresidencialismo e executivo dual	23
2.7. Coalizões, governabilidade e capacidade de execução	26
2.8. Como comparar um desenho institucional	28
3. Estado moderno e aparelho estatal nas democracias liberais	29
3.1. Conceito de Estado e seus elementos	29
3.2. O Estado na análise sociológica de Weber	31
3.3. Formação moderna: concentração dos meios de autoridade	33
3.4. Explicações contratualistas: Hobbes e Locke	36
3.5. Constitucionalismo liberal e limitação do poder	38
3.6. Democracia liberal: representação, direitos e controle	39
3.7. O aparelho de Estado: pessoas, meios e funções	41
4. A questão social como campo de intervenção do Estado	43
4.1. Da dificuldade individual ao problema social	43
4.2. Trabalho industrial, riscos e regulação	45
4.3. Seguro social, assistência e serviços	46
4.4. A dimensão internacional da proteção	48
4.5. Marcos brasileiros: alcance e limites	49
4.6. Seguridade social no desenho constitucional brasileiro	51
4.7. Intervenção social: escolhas e capacidade institucional	53
5. Funcionamento do Estado	55
5.1. Duas distribuições de autoridade: Poderes e entes federativos	55
5.2. Funções típicas, funções atípicas e relações entre instituições	57
5.3. Competência para legislar, competência para atuar e cooperação	58
5.4. Direção política e administração permanente	61
5.5. Organizações administrativas e distribuição de tarefas	62
5.6. Da decisão à implementação: a cadeia de execução	63

5.7. Planejamento e orçamento: PPA, LDO e LOA	65
5.8. Controle, prestação de contas e aprendizagem	67
5.9. Ministério Público, advocacia pública e Defensoria Pública	69
5.10. Capacidades estatais e coordenação da ação	71
5.11. Leitura integrada de um problema de funcionamento.....	73
6. QUESTÕES AUTORAIS	75
7. GABARITO.....	126
8. COMENTÁRIOS DAS QUESTÕES	127
9. FONTES E REFERÊNCIAS	163

1. Poder e dominação

Recorte do Edital SAEB nº 04/2026 — 4.1. Poder e dominação. 4.2. Governo e sistemas de governo. 4.3. Estado: conceito e evolução do Estado Moderno. O aparelho de estado nas democracias liberais. 4.4. A emergência da questão social como campo de intervenção do Estado. 4.10. Funcionamento do Estado.

Legislação e referências normativas consideradas até 2 de outubro de 2026, conforme o item 14.14 do edital. Os casos sem atribuição de fonte são exemplos autorais.

Uma decisão pública não se explica apenas pelo organograma. Um secretário pode possuir competência formal para editar uma orientação e encontrar resistência na implementação; um grupo sem cargo público pode influenciar a agenda; um servidor pode cumprir uma ordem por reconhecer a autoridade do cargo, por receio de perder uma vantagem ou por considerar correta a decisão. Todas essas situações envolvem relações de poder, mas seus fundamentos e seus mecanismos são distintos. Entender essa diferença permite analisar o funcionamento do Estado sem reduzir a política ao uso da força ou ao texto de uma norma.

O estudo de poder e dominação trata de relações entre pessoas, grupos e instituições. Pergunta quem consegue influenciar decisões, como uma ordem produz obediência e por que determinado exercício de autoridade é aceito. Na abordagem sociológica de Max Weber, esses conceitos são instrumentos de análise. Eles não classificam automaticamente um governo como bom ou mau nem substituem o exame jurídico da validade de um ato. A separação entre descrição, explicação e avaliação será fundamental ao longo do capítulo.

1.1. Poder: possibilidade de fazer prevalecer uma vontade

Weber define poder como a probabilidade de alguém impor sua vontade em uma relação social, mesmo diante de resistência, qualquer que seja o fundamento dessa possibilidade. A definição é ampla: alcança recursos econômicos, força,

posição institucional, conhecimento, organização e capacidade de mobilização. Um ator não precisa obter sucesso em todas as situações para possuir poder. O conceito trata de uma possibilidade situada em relações concretas, e não de uma propriedade absoluta que uma pessoa carrega independentemente dos outros.

Observe os componentes. Há uma relação social: o exercício do poder envolve outros participantes. Há uma vontade que pode prevalecer: alguma conduta, decisão ou distribuição de recursos é afetada. Pode haver resistência: os interesses não precisam coincidir. E o fundamento pode variar: autoridade formal é uma das bases possíveis, mas não a única. Portanto, poder não é sinônimo de cargo, dinheiro ou coerção. Esses elementos podem sustentar relações de poder sem esgotar seu significado.

Uma associação que organiza informações técnicas e consegue modificar uma proposta orçamentária influencia a decisão sem comandar juridicamente o Legislativo. Um gestor com competência para distribuir tarefas possui uma posição institucional de comando; sua capacidade de implementar a orientação dependerá também de informações, recursos e cooperação. Um fornecedor exclusivo pode afetar uma negociação pelo controle de um insumo. As situações permitem perceber bases diferentes, sem concluir que influência econômica, mando administrativo e participação social sejam institutos idênticos.

A posse de um recurso deve ser distinguida de seu emprego eficaz. Ter conhecimento especializado pode aumentar a capacidade de influenciar uma decisão, mas não assegura que os demais aceitarão a recomendação. Dispor de orçamento também não basta se faltam competência, regras de utilização ou meios de execução. O poder é relacional: um recurso relevante em uma situação pode ser pouco eficaz em outra. Uma credencial profissional, por exemplo, pode produzir influência em discussão técnica e não conferir competência para ordenar despesa pública.

Caso explicado — Influência sem competência administrativa

Uma equipe de pesquisadores apresenta evidências que levam uma secretaria a redesenhar um programa. A equipe exerceu influência sobre a decisão e, nessa relação, mobilizou uma base de poder vinculada ao conhecimento. Isso não significa que passou a possuir competência administrativa para aprovar despesas ou comandar servidores.

A secretaria continua responsável pelas decisões que lhe cabem. A distinção permite reconhecer a influência efetiva e, ao mesmo tempo, identificar quem responde pelo ato público. Confundir as duas perguntas transforma uma análise de poder em conclusão jurídica indevida.

1.2. Dominação: comando e expectativa de obediência

Dominação, na formulação weberiana, é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo entre pessoas identificáveis. O conceito recorta uma relação de mando e obediência. Por isso, é mais específico que poder: nem toda capacidade de influenciar uma escolha se apresenta como ordem dirigida a alguém que deve obedecer. A participação de um grupo em um debate pode afetar o resultado sem estabelecer essa relação de comando.

A dominação não exige obediência perfeita nem aprovação íntima de cada comando. Uma pessoa pode cumprir uma ordem e discordar de seu conteúdo. Também não pressupõe que a ordem seja juridicamente válida ou eticamente justificável: esses são exames adicionais. Na descrição sociológica, importa a probabilidade efetiva de obediência e a estrutura que a sustenta. Um comando pode ser obedecido por hábito, interesse, medo ou reconhecimento de legitimidade, inclusive com combinação desses motivos.

Weber ressalta que o interesse puramente econômico ou uma vantagem ocasional não explicam, por si, a estabilidade de todo vínculo de dominação. Uma relação durável de autoridade costuma organizar expectativas: quem pode ordenar, em qual esfera, como a ordem é comunicada e o que se espera de

quem a recebe. Essa organização pode envolver um quadro administrativo, regras de atuação, remuneração, posições sociais e mecanismos de controle. Não se trata apenas de um encontro entre duas vontades isoladas.

A disciplina é conceito relacionado, mas não idêntico. Na passagem clássica de Economia e sociedade, envolve a probabilidade de obediência pronta, automática e esquemática de uma pluralidade de pessoas a um comando, em razão de uma atitude treinada. A rotina organizacional ajuda a compreender essa ideia: muitos procedimentos são executados com base em treinamento e expectativas consolidadas. Isso não autoriza afirmar que disciplina dispense responsabilidade individual, permita ordens ilegais ou seja uma virtude moral em qualquer circunstância.

Quadro 1 — Poder, dominação e disciplina

Conceito	Núcleo da análise	Erro de interpretação
Poder	Possibilidade de fazer prevalecer uma vontade, inclusive diante de resistência.	Restringir o conceito a cargo público ou força física.
Dominação	Probabilidade de obediência a uma ordem com conteúdo determinado.	Equiparar toda influência a uma relação de mando.
Disciplina	Obediência pronta e esquemática de uma pluralidade, ligada a treinamento.	Tratar a descrição sociológica como autorização para obedecer a qualquer ordem.

A distinção ajuda a ler uma organização. Um servidor experiente pode influenciar colegas por domínio técnico; uma chefia pode emitir ordens na esfera de sua competência; uma rotina treinada pode produzir execução rápida de procedimentos. É possível encontrar os três mecanismos no mesmo ambiente. A existência de disciplina não prova, sozinha, qual fundamento de legitimidade

sustenta a chefia. Da mesma forma, o reconhecimento da autoridade do cargo não elimina a influência informal de quem conhece o trabalho.

1.3. Legitimidade: por que o mando é reconhecido

Legitimidade, nesse campo de análise, refere-se à crença ou ao reconhecimento de que uma ordem ou uma posição de autoridade merece ser aceita. A pergunta é diferente daquela sobre a validade jurídica de um ato. A validade depende do ordenamento e dos requisitos aplicáveis; a legitimidade sociológica investiga as razões pelas quais os participantes reconhecem a autoridade. Uma posição pode possuir fundamento jurídico e enfrentar contestação social. Inversamente, uma liderança pode obter ampla adesão sem ter competência legal para praticar um ato administrativo.

Não confunda legitimidade com unanimidade. Um sistema de autoridade pode ser sustentado por crenças disseminadas e, simultaneamente, encontrar oposição. Também não é necessário que todos os obedientes façam uma reflexão explícita sobre o fundamento do mando a cada ordem. Há hábitos, incentivos e vínculos afetivos. A análise dos fundamentos de legitimidade procura identificar o princípio que torna inteligível a aceitação da autoridade, sem apagar essa variedade de motivações concretas.

O medo de uma punição e a esperança de uma recompensa podem favorecer obediência, mas não se confundem automaticamente com reconhecimento de legitimidade. Um participante pode cumprir a ordem por cálculo de consequências e continuar considerando injustificada a autoridade. Por outro lado, pode reconhecer a instituição e discordar de uma decisão particular. A relação entre adesão à autoridade e avaliação do comando não é uma equivalência simples.

Quadro 2 — Perguntas que devem ser separadas

Pergunta	Plano de análise	Exemplo
Quem consegue influenciar?	Poder em uma relação concreta.	Conhecimento altera uma decisão sem transferir competência.
Quem ordena e obtém obediência?	Dominação e estrutura de mando.	Chefias e destinatários organizam expectativas de conduta.
Por que a autoridade é reconhecida?	Fundamento de legitimidade.	Regras, tradição ou qualidades atribuídas a uma liderança.
O ato atende ao Direito?	Validade e legalidade.	Competência, finalidade e demais requisitos jurídicos.
O ato é justificável segundo um valor?	Avaliação ética ou política.	Juízo fundamentado, distinto da descrição da obediência.

Caso explicado — Aceitação da instituição e crítica à decisão

Um servidor reconhece a autoridade legal da chefia e cumpre uma orientação válida dentro de sua competência, mas entende que outra solução teria sido mais eficiente. A discordância sobre a conveniência não significa, por si, negação da legitimidade do cargo. Se considerar a ordem manifestamente ilegal, o exame passa também por deveres e limites jurídicos próprios; a teoria sociológica não resolve essa validade.

Uma liderança comunitária pode contar com forte reconhecimento social, sem possuir competência para decidir sobre um benefício estatal. Sua legitimidade perante o grupo não transfere atribuições administrativas. A solução de uma questão depende de identificar qual plano o enunciado está examinando.

1.4. Dominação legal: autoridade de regras e competências

Na dominação legal, o fundamento de legitimidade é a crença na legalidade de regras estabelecidas e no direito de mando daqueles designados segundo essas regras. A obediência se dirige à ordem impessoal, dentro da esfera de

competência. Quem ocupa o cargo não é obedecido simplesmente por sua personalidade: a posição e seus poderes estão definidos por uma estrutura normativa. O mesmo ocupante pode ordenar legitimamente em uma matéria e não ter competência para outra.

A impessoalidade é central. O cargo não se confunde com patrimônio privado de seu titular, e a atuação institucional não deveria depender de favores pessoais. Regras estabelecem tarefas, procedimentos e limites. Na análise de Weber, a administração burocrática constitui expressão especialmente desenvolvida desse tipo de dominação. O modelo detalhado de burocracia será examinado na Aula 02; aqui, basta perceber sua conexão com competências, regras e separação entre a posição institucional e a pessoa que a ocupa.

Não transforme “legal” em afirmação de que todo comando concretamente expedido é válido. O tipo descreve a base de legitimidade da autoridade, não concede imunidade a seus ocupantes. Ordens que ultrapassem competência ou contrariem o Direito exigem exame próprio. Tampouco significa que o sistema seja necessariamente democrático: uma estrutura de regras e cargos pode existir em diferentes regimes políticos. Democracia acrescenta condições de participação, representação, direitos e controle que não decorrem somente da existência de uma organização normativa.

A continuidade institucional permite compreender o tipo. Quando um titular deixa o cargo e outro assume regularmente, a competência continua vinculada à posição. Os destinatários não precisam reconstruir um vínculo de devoção pessoal para cada troca. Isso favorece previsibilidade, mas não elimina conflitos, decisões discricionárias ou necessidade de interpretação. Uma regra impessoal precisa ser aplicada a situações concretas, por pessoas sujeitas a responsabilidades.

1.5. Dominação tradicional: a autoridade do costume consagrado

Na dominação tradicional, a legitimidade se apoia na crença no caráter sagrado ou consagrado de tradições duradouras e na autoridade de quem ocupa a posição conforme essas tradições. A obediência dirige-se ao senhor ou detentor de autoridade dentro de uma ordem tradicionalmente reconhecida. A pergunta típica é: quem está autorizado a mandar segundo os costumes que o grupo considera vinculantes?

O costume não equivale simplesmente à repetição de uma tarefa. Uma rotina administrativa estabelecida por regulamento pode repetir-se todos os dias e continuar fundada em regras legais. Para caracterizar o fundamento tradicional, importa o reconhecimento de que a posição de mando deriva da tradição e de uma fidelidade ligada a essa ordem. Da mesma forma, idade elevada não torna automaticamente uma liderança tradicional: experiência pessoal pode produzir influência sem estabelecer legitimidade baseada no costume.

A tradição pode limitar e orientar o mando. Não é correto descrevê-la como ausência completa de padrões. Há expectativas sobre posições, vínculos, sucessão e condutas. Contudo, essas expectativas não são organizadas segundo o mesmo princípio impessoal de competências legais do tipo anterior. O exercício da autoridade e as relações pessoais possuem outra base de reconhecimento. O patrimonialismo e suas estruturas administrativas serão aprofundados no volume dedicado aos modelos de Administração Pública, evitando reduzir o tema a uma característica moral de indivíduos.

Uma sucessão hereditária pode integrar uma forma tradicional de legitimação, mas não explica sozinha o funcionamento de toda monarquia contemporânea. Uma monarquia constitucional pode organizar governo, Parlamento, tribunais e administração segundo regras legais. O nome da forma de governo não determina o tipo sociológico exclusivo de toda a organização. Essa ressalva impede associar mecanicamente “monarquia” a tradicional e “república” a legal como se fossem classificações do mesmo plano.

1.6. Dominação carismática: reconhecimento de qualidades extraordinárias

Na dominação carismática, o fundamento é a entrega ou confiança em qualidades consideradas extraordinárias de uma pessoa: heroísmo, exemplaridade, revelação ou missão, entre possibilidades descritas por Weber. O elemento decisivo é o reconhecimento pelos seguidores. Carisma, nessa teoria, não significa simplesmente simpatia, boa comunicação ou popularidade. Uma pessoa pode ser apreciada e não constituir uma relação de dominação fundada na atribuição de qualidades extraordinárias.

A definição é analítica, não elogiosa. Caracterizar uma autoridade como carismática não atesta sua superioridade moral nem confirma objetivamente a missão que seus seguidores lhe atribuem. O sociólogo examina a crença que sustenta a relação. Grupos distintos podem avaliar a mesma figura de maneiras muito diferentes, e uma adesão intensa de parte deles não implica unanimidade. A questão deve indicar o fundamento da obediência, em vez de depender da opinião do candidato sobre pessoas reais.

O tipo se diferencia da autoridade do cargo e da continuidade do costume. Seus seguidores reconhecem a pessoa e sua missão como excepcionais. Esse fundamento pode tensionar rotinas e tradições, pois a liderança reivindica uma orientação que não se justifica apenas por regras ou sucessão tradicional. Na experiência concreta, entretanto, podem existir instituições e procedimentos ao redor da liderança. Não se deve concluir que qualquer governante com forte apoio pessoal deixa de estar submetido a competências legais.

A continuidade coloca um problema particular para o carisma: como manter a relação depois da ausência de quem era reconhecido como excepcional? Weber chama de rotinização a transformação do caráter inicialmente pessoal e extraordinário em uma relação duradoura. Na discussão do § 11 de Economia e sociedade, a sucessão e os interesses dos seguidores e do quadro administrativo ajudam a explicar essa mudança.

O processo pode organizar critérios de sucessão, atribuições e formas de manutenção da comunidade. A legitimidade pode passar a apoiar-se em tradição ou em procedimentos e posições institucionalizados, com combinações. Isso não significa transmissão automática das qualidades individuais ao sucessor, nem desaparecimento obrigatório da organização. É preciso examinar como a continuidade é reconhecida.

Caso explicado — A continuidade depois da fundadora

Um movimento inicialmente segue a missão atribuída à fundadora. Para continuar depois de sua ausência, organiza funções e um procedimento de sucessão. O problema deixa de ser apenas reconhecer aquela pessoa: envolve legitimar a continuidade da relação.

O caso ilustra a rotinização. O procedimento pode alterar os fundamentos da autoridade; sua simples criação não comprova que todos os vínculos pessoais desapareceram.

Quadro 3 — Os três tipos puros de dominação legítima

Tipo	Base do reconhecimento	Onde se concentra a obediência
Legal	Crença na legalidade da ordem e na competência definida por ela.	Regras impessoais e ocupante do cargo dentro de suas atribuições.
Tradicional	Crença na autoridade das tradições consagradas.	Detentor do mando segundo a ordem tradicional reconhecida.
Carismática	Confiança em qualidades extraordinárias e missão atribuídas à pessoa.	Liderança reconhecida e orientação vinculada ao seu carisma.

Considere três justificativas hipotéticas para aceitar uma orientação: “o titular foi designado segundo as regras e pode decidir essa matéria”; “essa posição pertence à linhagem reconhecida pelos costumes”; “essa pessoa possui uma

missão excepcional e merece nossa confiança”. Elas ajudam a identificar fundamentos legais, tradicionais e carismáticos. Não é a frase isolada que certifica a organização inteira: o analista investiga a relação, a posição, a conduta dos participantes e os mecanismos que sustentam a autoridade.

1.7. Tipos ideais, combinações e limites da classificação

Os três tipos são construções analíticas que acentuam elementos de uma relação para permitir comparação. O termo “ideal” não significa moralmente desejável nem indica que as pessoas deveriam organizar a sociedade segundo o modelo. Um tipo ideal funciona como referência conceitual; os casos históricos frequentemente combinam elementos. A existência de regras legais, por exemplo, pode coexistir com hábitos tradicionais e reconhecimento pessoal de uma liderança.

A classificação precisa seguir o fundamento indicado no enunciado. Se a obediência ocorre porque alguém possui competência atribuída por regras impessoais, o núcleo é legal. Se decorre do costume consagrado que legitima a posição, é tradicional. Se decorre da missão e das qualidades extraordinárias reconhecidas pelos seguidores, é carismático. A presença de votação, antiguidade ou prestígio isoladamente não resolve todas as situações. É necessário descobrir por que esses elementos produzem aceitação naquela relação.

Outra cautela é não confundir motivo imediato e fundamento de legitimidade. Um servidor de uma estrutura legal pode cumprir uma tarefa por interesse salarial. Isso não transforma automaticamente a organização em dominação econômica ou tradicional. Incentivos materiais ajudam a manter o quadro administrativo; a legitimidade da posição de comando pode continuar fundada na ordem legal. Weber chama atenção para os interesses materiais e a honra social ao analisar a manutenção do aparelho de autoridade.

A análise política precisa, portanto, articular recursos, estrutura, obediência e legitimação. O poder explica possibilidades de influência; a dominação examina mando; a legitimidade investiga reconhecimento; o aparelho administrativo fornece meios de agir. Nenhum desses elementos substitui o exame das competências e responsabilidades jurídicas. Nos capítulos seguintes, essa articulação permitirá distinguir Estado, governo, sistemas de governo e administração, sem atribuir toda decisão coletiva a uma pessoa ou a um único mecanismo.

Quadro 4 – Diagnóstico de situações sem atalhos

Indício apresentado	Pergunta decisiva	Conclusão precipitada a evitar
Há um cargo definido em regras	A obediência se funda na competência impessoal dessa posição?	Todo ato do ocupante é válido e todo regime com cargos é democrático.
Há costume ou sucessão reconhecida	A tradição é o fundamento do direito de mando?	Qualquer procedimento repetido é dominação tradicional.
Há forte admiração por uma pessoa	Os seguidores reconhecem qualidades extraordinárias e missão como base do mando?	Toda pessoa popular ou simpática é líder carismática no sentido sociológico.
Há interesse salarial ou temor	Esse motivo explica a conduta, o fundamento da autoridade ou ambos?	Toda obediência prova reconhecimento de legitimidade.
Há influência sobre uma decisão	Existe também ordem dirigida a destinatários que a obedecem?	Influência e competência jurídica são automaticamente a mesma coisa.

2. Governo e sistemas de governo

Uma política pública depende de decisões sobre prioridades, recursos e responsabilidades. Essas decisões não são produzidas por uma entidade abstrata

que atua de maneira uniforme. Participam autoridades políticas, órgãos administrativos, representantes eleitos e instituições de controle. Para compreender essa articulação, é necessário distinguir o Estado, o governo que dirige a ação política e a administração que realiza atividades públicas. O sistema de governo explica, em especial, como se constituem e se relacionam as direções do Executivo e do Legislativo.

2.1. Estado, governo e administração: três planos de análise

O Estado é a organização política e jurídica que exerce autoridade sobre uma população em um território. Governo, no sentido empregado nesta comparação, corresponde à direção política encarregada de conduzir a ação estatal em determinado período. A administração compreende órgãos, entidades, agentes e procedimentos que realizam atividades públicas. As noções estão relacionadas, mas não se sobrepõem. Uma eleição pode alterar a direção governamental sem criar um novo Estado nem encerrar a existência das instituições administrativas.

A continuidade administrativa não significa imutabilidade. Um novo governo pode reorganizar prioridades e propor mudanças na estrutura, dentro das competências e dos limites jurídicos. Serviços, obrigações, registros e procedimentos não desaparecem simplesmente porque ocorreu alternância eleitoral. Essa distinção é particularmente relevante em políticas que exigem planejamento prolongado: a decisão de prioridade pode variar, enquanto a continuidade institucional preserva direitos, responsabilidades e a capacidade de execução.

O termo “governo” também pode aparecer em sentido amplo, abrangendo a organização da autoridade política. Em uma questão, o contexto precisa indicar o uso. Ao comparar presidencialismo e parlamentarismo, o foco costuma ser a direção do Executivo e sua relação com o Parlamento. Ao tratar do funcionamento do Estado, a análise pode envolver todos os Poderes. Não se deve concluir que o Legislativo e o Judiciário estão fora do Estado ou que toda instituição estatal é subordinada ao governo.

Quadro 5 — O que muda e o que permanece

Plano	Objeto principal	Exemplo de distinção
Estado	Organização política e jurídica, território, população e autoridade.	A alternância de governantes não equivale à fundação de outro Estado.
Governo	Direção política e definição de prioridades, nos limites institucionais.	A escolha de uma prioridade não dispensa autorização e recursos para realizá-la.
Administração	Estruturas, agentes, procedimentos e atividades públicas.	A continuidade do atendimento não depende da permanência do mesmo dirigente.

2.2. Forma de governo, sistema de governo e regime político

Forma de governo, sistema de governo e regime político respondem a perguntas diferentes. A forma de governo trata, na classificação usual, da república e da monarquia. O sistema examina a constituição da direção política do Executivo e sua relação com o Legislativo. O regime político diz respeito à organização e ao exercício do poder, inclusive competição, participação e garantias. Um país pode ser monárquico e parlamentarista, assim como pode ser republicano e parlamentarista.

Na república, a chefia de Estado não é hereditária e se vincula a instituições de representação e responsabilidade, conforme o ordenamento de cada país. Isso não significa que toda república seja democrática na prática. Na monarquia contemporânea constitucional, a sucessão da chefia de Estado pode ser hereditária, ao mesmo tempo que a direção governamental depende de instituições parlamentares. A titularidade hereditária, considerada isoladamente, não informa como o governo é formado nem como se exercem todas as competências.

Democracia e autoritarismo não são sinônimos de presidencialismo e parlamentarismo. Sistemas de governo podem funcionar sob regras democráticas ou sofrer concentração de poder e esvaziamento de controles. A análise democrática requer examinar eleições, competição, direitos, possibilidade de oposição, controle da autoridade e acesso à participação. A mera existência de um presidente ou de um primeiro-ministro não resolve esse diagnóstico.

A forma de Estado também é outra dimensão: relaciona-se à distribuição territorial do poder, como na federação e no Estado unitário. A presença de entes autônomos não define se o governo depende de confiança parlamentar. Para evitar mistura de categorias, uma comparação deve conservar o mesmo critério em cada linha: sucessão da chefia de Estado, relação entre Executivo e Legislativo, exercício democrático da autoridade ou organização territorial. O federalismo será desenvolvido na apostila correspondente.

Quadro 6 — Perguntas que identificam a classificação

Pergunta	Categoria	Exemplos usuais
Como se organiza a chefia de Estado, inclusive sucessão e responsabilidade?	Forma de governo.	República e monarquia.
Como se forma e se mantém a direção do Executivo perante o Legislativo?	Sistema de governo.	Presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo.
Como se exerce o poder, com quais garantias e possibilidades de competição?	Regime político.	Democracia e autoritarismo, com diferentes configurações concretas.

Pergunta	Categoria	Exemplos usuais
Como o poder se distribui territorialmente?	Forma de Estado.	Estado unitário e federação.

2.3. Chefia de Estado e chefia de governo

A chefia de Estado está relacionada à representação da unidade e da continuidade institucional do país. A chefia de governo se relaciona à condução da ação governamental. A distinção é funcional: as competências exatas dependem da Constituição e das convenções de cada ordenamento. Não é correto reduzir a chefia de Estado à presença em cerimônias, nem supor que a chefia de governo decide livremente sobre qualquer assunto público.

Em uma configuração presidencialista, as duas funções são usualmente reunidas na mesma pessoa. Em um parlamentarismo, elas são separadas: um monarca ou presidente exerce a chefia de Estado; o primeiro-ministro dirige o governo. A divisão não exige que o chefe de Estado seja sempre monarca. A Alemanha, por exemplo, é uma república com presidente federal e chanceler, e a responsabilidade política do governo se organiza em torno da relação parlamentar.

A separação das chefias também não basta para identificar parlamentarismo. Nos sistemas semipresidenciais, há presidente com legitimidade eleitoral própria e primeiro-ministro com governo responsável perante o Parlamento. Para classificar o arranjo, é preciso combinar critérios: forma de escolha, competências, formação do governo e condições de permanência. O nome do cargo, sozinho, pode levar a uma resposta equivocada.

Caso — Dois cargos, duas perguntas

Uma constituição prevê presidente eleito pelos cidadãos e primeiro-ministro responsável por dirigir o governo. O enunciado acrescenta que o governo depende da confiança parlamentar. A existência de presidente não elimina a responsabilidade parlamentar; a existência de primeiro-ministro não transforma automaticamente o arranjo em parlamentarismo clássico.

É necessário investigar se o presidente possui legitimidade eleitoral própria e competências políticas relevantes, além da posição do primeiro-ministro. A combinação pode caracterizar semipresidencialismo. Sem essas informações, o nome dos cargos é insuficiente para uma classificação segura.

2.4. Presidencialismo: mandato e legitimidades separadas

No presidencialismo, a direção do Executivo possui mandato próprio, distinto da composição parlamentar. A sobrevivência política ordinária do presidente não depende de um voto parlamentar periódico de confiança. A chefia de Estado e a chefia de governo são, em regra, acumuladas. Isso cria uma separação institucional entre as origens e os mandatos das direções do Executivo e do Legislativo, sem eliminar a necessidade de interação para legislar, aprovar recursos e controlar a ação pública.

Mandato próprio não significa ausência de responsabilidade. A Constituição pode prever perda do cargo, impedimentos, sucessão e procedimentos para apuração de infrações. A diferença está no fundamento: discordância parlamentar sobre uma política não é, por si só, equivalente a uma hipótese jurídica de afastamento. Confundir responsabilidade constitucional por infração com retirada de confiança política apaga o critério que distingue os sistemas.

No Brasil, o art. 76 da Constituição atribui o exercício do Executivo ao presidente, auxiliado pelos ministros. O presidente e o vice são eleitos conjuntamente, e o mandato presidencial é de quatro anos. A regra geral de eleição popular deve ser distinguida da situação excepcional de dupla vacância nos últimos dois anos

do período presidencial, em que o art. 81 prevê eleição pelo Congresso. A forma excepcional de preenchimento dos cargos não muda o sistema de governo.

A capacidade de nomear ministros também não torna o Legislativo dispensável. O presidente inicia o processo legislativo nas hipóteses constitucionais, sanciona e veta projetos e exerce atribuições administrativas e de representação externa. O Congresso exerce funções legislativas, orçamentárias e de controle. A aprovação de uma política que exige lei ou dotação envolve procedimentos e competências que o apoio eleitoral ao chefe do Executivo não substitui.

A expressão “independência dos Poderes” não descreve isolamento. Há iniciativas, vetos, deliberações, fiscalizações e decisões que articulam instituições. A relação é de separação com mecanismos de interação e controle. Também não há superioridade jurídica geral do Executivo sobre o Legislativo porque seu titular foi eleito em circunscrição nacional. Cada instituição possui competências e limites próprios.

Na responsabilização do presidente, os arts. 85 e 86 da Constituição não autorizam substituir os requisitos jurídicos por uma simples votação de desaprovação de programa. A acusação admitida por dois terços da Câmara tem encaminhamento distinto conforme se trate de infração penal comum ou crime de responsabilidade. A existência desse controle impede dizer que o mandato é absolutamente intocável; seu caráter excepcional impede equipará-lo à confiança parlamentar ordinária.

2.5. Parlamentarismo: formação e permanência do governo

No parlamentarismo, o governo se forma e se mantém em relação à confiança parlamentar, nos termos do arranjo constitucional ou das convenções aplicáveis. A direção governamental não precisa corresponder a uma única legenda com maioria absoluta de cadeiras. Pode resultar de coalizão, acordo de apoio ou tolerância parlamentar a um governo minoritário. O ponto decisivo é a

capacidade de sustentar o governo em votações essenciais e de evitar uma retirada eficaz de confiança.

Essa configuração distingue eleição legislativa e escolha do chefe de governo. Os cidadãos elegem representantes; a formação do governo segue os mecanismos do ordenamento, que podem envolver eleição parlamentar ou nomeação formal pelo chefe de Estado. A nomeação formal não significa livre escolha política ilimitada: deve ser compreendida diante das condições institucionais para que o governo obtenha ou conserve apoio.

A responsabilidade política pode permitir mudança de governo durante a legislatura. Isso não significa que toda derrota em votação determine queda do gabinete, nem que todo voto de desconfiança dissolva automaticamente o Parlamento. O efeito depende de regras, convenções e do tipo de votação. É possível formar outro governo no mesmo Parlamento; em determinadas situações, pode haver dissolução e novas eleições. Cada consequência exige identificar o mecanismo aplicável.

A confiança tampouco equivale a unanimidade ou concordância com todas as propostas. No exemplo britânico, a House of Commons Library distingue manutenção da confiança de vitória em cada votação: um governo pode perder uma questão específica e continuar no cargo. Para esta apostila, o exemplo serve apenas para mostrar que apoio político institucional tem procedimentos e intensidade próprios, sem converter uma prática estrangeira em regra geral para qualquer parlamentarismo.

Na Alemanha, o art. 63 da Lei Fundamental prevê eleição do chanceler pelo Bundestag, inicialmente por proposta do presidente federal, com fases e maiorias específicas. O art. 65 atribui ao chanceler a definição das diretrizes da política e sua responsabilidade, preservando a direção ministerial nos respectivos setores dentro dessas diretrizes. O arranjo permite distinguir direção política central, responsabilidade setorial e instituição representativa que participa da investidura.

O art. 67 alemão estabelece uma característica precisa: o Bundestag pode expressar desconfiança em relação ao chanceler mediante a eleição de um sucessor pela maioria de seus membros e solicitar a exoneração do anterior. A censura é chamada construtiva porque não se limita à rejeição; produz uma alternativa de direção. Entre a apresentação da moção e a eleição devem decorrer quarenta e oito horas. Não se trata de mera censura declaratória seguida de vacância automática.

A questão de confiança do art. 68 alemão é um mecanismo diferente. Se o pedido de confiança do chanceler não receber a maioria dos membros do Bundestag, o presidente federal pode dissolvê-lo, por proposta do chanceler, dentro de vinte e um dias. O direito de dissolução se extingue quando o Bundestag elege outro chanceler pela maioria de seus membros. A palavra “pode” e essa condição impedem afirmar que a derrota sempre causa eleição geral imediata.

Caso — Rejeitar não é necessariamente substituir

Em um sistema com censura construtiva, parte do Parlamento deseja afastar o chefe de governo, mas não consegue reunir maioria para eleger um sucessor. A existência de uma maioria crítica a decisões específicas não basta, por si só, para acionar o mecanismo de substituição descrito.

A resposta deve distinguir insatisfação política, voto sobre uma proposta e formação de maioria para a censura construtiva. A exigência de alternativa procura evitar que a retirada de apoio produza apenas um vazio de direção governamental. Trata-se de uma explicação do mecanismo, sem garantir que ele elimine toda instabilidade política.

2.6. Semipresidencialismo e executivo dual

Semipresidencialismo designa uma família de arranjos com presidente dotado de legitimidade eleitoral própria e um primeiro-ministro à frente de governo responsável perante o Parlamento. A composição das competências varia. Por

isso, não é suficiente dizer que se trata de uma divisão aritmética entre presidencialismo e parlamentarismo. É necessário identificar quais autoridades nomeiam, dirigem, controlam e podem promover a saída do governo.

A Constituição francesa oferece um exemplo institucional. O presidente é eleito diretamente para um mandato de cinco anos, e o art. 8 lhe atribui a nomeação do primeiro-ministro. O encerramento das funções deste ocorre mediante a apresentação da demissão do governo. Os demais membros do governo são nomeados e têm suas funções encerradas pelo presidente por proposta do primeiro-ministro. A letra constitucional não deve ser substituída pela afirmação genérica de livre demissão presidencial de todo o gabinete.

O art. 20 francês atribui ao governo a determinação e a condução da política da nação e coloca a administração e a força armada à sua disposição. O art. 21 dispõe que o primeiro-ministro dirige a ação governamental e assegura a execução das leis, com competências e ressalvas previstas na Constituição. Esses dispositivos mostram que o primeiro-ministro não é apenas um auxiliar administrativo do presidente. Há direção governamental própria e responsabilidade parlamentar.

Pelos arts. 49 e 50 franceses, a Assembleia Nacional pode retirar a sustentação do governo mediante os mecanismos de responsabilização previstos. Uma moção de censura exige assinatura de pelo menos um décimo dos membros, prazo de quarenta e oito horas antes da votação e aprovação pela maioria dos membros, computados apenas os votos favoráveis à censura. Se a Assembleia aprova a censura ou rejeita o programa ou declaração de política geral, o primeiro-ministro deve apresentar a demissão do governo ao presidente.

A responsabilidade associada a um projeto, no art. 49.3 francês, possui disciplina específica. O primeiro-ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, pode comprometer a responsabilidade do governo sobre projeto de lei de finanças ou de financiamento da seguridade social; o texto é considerado aprovado, salvo aprovação de moção de censura apresentada nas vinte e quatro horas seguintes.

O uso também é permitido para outro projeto ou proposta por sessão legislativa. O mecanismo não corresponde a poder presidencial de aprovar qualquer lei sem consequência parlamentar.

A dissolução da Assembleia Nacional, pelo art. 12 francês, é competência do presidente após consultas ao primeiro-ministro e aos presidentes das Assembleias. As eleições devem ocorrer entre vinte e quarenta dias depois da dissolução, e uma nova dissolução é vedada no ano seguinte a essas eleições. Esse instrumento não se confunde com demissão do governo nem com dissolução do Estado. Seu objeto é renovar a representação em uma das casas parlamentares.

A chamada coabitação ocorre quando a orientação política presidencial e a maioria parlamentar que sustenta o governo são diferentes. Essa situação altera a relação política entre as duas chefias, mas não apaga as competências constitucionais. O comportamento concreto depende do arranjo jurídico, da maioria e das práticas políticas. Não é adequado presumir que toda divergência provoca paralisação ou que a simples existência de dois dirigentes garante equilíbrio.

Quadro 7 — Comparação dos mecanismos centrais

Critério	Presidencialismo	Parlamentarismo e arranjos duais
Chefias de Estado e de governo	Usualmente reunidas no presidente.	Separadas no parlamentarismo; executivo dual no semipresidencialismo.
Permanência ordinária do governo	Mandato próprio; retirada de confiança não é fundamento ordinário de afastamento.	Relação de confiança parlamentar, com mecanismos definidos pelo ordenamento.

Critério	Presidencialismo	Parlamentarismo e arranjos duais
Substituição antes do término regular	Hipóteses constitucionais de responsabilidade, vacância e sucessão.	Pode haver substituição política do gabinete durante a legislatura.
Dissolução do Parlamento	Não é consequência geral disponível ao presidente; no Brasil não existe essa atribuição.	Pode ser prevista, mas não decorre automaticamente de qualquer derrota governamental.
Necessidade de apoio legislativo	Continua relevante para leis, orçamento e controle.	Relevante também para formação e sustentação ordinária do governo.

2.7. Coalizões, governabilidade e capacidade de execução

Coalizão é uma articulação de apoio entre atores políticos, frequentemente partidos, que pode envolver participação no governo e compromisso com uma agenda. Ela não transforma automaticamente o presidencialismo em parlamentarismo. Um presidente com mandato próprio pode negociar apoio legislativo e formar governo com vários partidos. O critério de sistema continua sendo a estrutura institucional de formação e permanência, e não a quantidade de legendas representadas no ministério.

A expressão presidencialismo de coalizão identifica, na literatura brasileira, uma forma de articulação entre direção presidencial e apoio partidário. O artigo de Filomeno Moraes, de 2001, examina o debate sobre relações Executivo–Legislativo e mostra que regras de agenda e organização parlamentar precisam integrar a análise. Para o estudo, basta reter essa contribuição: observar fragmentação eleitoral isoladamente não explica toda cooperação ou todo conflito. O artigo é histórico e suas referências a versões antigas de dispositivos constitucionais não constituem regras vigentes desta aula.

Governabilidade pode ser entendida, neste contexto, como as condições políticas e institucionais que permitem sustentar decisões e conduzir uma agenda. Capacidade de execução envolve pessoal, informação, recursos, instrumentos e coordenação para transformar decisões em atividades e resultados. Um governo pode possuir apoio para aprovar uma medida e encontrar obstáculos operacionais na sua implementação. Também pode existir uma administração tecnicamente preparada sem apoio político para determinadas mudanças.

Governança possui diferentes usos na literatura e em documentos administrativos. Para a distinção introdutória desta aula, refere-se aos arranjos de direção, coordenação, responsabilização e relação entre atores que estruturam a ação coletiva. Não é sinônimo automático de popularidade ou capacidade de formar maioria. Quando um enunciado adotar uma definição institucional específica, ela deve orientar a resposta. A análise não exige transformar conceitos próximos em palavras intercambiáveis.

Coalizões podem ampliar apoio e organizar acordos, mas demandam coordenação e gestão de compromissos. A existência de maioria não prova que a política esteja tecnicamente adequada; a existência de divergência não prova impossibilidade permanente de governar. Essa relação deve ser examinada sem julgamento partidário: os exemplos desta apostila trabalham com desenhos institucionais e situações hipotéticas, e não com elogios ou condenações de governos determinados.

Caso — Aprovar, financiar e executar

Um governo reúne votos suficientes para aprovar um programa de atendimento. A lei é publicada, mas o órgão executor não dispõe de equipe treinada, sistema de registro nem orçamento suficiente para todas as entregas anunciadas. O apoio parlamentar resolveu parte do processo decisório, mas não supriu a capacidade administrativa necessária.

A situação exige separar os planos: sustentação política da decisão, autorização e disponibilidade dos recursos, coordenação institucional e execução. A escolha de um sistema de governo não elimina essas etapas. Tampouco o fato de uma política estar prevista em lei garante, por si só, que seus resultados sejam alcançados.

2.8. Como comparar um desenho institucional

Uma comparação segura começa pela forma de escolha das autoridades. Depois examina as competências e a responsabilidade: quem dirige a ação governamental, perante quem responde e como pode ser substituído? Em seguida, verifica os instrumentos de relação: iniciativa legislativa, veto, confiança, censura, dissolução e controle. Por fim, considera a ação política e a capacidade administrativa, distinguindo a regra escrita de seu funcionamento concreto.

O método evita respostas baseadas em palavras isoladas. Presidente não é prova suficiente de presidencialismo; primeiro-ministro não é prova suficiente de parlamentarismo; coalizão não é prova de dependência jurídica de confiança. No mesmo sentido, mandato fixo não equivale a ausência de responsabilização e separação de Poderes não equivale a falta de cooperação. A pergunta de fundo é como o arranjo distribui direção, responsabilidade e condições de permanência.

Quadro 8 — Quatro situações e o critério decisivo

Situação	O que ela permite concluir	O que ainda precisa ser examinado
Presidente negocia apoio de vários partidos.	Existe articulação política para sustentar uma agenda.	A negociação, sozinha, não modifica o sistema de governo.
Gabinete depende de confiança parlamentar.	Há responsabilidade política perante o Parlamento.	Procedimento, maioria e consequências da retirada de confiança.
Parlamento rejeita um projeto do governo.	Uma proposta não obteve apoio suficiente naquela votação.	Se a votação é uma questão de confiança e quais efeitos são previstos.
Chefe de Estado nomeia primeiro-ministro.	Há ato formal de investidura por essa autoridade.	Condições de apoio, competências e responsabilidade do governo.

3. Estado moderno e aparelho estatal nas democracias liberais

A palavra Estado aparece em discursos políticos, leis e estudos sociais com sentidos que precisam ser delimitados. Nesta aula, a análise articula organização política, autoridade territorial, instituições e meios de ação. O Estado não se reduz ao governante, ao prédio de uma repartição ou ao conjunto dos servidores. A compreensão de sua formação moderna exige distinguir a consolidação dos meios de autoridade da posterior limitação constitucional do poder e da ampliação democrática da participação.

3.1. Conceito de Estado e seus elementos

A dimensão territorial indica o espaço sobre o qual a autoridade estatal se exerce. A dimensão humana envolve a população e os vínculos jurídicos e políticos que constituem o povo. A dimensão de autoridade se relaciona à organização do poder e à produção e execução de decisões. Essas dimensões

não existem como peças isoladas: território sem instituições não explica a atuação estatal, assim como população sem relação de autoridade não constitui, por si só, a organização política examinada.

População e povo não são termos necessariamente equivalentes. População designa, em sentido demográfico, pessoas presentes ou residentes em determinado espaço, conforme o recorte empregado. Povo envolve o vínculo jurídico-político com o Estado. Cidadania, por sua vez, remete à posição de participação e de direitos na comunidade política, em acepção mais ampla ou mais estrita conforme o contexto. No Brasil, ter nacionalidade não equivale automaticamente ao exercício de todos os direitos políticos em qualquer idade.

Nação também precisa ser distinguida. Ela envolve identificação histórica, cultural ou política de uma coletividade, e não depende de homogeneidade absoluta de costumes, origem ou língua. Estado e nação podem se relacionar na formação de um Estado-nação, mas suas fronteiras conceituais não são idênticas. A diversidade interna de um país não elimina automaticamente sua organização estatal; uma identidade coletiva não equivale, sozinha, a um governo soberano próprio.

Soberania indica a posição de autoridade do Estado na organização política e nas relações externas. Ela não deve ser entendida como licença para qualquer ato de seus agentes. No plano interno de um Estado constitucional, competências são distribuídas e limitadas pelo ordenamento; no externo, compromissos internacionais integram a relação entre Estados. A autoridade estatal e a responsabilidade por seu exercício não são incompatíveis.

A Constituição brasileira combina soberania com cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Seu art. 1º afirma que todo poder emana do povo e prevê exercício por representantes eleitos ou diretamente, nos termos constitucionais. O vínculo entre autoridade e povo não dispensa os procedimentos e as garantias que estruturam a atuação de cada instituição.

Quadro 9 — Elementos e conceitos próximos

Conceito	Pergunta que esclarece seu sentido	Erro de equivalência
Território	Qual espaço se relaciona à autoridade e à organização política?	Tratá-lo apenas como conjunto de imóveis da Administração.
População	Quais pessoas compõem o recorte demográfico considerado?	Equiparar automaticamente residência a nacionalidade e direitos políticos.
Povo	Qual vínculo jurídico-político une pessoas ao Estado?	Reduzi-lo aos titulares de cargos governamentais.
Nação	Que identificação histórica, cultural ou política constitui a coletividade?	Exigir origem, língua e costumes inteiramente uniformes.
Soberania	Qual posição de autoridade caracteriza a organização estatal?	Confundi-la com poder ilimitado de qualquer governante.

3.2. O Estado na análise sociológica de Weber

Em *A política como vocação*, de 1919, Max Weber procura caracterizar o Estado pelo meio específico de sua autoridade, e não por uma lista fixa de finalidades. Segurança, educação, administração e outras atividades variam historicamente. O traço destacado é a pretensão bem-sucedida de monopolizar o uso legítimo da força física dentro de um território. A formulação é sociológica: descreve a relação entre autoridade, território e meios de coerção.

O monopólio não significa que toda atuação estatal seja violência ou que a força seja o único recurso usado. Weber ressalta que a violência não é o meio normal nem o único do Estado. A organização também opera por decisões, incentivos, conhecimento, pessoal e recursos materiais. A importância da força está em sua

relação específica com a autoridade: o uso por outros agentes depende de permissão ou reconhecimento estatal no âmbito do ordenamento.

A qualificação “legítima” não transforma qualquer violência praticada por um agente em ato justificável. O conceito analítico exige examinar a pretensão de validade da autoridade; a avaliação jurídica de um emprego concreto da força requer legalidade, competência e limites. Um abuso policial não se torna regular por partir de um órgão estatal. Confundir definição sociológica e permissão jurídica conduz a uma conclusão incompatível com direitos e controle.

Outra dimensão é a existência de um quadro administrativo e de meios materiais. O dirigente necessita de pessoas que desempenhem funções e de recursos que viabilizem a ação. Weber menciona interesses materiais e honra social como fatores de manutenção do quadro. Isso amplia a análise: uma instituição não funciona apenas porque uma ordem foi anunciada. Precisa de organização, meios e condições de obediência e de execução.

A abordagem não se reduz a afirmar que a força produz legitimidade ou que basta controlar armas para constituir Estado democrático. O conceito de Estado moderno e o conceito de democracia respondem a perguntas distintas. Uma organização pode concentrar meios coercitivos e administrativos sem oferecer competição política livre ou proteção adequada dos direitos. A democracia acrescenta condições sobre formação, exercício e controle da autoridade.

Conceito aplicado — Meio específico não é finalidade única

Uma secretaria educacional planeja matrículas e distribui materiais. Seu funcionamento cotidiano não envolve força física contra usuários. Ainda assim, suas decisões integram uma organização estatal cuja autoridade se sustenta em um ordenamento e, em última instância, em meios próprios de coerção legítima.

A definição sociológica do Estado não exige que cada órgão use força em cada atividade. Ela identifica uma característica do conjunto da organização política, sem substituir a análise dos objetivos, competências e procedimentos da secretaria.

3.3. Formação moderna: concentração dos meios de autoridade

Na análise histórica apresentada por Weber, um movimento central da formação estatal moderna é a concentração dos meios de administração e de coerção. Autoridades que antes possuíam recursos e funções em nome próprio perdem posições autônomas diante de uma direção que reúne esses meios. O processo não é descrito como uma simples troca de pessoas no poder: transforma a relação entre dirigentes, pessoal administrativo e instrumentos de ação.

A separação entre o quadro administrativo e os meios materiais permite distinguir função e propriedade. O agente utiliza dinheiro, edifícios, equipamentos e registros da organização, mas não se torna dono deles. Um dirigente administra recursos estatais em razão de sua posição; não pode considerá-los parte de seu patrimônio pessoal. Essa distinção é fundamental para compreender a impessoalidade institucional e os deveres de conservação e prestação de contas.

Concentrar meios não equivale necessariamente a organizar democracia. O fortalecimento de uma direção central pode anteceder limites constitucionais, representação ampliada e controles. Formação do Estado moderno, limitação liberal do poder e democratização são processos relacionados, mas não

simultâneos por definição. O uso de uma única data para afirmar que todos se completaram no mundo inteiro apagaria diferenças históricas importantes.

A evolução deve ser analisada por transformações, não por uma sequência inevitável. A organização da autoridade, a relação entre função e patrimônio, a elaboração de regras gerais e as formas de representação podem avançar, sofrer interrupções e combinar estruturas distintas. A história de um país não precisa reproduzir exatamente a trajetória de outro. Nesta aula, as etapas conceituais servem para identificar mudanças e coexistências, sem reduzir sociedades diversas a uma cronologia universal.

A separação entre instituição e pessoa também esclarece a continuidade. Quando os meios pertencem à organização e são vinculados a competências, a saída de um ocupante não extingue o aparato estatal. Documentos, obrigações e bens devem permanecer sob regras próprias de gestão. A alternância torna-se administrativamente viável quando a autoridade não depende apenas de vínculos privados com o dirigente.

Quadro 10 — Transformações relacionadas, mas não equivalentes

Transformação	Eixo explicativo	O que não decorre automaticamente
Concentração de meios políticos e administrativos	Capacidade de organizar autoridade territorial e ação estatal.	Democracia ou garantia plena de direitos.
Separação entre agente e meios de administração	Recursos vinculados à instituição, e não à propriedade pessoal do ocupante.	Ausência de corrupção ou de apropriação irregular na prática.
Limitação constitucional do poder	Competências, direitos, garantias e controles jurídicos.	Participação eleitoral ampla em todos os momentos históricos.

Transformação	Eixo explicativo	O que não decorre automaticamente
Ampliação democrática	Competição, representação, participação e responsabilização perante a sociedade.	Resultados sociais perfeitos ou eliminação de conflitos.

Uma linha histórica ajuda a distinguir transformações que não ocorreram ao mesmo tempo nem da mesma maneira em todos os países. A concentração dos meios de autoridade, a limitação constitucional do governante e a ampliação de direitos e da participação política são processos relacionados, mas diferentes. Um aparato centralizado pode preceder a adoção de garantias liberais; instituições representativas podem existir com exclusões importantes de participação. A expansão de funções sociais também assume trajetórias próprias.

Quadro 11 — Transformações e questões institucionais

Processo situado historicamente	Transformação examinada	Cuidado de interpretação
Centralização da autoridade na formação moderna europeia	Reunião de meios fiscais, administrativos e coercitivos diante de poderes antes dispersos.	Não corresponde à criação simultânea de uma democracia nem a uma trajetória universal.
Constitucionalismo e formulações liberais dos séculos XVII e XVIII	Justificação e limitação da autoridade, direitos e organização dos poderes.	Hobbes e Locke apresentam respostas distintas; declaração de direitos não prova inclusão efetiva de todos.
Ampliação da representação e da participação nos séculos XIX e XX	Disputas por direitos políticos, organização coletiva e controle do governo.	Os ritmos e as exclusões variam; eleições não tornam dispensáveis direitos e fiscalização.

Processo situado historicamente	Transformação examinada	Cuidado de interpretação
Expansão de funções sociais nas sociedades contemporâneas	Regulação, proteção diante de riscos e provisão de serviços.	Não elimina necessariamente instituições anteriores nem permite presumir cobertura igual em todos os países.

A ligação entre esses processos deve ser explicada, e não presumida. Ao reunir meios de autoridade, o Estado amplia sua capacidade de decidir e executar; o constitucionalismo enfrenta a questão dos limites desse poder; a democratização modifica condições de acesso e de controle da direção política; demandas sociais alteram responsabilidades e instrumentos. Essas transformações podem combinar-se, entrar em tensão ou apresentar avanços e recuos. O quadro organiza problemas históricos sem atribuir a toda sociedade uma sequência obrigatória de etapas.

3.4. Explicações contratualistas: Hobbes e Locke

As teorias contratualistas examinam a constituição da autoridade por meio de um raciocínio sobre pessoas, segurança, liberdade e consentimento. Seu estado de natureza é uma construção teórica utilizada para explicar problemas e justificar uma ordem política; não deve ser apresentado como relato comprovado de um período vivido de forma idêntica por toda a humanidade. A comparação interessa pelas diferenças no diagnóstico e nos limites propostos à autoridade.

No capítulo XIII do *Leviatã*, de 1651, Thomas Hobbes relaciona a ausência de um poder comum capaz de manter todos em respeito à insegurança. Competição, desconfiança e busca de reconhecimento podem produzir disposição permanente ao conflito. A guerra, nessa análise, não é apenas combate que ocorre a cada instante: envolve a condição em que existe disponibilidade para confronto e não há segurança suficiente de cooperação.

No capítulo XVII, Hobbes apresenta a instituição de um poder comum como meio de proteção e de organização da paz. O acordo envolve cada pessoa com as demais, autorizando um homem ou uma assembleia a representar a coletividade. Portanto, reduzir a solução a um indivíduo necessariamente monárquico não corresponde à formulação desse trecho. Também não é adequado tratar o soberano como parte contratante obrigada nos mesmos termos do pacto entre os indivíduos.

A autoridade hobbesiana é explicada a partir do problema de produzir segurança e efetividade do acordo. Promessas sem condições de cumprimento não bastam para assegurar cooperação. Para a comparação desta aula, o ponto é a necessidade do poder comum no raciocínio do autor. Sua descrição não dispensa a identificação histórica de sua obra, nem autoriza transferir sua solução diretamente para as competências de um agente brasileiro contemporâneo.

No Segundo tratado sobre o governo, publicado em 1690, John Locke também investiga a sociedade política, mas ressalta proteção dos direitos e limites do poder. Na exposição dos §§ 123 a 126, a preservação da propriedade inclui vidas, liberdades e bens. Reduzir essa expressão somente a riqueza material elimina parte de sua definição. A constituição de uma organização política busca superar problemas de regra comum, julgamento imparcial e execução de decisões.

A passagem à sociedade política fornece um juiz comum e poder de execução, em lugar de deixar cada pessoa como juiz e executor de sua própria causa. O Legislativo ocupa posição central na criação de regras, mas seu poder não é arbitrário. Locke o vincula à preservação da comunidade, a leis estabelecidas e ao consentimento. A relação entre autoridade e finalidade permite distinguir organização do poder e liberdade irrestrita de seus ocupantes.

Locke distingue funções legislativa, executiva e federativa. A federativa envolve a relação com outros corpos políticos, como guerra, paz e alianças; não significa repartição de competências de uma federação contemporânea. Também não se

deve atribuir ao trecho a divisão atual exata entre Legislativo, Executivo e Judiciário. A comparação precisa conservar o significado das funções na obra histórica.

Quadro 12 — Duas construções teóricas

Critério	Hobbes — recorte estudado	Locke — recorte estudado
Problema destacado	Insegurança sem poder comum capaz de assegurar respeito aos acordos.	Inconvenientes da proteção dos direitos sem regra comum, juiz e execução imparcial.
Constituição da autoridade	Autorização de homem ou assembleia por pacto entre as pessoas.	Constituição da sociedade política para preservar direitos.
Finalidade enfatizada	Paz e proteção mediante poder comum.	Preservação de vidas, liberdades e bens, com limitação da autoridade.
Cuidado interpretativo	Não restringir a representação necessária a um monarca individual.	Não reduzir propriedade a bens nem confundir função federativa com federalismo.

3.5. Constitucionalismo liberal e limitação do poder

A limitação liberal do poder se relaciona à garantia de esferas de liberdade, segurança jurídica, proteção de direitos e organização de competências. Ela não se define pela inexistência de Estado. Direitos e contratos exigem regras, decisões e mecanismos de proteção. O problema é estruturar a autoridade para que seu exercício não dependa simplesmente da vontade privada de um ocupante.

A Declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, reúne princípios que ajudam a identificar esse núcleo. Seu art. 6 relaciona a lei à vontade geral e à participação pessoal ou representativa em sua formação. O

art. 16 articula garantia de direitos e separação de Poderes como elementos de uma Constituição. A limitação do poder, portanto, envolve tanto direitos quanto organização institucional.

Os arts. 12 a 15 da mesma Declaração oferecem outra conexão relevante. A força pública é concebida para a vantagem de todos, e não para a utilidade particular de quem a exerce. A contribuição comum sustenta a força e as despesas administrativas; cidadãos podem examinar e acompanhar essa contribuição e seu emprego; a sociedade pode exigir contas dos agentes. A existência do aparato não basta: seu financiamento e uso devem estar vinculados a finalidades e controles públicos.

Esses princípios históricos não devem ser tratados como comprovação de que todos tiveram, desde então, participação política ou igualdade material efetiva. Proclamação normativa e realização histórica são planos distintos. A compreensão da democracia exige examinar quem pode participar, como se organiza a competição, quais garantias existem e em que condições grupos diferentes conseguem influenciar decisões.

No Estado de Direito, regras vinculam instituições e agentes. Entretanto, a mera edição de normas não resolve o conteúdo da ordem: uma atuação estatal precisa ser examinada diante de direitos, competências e garantias. No modelo brasileiro, a qualificação democrática acrescenta soberania popular, pluralismo e formas de participação à organização jurídica. Legalidade, representação e proteção de direitos devem ser articuladas, não usadas como justificativas para eliminar umas às outras.

3.6. Democracia liberal: representação, direitos e controle

A democracia liberal combina a formação representativa da autoridade e condições de limitação e controle do poder. Eleições permitem escolher representantes e alterar ocupantes, mas sua existência não esgota o conceito. Liberdades de expressão e associação, oposição, competição, garantias

processuais e instituições de controle ajudam a tornar a escolha significativa e a preservar o espaço público entre eleições.

A maioria possui papel decisivo na formação de decisões, porém não pode ser confundida com autorização ilimitada para suprimir direitos ou neutralizar toda fiscalização. Na Constituição brasileira, autoridades eleitas exercem competências dentro da ordem constitucional. O controle jurídico de um ato não elimina, por si só, a legitimidade da eleição; a legitimidade eleitoral não torna, por si só, o ato conforme ao Direito.

Representação e participação direta também não se excluem necessariamente. O art. 1º da Constituição admite o exercício do poder por representantes e diretamente, nos termos que ela estabelece. Instrumentos participativos devem ser analisados conforme finalidade, competência e procedimento. Uma consulta social pode fornecer informação e ampliar debate sem atribuir, automaticamente, poder decisório final ao grupo participante.

Sociedade civil não é sinônimo de toda a Administração nem se reduz a um tipo único de organização. O conceito envolve formas de organização e atuação social fora da estrutura estatal, com sentidos específicos na literatura. Bresser-Pereira, em seu artigo de 1995, distingue Estado, aparelho de Estado, Estado-nação e sociedade civil. Essa contribuição serve aqui para evitar que instituições, coletividade política e organizações sociais sejam tratadas como a mesma coisa; sua interpretação teórica não é convertida em consenso sobre todas as relações sociais.

O pluralismo reconhece que interesses, valores e posições diferentes participam da vida pública. Isso não exige fingir que todos possuem recursos e oportunidades idênticos. A análise de uma democracia precisa considerar regras e condições concretas de participação, sem presumir unanimidade social ou transformar qualquer conflito em prova de falência institucional. O conflito pode ser processado por representação, debate, negociação e controle.

Caso — Maioria eleitoral e limite institucional

Um dirigente eleito decide impedir toda fiscalização de determinada política sob o argumento de que recebeu a maioria dos votos. O resultado eleitoral explica sua investidura, mas não elimina as competências das instituições de controle nem as garantias dos interessados.

A avaliação precisa separar autorização política para governar e competência jurídica para praticar um ato. Em uma democracia constitucional, alternância, direção governamental e controle podem coexistir. A fiscalização deve atuar segundo seus próprios limites, assim como o governo.

3.7. O aparelho de Estado: pessoas, meios e funções

Aparelho de Estado designa, neste estudo, o conjunto organizado de instituições, pessoal e meios que permite desempenhar funções estatais. Não se limita à cúpula governamental nem a uma única carreira administrativa. Inclui estruturas relacionadas à elaboração de normas, execução de políticas, julgamento de conflitos e controle, respeitada a organização de cada ordenamento. Seus componentes não exercem todos a mesma competência.

Autoridades políticas e pessoal administrativo possuem vínculos e responsabilidades distintos. A eleição de uma direção não dispensa os deveres dos agentes; a continuidade de uma burocracia não lhe atribui autorização para substituir todo projeto democraticamente definido. Competência técnica, direção política e controle jurídico precisam relacionar-se mediante regras. Nenhuma dessas dimensões deve ser apresentada como soberana isoladamente sobre todas as demais.

No exemplo brasileiro, Executivo, Legislativo e Judiciário integram o Estado, mas a administração pública existe no desempenho de funções administrativas de diferentes Poderes. Tribunais possuem pessoal, compras e orçamento; casas legislativas também administram seus recursos. Portanto, a expressão aparelho de Estado não pode ser reduzida a ministérios e secretarias do Executivo.

Tampouco significa que o presidente seja chefe hierárquico de todos os órgãos estatais.

O aparato administrativo precisa de informação, recursos financeiros, bens, pessoal e procedimentos. Um plano sem responsáveis e meios de execução permanece incompleto. Ao mesmo tempo, dispor de equipe e equipamentos não basta para legitimar uma finalidade ou corrigir uma violação de competência. Capacidade operacional e conformidade institucional são requisitos diferentes que precisam estar presentes conjuntamente.

Em democracias liberais, a estrutura deve permitir direção governamental, continuidade das atividades, tratamento impessoal e responsabilização. A alternância de projetos não pode ser confundida com apropriação privada de meios; a estabilidade de funções não pode ser confundida com ausência de avaliação e controle. Essa articulação prepara a análise do funcionamento do Estado e das políticas sociais, sem antecipar o desenvolvimento específico dos modelos administrativos de outra aula.

Quadro 13 — Aparelho estatal e limites de inferência

Dimensão	Contribuição para a ação	Inferência incorreta
Instituições e competências	Distribuem poder, funções e responsabilidade.	Todo órgão estatal é subordinado ao chefe do Executivo.
Pessoal e conhecimento	Viabilizam atividade técnica e administrativa.	Competência técnica transfere a decisão política integral aos servidores.
Recursos financeiros e materiais	Permitem executar atividades e manter estruturas.	Disponibilidade de recursos torna qualquer objetivo juridicamente válido.

Dimensão	Contribuição para a ação	Inferência incorreta
Procedimentos e registros	Organizam decisões, continuidade e controle.	Cumprir uma rotina dispensa examinar sua finalidade ou legalidade.
Responsabilização	Permite verificar atuação, corrigir e atribuir consequências.	Controle elimina, por definição, toda autonomia de direção.

4. A questão social como campo de intervenção do Estado

A organização estatal não atua apenas na manutenção da autoridade e na elaboração de regras gerais. Ao longo da formação das sociedades contemporâneas, trabalho, renda, doença, velhice, moradia e acesso a serviços passaram a integrar demandas de proteção e políticas públicas. O estudo da questão social examina como problemas relacionados às condições de vida e às relações sociais são reconhecidos, disputados e incorporados à ação coletiva. A emergência desse campo não se reduz à criação de um benefício isolado.

4.1. Da dificuldade individual ao problema social

Uma pessoa pode perder renda por doença, desemprego ou incapacidade para o trabalho. Considerada isoladamente, a situação parece depender apenas de suas circunstâncias. Entretanto, quando riscos semelhantes atingem muitos trabalhadores e famílias, a explicação precisa considerar organização do trabalho, recursos disponíveis, oportunidades, condições de moradia e mecanismos de proteção. A questão social desloca a análise para relações que produzem e distribuem insegurança, sem apagar experiências individuais.

Isso não significa que toda dificuldade tenha uma única causa ou que decisões pessoais sejam irrelevantes. O ponto é evitar a redução automática de problemas coletivos a defeitos morais dos indivíduos. Uma crise que elimina postos de trabalho não pode ser explicada apenas como falta de esforço de cada

desempregado. Tampouco basta afirmar genericamente que há desigualdade: a intervenção precisa identificar riscos, necessidades, grupos, território e instrumentos adequados.

Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade indicam dimensões próximas, mas diferentes. Pobreza envolve insuficiência de recursos diante de um critério de necessidades ou padrão adotado. Desigualdade examina diferenças na distribuição de recursos, oportunidades ou condições. Vulnerabilidade se relaciona à exposição a riscos e à insuficiência dos meios para enfrentá-los. Uma pessoa pode não estar atualmente abaixo de um limite de renda e ainda enfrentar elevada insegurança diante de doença ou perda de trabalho.

A entrada de uma situação na agenda pública envolve reconhecimento e disputa. Grupos afetados, organizações, representantes e instituições podem tornar visível um problema, formular reivindicações e propor soluções. As respostas não surgem apenas por benevolência de uma autoridade, nem obedecem a um automatismo econômico. O campo social é construído por conflitos, acordos, escolhas de instrumentos e formas de financiamento.

Quadro 14 — Conceitos para examinar necessidades e riscos

Dimensão	Objeto da análise	Exemplo hipotético
Pobreza	Insuficiência de recursos segundo critério explicitado.	Família cuja renda não permite satisfazer necessidades consideradas no diagnóstico.
Desigualdade	Diferenças de distribuição e de oportunidade.	Regiões com acesso muito diferente a atendimento e infraestrutura.
Vulnerabilidade	Exposição a riscos e capacidade de enfrentamento.	Trabalhador sem reserva e proteção que pode perder toda renda durante doença.

Dimensão	Objeto da análise	Exemplo hipotético
Problema público	Reconhecimento de uma condição que demanda resposta coletiva.	Reivindicação organizada por acesso a serviços diante de barreiras recorrentes.

A expansão do trabalho assalariado e industrial tornou a continuidade da renda especialmente dependente das condições de emprego. Acidentes, jornadas e interrupções do trabalho atingiam grupos de trabalhadores e suas famílias, enquanto mobilizações e organizações coletivas transformavam experiências dispersas em reivindicações públicas. A ligação entre essas condições e a intervenção estatal não foi uniforme nem inevitável: conflitos, formas de representação, recursos e decisões institucionais influíram nas respostas. Reconhecer essa conexão histórica não exige adotar uma explicação única para todas as desigualdades nem supor que toda demanda individual constitua, por si, a questão social.

4.2. Trabalho industrial, riscos e regulação

A expansão do trabalho industrial tornou especialmente visíveis riscos relacionados a jornadas extensas, acidentes, doença e trabalho de crianças. A dependência da remuneração ampliou o impacto da interrupção do trabalho sobre a subsistência. A proteção passou a envolver a definição de limites à contratação, condições de segurança, fiscalização e mecanismos para enfrentar perda de renda. Regulação do trabalho e provisão social não são, portanto, a mesma atividade, embora possam atuar conjuntamente.

O exemplo britânico da legislação fabril de 1833 mostra a relação entre regra e capacidade institucional. A história legislativa publicada pelo Parlamento registra restrições ao trabalho infantil e a criação de uma inspeção das fábricas. O interesse do exemplo é o mecanismo: proibir ou limitar uma prática exige condições de fiscalização. A norma pode reconhecer um problema sem, imediatamente, alcançar cumprimento uniforme. Não se trata de um relato de que a proteção laboral nasceu de uma única lei.

A inspeção constitui uma intervenção distinta da entrega de renda. Ela procura verificar condutas e promover cumprimento de regras, enquanto um benefício pode compensar perda ou insuficiência de recursos. A oferta de educação e de serviços de saúde atua em outras dimensões. Um campo de proteção social pode reunir essas formas, mas sua avaliação deve separar finalidade, destinatário, instrumento e responsabilidade.

Na experiência alemã do final do século XIX, foram aprovadas normas de seguro de doença em 1883, de acidentes em 1884 e de invalidez e velhice em 1889. O estudo dos serviços científicos do Bundestag identifica essa sequência. Para a análise, ela mostra a institucionalização de riscos vinculados ao trabalho em instrumentos próprios. Não representa proteção universal imediata, nem prova de que toda política social depende previamente de um regime democrático.

Esses marcos revelam diferentes caminhos de intervenção: limitar condições de trabalho, fiscalizar, organizar seguro e financiar prestações. Reconhecer a diversidade histórica impede tratar toda iniciativa como assistência ou descrever qualquer proteção como equivalente à seguridade contemporânea. As formas específicas do Estado de Bem-Estar e sua evolução serão desenvolvidas na aula de modelos e reformas; aqui o foco permanece na emergência das necessidades sociais como objeto de ação estatal.

4.3. Seguro social, assistência e serviços

O seguro social organiza proteção contra riscos segundo vínculos, contribuições e regras próprias de cobertura. A proteção se relaciona à participação em um sistema e às condições para prestação. Isso não significa que o valor de cada benefício seja uma simples devolução individual do que uma pessoa pagou. A organização pode distribuir riscos entre participantes, períodos e grupos, conforme o desenho legal.

A assistência social, no modelo constitucional brasileiro, se destina a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade. Não é correto

concluir que uma pessoa precisa ter pago previamente para solicitar toda forma de assistência. Também não se pode concluir que a ausência de contribuição elimina quaisquer requisitos: os critérios de necessidade, públicos, serviços e benefícios são definidos no ordenamento pertinente.

Serviços sociais podem atender necessidades que uma transferência monetária não substitui integralmente. Receber renda ajuda a enfrentar insuficiência material, mas não produz, por si só, uma rede de atendimento de saúde, orientação, educação ou acolhimento. Em sentido inverso, oferecer um serviço não resolve automaticamente toda perda de renda. A articulação entre instrumentos depende do problema e das condições concretas de acesso.

Caridade e solidariedade privada podem integrar a vida social, mas não equivalem à exigibilidade de um direito. Um favor pode depender da vontade de quem o concede; uma prestação fundada em direito segue regras, responsáveis e mecanismos de acesso e controle. A parceria com uma entidade não transforma, por si só, o atendimento público em favor pessoal. O aluno deve identificar a natureza do vínculo e a responsabilidade institucional.

A crítica de Aldaíza Sposati, em seu artigo de 2013, chama atenção para tensões entre reconhecimento da proteção social e formas desiguais de acesso. A contribuição adotada aqui é delimitada: examinar normas e procedimentos de proteção também exige investigar barreiras e continuidade. Trata-se de uma perspectiva crítica identificada, e não de atribuir a toda teoria uma explicação única. Os valores e critérios históricos de benefícios mencionados no artigo não são empregados como regras atuais da apostila.

Quadro 15 — Instrumentos que não devem ser confundidos

Instrumento	Mecanismo central	Cuidado conceitual
Regulação e fiscalização	Estabelecem condições e verificam cumprimento de regras.	Não equivalem necessariamente a pagamento de benefício.

Instrumento	Mecanismo central	Cuidado conceitual
Seguro social	Organiza cobertura segundo vínculo e regras contributivas.	Contribuição não significa conta individual idêntica a toda prestação.
Assistência social	Atende necessidade conforme regime não dependente de contribuição prévia.	Não equivale a favor nem dispensa critérios próprios de acesso.
Serviços	Oferecem atividades e atendimento para necessidades específicas.	Dinheiro não substitui automaticamente a existência e a qualidade de uma rede.
Transferências	Disponibilizam recursos aos destinatários segundo regras do programa.	Não demonstram, isoladamente, acesso a todas as demais políticas sociais.

Caso — A mesma família, necessidades distintas

Uma família perde renda porque um de seus integrantes adoeceu. Além de recursos para alimentação, necessita de atendimento de saúde e de orientação sobre os mecanismos de proteção a que pode ter acesso. A análise não deve pressupor que um único pagamento resolverá todas as dimensões.

Os instrumentos devem ser identificados por finalidade e regime: atendimento de saúde, eventual cobertura previdenciária conforme o vínculo, e assistência conforme a necessidade e os critérios aplicáveis. A situação hipotética não presume concessão automática de um benefício determinado.

4.4. A dimensão internacional da proteção

A Constituição da Organização Internacional do Trabalho, originalmente estabelecida em 1919, relaciona paz duradoura e justiça social. Seu preâmbulo identifica condições de trabalho que envolvem injustiça, privação e insegurança e enumera campos de melhoria, como duração da jornada, proteção contra doença, acidentes, desemprego, velhice e proteção de crianças e mulheres. O

campo social é, nesse documento, uma preocupação institucional coletiva, e não somente uma questão privada entre contratantes.

A Declaração de Filadélfia, adotada em 10 de maio de 1944, reafirma que o trabalho não é mercadoria e conecta liberdade, dignidade, segurança econômica e igualdade de oportunidade aos objetivos das políticas. Ela atribui importância à cooperação entre governos, trabalhadores e empregadores. O documento não determina que exista um único modelo administrativo ou um benefício idêntico em todos os países; estabelece princípios e finalidades de ação.

Sua seção III abrange emprego, condições de trabalho, negociação coletiva, seguridade, saúde, proteção da maternidade e da infância, nutrição, habitação e oportunidades educacionais. O conjunto ilustra a ampliação do campo de intervenção para além da reação pontual à perda de renda. Política econômica, atividade produtiva e proteção social precisam ser examinadas em suas relações, sem transformar a declaração em previsão detalhada de programas brasileiros.

Esses documentos também permitem separar fonte histórica e regra concreta de benefício. A referência a um princípio internacional não substitui a lei que define os critérios de uma prestação. Nesta aula, Constituição da OIT e Declaração de Filadélfia são utilizadas para explicar a institucionalização e a amplitude da questão social. Não se presume, a partir delas, que qualquer benefício solicitado deva ser concedido sem exame do regime aplicável.

4.5. Marcos brasileiros: alcance e limites

O Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, criou uma caixa de aposentadoria e pensões em cada empresa de estrada de ferro para seus empregados. A redação original permite identificar uma organização vinculada à empresa e ao trabalho ferroviário. Não criou um sistema universal para toda a população nem um benefício assistencial independente de

contribuição. A precisão do alcance é mais importante do que decorar a data sem compreender o instrumento.

O texto de 1923 estabelecia fontes de financiamento e prestações para os empregados abrangidos, como socorros médicos, medicamentos em condições próprias, aposentadoria e pensão. O art. 9º relacionava direitos às contribuições e ao vínculo definido pela norma. Seu conteúdo é usado como marco histórico: condições e valores originais não devem ser reproduzidos como regra do regime previdenciário atual.

O Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, criou o Ministério dos Negócios do Trabalho, Indústria e Comércio. Ao atribuir a esse órgão o estudo e o despacho dos assuntos desses campos, o ato demonstra uma reorganização do aparelho estatal voltada à atuação sobre trabalho e atividades econômicas. A criação da estrutura não permite concluir, por si só, que todos os trabalhadores passaram a possuir a mesma cobertura ou que cessaram conflitos sociais.

Na Constituição de 1988, direitos sociais e seguridade recebem posição própria na organização constitucional. O art. 6º apresenta educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. O conteúdo atual reúne alterações posteriores ao texto original. Portanto, a lista vigente não deve ser atribuída integralmente à redação de outubro de 1988.

A evolução não pode ser reduzida a uma passagem automática de exclusão completa para cobertura perfeita. Marcos jurídicos alteram finalidades, organização e condições de proteção, mas a efetividade depende de recursos, acesso e execução. A leitura histórica esclarece limites de cada instrumento; a leitura constitucional atual identifica direitos e deveres. Misturar os dois planos é uma fonte frequente de erro em questões.

Quadro 16 — Linha de marcos com o que cada um demonstra

Marco	Transformação focalizada	Limite da conclusão
1833 — legislação fabril britânica	Restrições ao trabalho infantil e organização de inspeção.	Não proteção universal nem cumprimento imediato de todas as regras.
1883, 1884 e 1889 — seguros alemães	Organização de coberturas de doença, acidentes, invalidez e velhice.	Não equivalência a toda seguridade contemporânea.
1919 — Constituição da OIT	Justiça social e condições de trabalho como preocupação institucional internacional.	Não regra direta de um benefício nacional específico.
1923 — Decreto brasileiro nº 4.682	Caixas por empresa ferroviária para empregados abrangidos.	Não sistema universal para toda a população.
1930 — Decreto brasileiro nº 19.433	Estrutura ministerial para trabalho, indústria e comércio.	Não prova de cobertura igual de todos os trabalhadores.
1944 — Declaração de Filadélfia	Princípios e finalidades amplas de proteção, trabalho e oportunidade.	Não desenho administrativo único obrigatório.
1988 e emendas — Constituição brasileira	Direitos sociais e organização constitucional da seguridade.	Reconhecimento jurídico não demonstra realização integral e imediata.

4.6. Seguridade social no desenho constitucional brasileiro

O art. 194 da Constituição define seguridade como conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade para assegurar direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. A palavra “integrado” não elimina a identidade

de cada campo. Tampouco significa que educação, habitação e todas as políticas sociais sejam automaticamente partes do conceito constitucional de seguridade, embora possam se articular a essas ações.

Na saúde, o art. 196 estabelece direito de todos e dever do Estado, com políticas sociais e econômicas para redução de riscos e acesso universal e igualitário à promoção, proteção e recuperação. Seu acesso não se condiciona ao pagamento prévio de contribuição previdenciária. Não se deve transformar a natureza contributiva do regime previdenciário em requisito geral de atendimento de saúde.

Na previdência, o art. 201 organiza o Regime Geral com caráter contributivo e filiação obrigatória, observados critérios de equilíbrio financeiro e atuarial. O acesso a prestações exige o exame do vínculo e dos requisitos próprios. A finalidade protetiva não dispensa condições legais, assim como a existência de contribuição não permite presumir que qualquer pessoa tem direito a qualquer benefício.

Na assistência, o art. 203 estabelece prestação a quem necessitar, independentemente de contribuição à seguridade. O art. 204 prevê descentralização e participação da população por organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações. A dimensão não contributiva e a participação social pertencem ao desenho institucional, sem converter todo atendimento em concessão discricionária de favor.

A ordem social possui como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais, segundo o art. 193. Seu parágrafo único atribui ao Estado a função de planejamento das políticas sociais, com participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação, na forma da lei. A intervenção se relaciona, assim, a organização continuada, informação e responsabilidade, e não apenas à entrega ocasional de prestações.

Quadro 17 — Os três campos constitucionais

Campo	Regra central estudada	Erro a evitar
Saúde	Direito de todos; redução de riscos e acesso universal e igualitário.	Exigir contribuição previdenciária prévia como condição geral de atendimento.
Previdência — RGPS	Caráter contributivo e filiação obrigatória; equilíbrio financeiro e atuarial.	Presumir concessão de qualquer prestação sem requisitos próprios.
Assistência	A quem necessitar, independentemente de contribuição à seguridade.	Confundir proteção não contributiva com favor pessoal ou ausência de critérios.

4.7. Intervenção social: escolhas e capacidade institucional

Ao reconhecer um problema social, o Estado precisa definir o que pretende alterar e por quais instrumentos. Uma política pode reduzir exposição a um risco, compensar perda de renda, ampliar acesso a serviço ou proteger uma condição de vida. Objetivos diferentes requerem ações e formas de acompanhamento diferentes. Não basta chamar toda iniciativa de proteção e presumir que a mesma medida atende a qualquer necessidade.

Universalidade e seletividade exigem leitura contextual. O art. 194 combina universalidade de cobertura e atendimento com seletividade e distributividade das prestações. Isso não autoriza simplesmente eliminar destinatários de forma arbitrária. Significa que a organização dos benefícios e serviços pode identificar necessidades e distribuir prestações segundo finalidade e regras, dentro do desenho protetivo. A saúde universal não se converte em benefício reservado apenas a contribuintes porque existe seletividade em outro instrumento.

A capacidade institucional envolve continuidade, informação, pessoal, financiamento, coordenação e controle. Um direito reconhecido pode enfrentar

barreiras de localização, procedimento ou oferta. Avaliar essas barreiras não significa negar o direito; permite identificar o que precisa ser modificado para realizá-lo. Também é necessário evitar que o diagnóstico trate destinatários como grupos homogêneos, pois necessidades podem variar ao longo da vida e entre territórios.

A participação contribui com informação, expressão de demandas e controle, mas não substitui automaticamente toda competência administrativa. Um conselho, uma audiência e uma consulta possuem desenhos e efeitos próprios. A autoridade deve examinar propostas, justificar decisões e observar os responsáveis e procedimentos definidos. A participação se torna mais útil quando seus objetivos e relações com a decisão são claros.

Caso — Direito reconhecido e acesso efetivo

Um serviço público existe formalmente, mas usuários de uma região precisam viajar longas distâncias e não conseguem agendar atendimento pelos canais disponíveis. A existência da unidade no organograma não é prova de acesso suficiente. O diagnóstico deve examinar localização, capacidade, informação e procedimento.

A resposta pode exigir reorganização da oferta e dos canais, com responsáveis, recursos e acompanhamento. O caso distingue reconhecimento do direito, criação da estrutura e alcance da proteção, sem concluir que qualquer solução administrativa seja automaticamente adequada.

A questão social se torna campo de intervenção quando necessidades e riscos são processados institucionalmente em regras, estruturas, recursos e ações. A trajetória envolve reconhecimento, conflito e escolhas; sua realização envolve capacidade e responsabilidade. Para compreender um caso de prova, identifique o problema, o instrumento e o regime de acesso, distinguindo marco histórico, princípio geral e regra atual.

5. Funcionamento do Estado

O funcionamento do Estado pode ser compreendido pela transformação de demandas coletivas em decisões, serviços, regras e resultados sujeitos a controle. Uma necessidade social não chega diretamente à solução: é preciso identificar a instituição competente, estabelecer uma resposta juridicamente possível, organizar recursos e acompanhar a execução. Entre reconhecer um problema e produzir uma mudança nas condições de vida existem escolhas políticas, procedimentos, relações entre órgãos e atividades técnicas.

Considere a ampliação do atendimento de saúde em uma região. A decisão envolve prioridades, mas também depende de competências federativas, pessoal, instalações, orçamento, aquisição de materiais e articulação dos serviços. A população precisa conhecer os canais de acesso; os responsáveis precisam dispor de informações sobre demanda e capacidade. A existência de uma unidade no organograma ou de uma previsão de despesa não comprova, sozinha, que o atendimento melhorou. Esse exemplo orientará a análise do Estado em funcionamento, sem substituir o estudo específico das regras de cada política.

5.1. Duas distribuições de autoridade: Poderes e entes federativos

A Constituição organiza a autoridade em duas direções que precisam ser distinguidas. A separação de Poderes distribui funções entre Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, conforme o art. 2º. A organização federativa distribui competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, nos termos do art. 18. Um Poder não é um ente federativo: o Executivo federal integra a União; o Executivo estadual integra o respectivo Estado.

A autonomia federativa significa capacidade de organização e atuação dentro do desenho constitucional. Não estabelece uma cadeia em que o prefeito seja

subordinado administrativamente ao governador e este ao Presidente da República. Tampouco permite que cada ente faça qualquer coisa. A competência delimita a matéria e a espécie de atuação permitida; normas, cooperação e controles condicionam seu exercício. A Constituição reserva competências à União, atribui competências aos Municípios e preserva aos Estados as que não lhes sejam vedadas, com disposições próprias para o Distrito Federal.

A separação de Poderes também não cria compartimentos sem comunicação. Leis, orçamento, fiscalização e execução exigem relações institucionalizadas. A iniciativa de uma proposta não se confunde com sua aprovação; a aprovação de uma lei não equivale à execução de todas as atividades necessárias para cumpri-la. Independência protege o exercício das atribuições, enquanto a harmonia exige reconhecer as competências dos demais e os mecanismos constitucionais de interação.

Caso explicado — A escola e as duas perguntas de competência

Um Município pretende ampliar uma escola. A primeira pergunta é federativa: qual ente tem atribuições relacionadas à oferta e à cooperação para o serviço? A segunda é funcional: quais decisões cabem ao Executivo e quais dependem da atuação legislativa? Confundir essas perguntas leva a tratar o apoio financeiro de outro ente como transferência de toda a responsabilidade ou a imaginar que a Câmara executará a obra.

No plano geral, a Constituição prevê atuação municipal na educação infantil e no ensino fundamental com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, no art. 30, VI. Dentro do Município, a execução administrativa precisa respeitar as normas e o orçamento pertinentes. A cooperação entre entes e a distribuição de funções entre instituições são dimensões complementares da mesma ação pública.

5.2. Funções típicas, funções atípicas e relações entre instituições

As funções típicas identificam as atividades centrais associadas a cada Poder. O Legislativo produz leis e exerce fiscalização; o Executivo exerce direção governamental e administração; o Judiciário exerce jurisdição, decidindo controvérsias e aplicando o direito em processos. Essa classificação ajuda a compreender a organização, mas não constitui uma regra de exclusividade absoluta. A Constituição atribui a cada Poder atividades que não correspondem à sua função predominante.

Quando uma Casa legislativa organiza seus serviços ou um tribunal administra seu pessoal, há atividade administrativa fora do Executivo. O art. 51, IV, contempla atribuições da Câmara dos Deputados sobre sua organização e seus serviços; o art. 96, I, atribui aos tribunais a organização de secretarias e serviços auxiliares. A administração pública, portanto, alcança estruturas dos diferentes Poderes, e o art. 37 expressamente inclui a administração direta e indireta de qualquer deles.

O Presidente participa da produção normativa por atribuições constitucionais, como iniciativa legislativa, sanção, veto e edição de medidas provisórias nos termos do regime próprio. Isso não transforma o Executivo em titular irrestrito da função legislativa. O Senado, por sua vez, processa e julga determinadas autoridades em crimes de responsabilidade, conforme o art. 52. Esse julgamento tem regime constitucional específico e não torna o Senado um tribunal do Poder Judiciário. A identificação de uma função atípica precisa vir acompanhada de sua base e de seus limites.

Quadro 18 — Funções predominantes e atividades complementares

Instituição	Função predominante	Atividade complementar e limite
Legislativo	Legislação e fiscalização da atuação estatal.	Administra seus próprios serviços; o Senado exerce os julgamentos de responsabilidade constitucionalmente previstos.
Executivo	Direção governamental e execução administrativa.	Participa do processo legislativo e exerce competências normativas previstas na Constituição, dentro de seus limites.
Judiciário	Jurisdição nos processos de sua competência.	Organiza e administra seus órgãos e serviços; não assume por isso a direção política geral do governo.

A fiscalização legislativa integra o funcionamento regular do Estado. No plano federal, o Congresso Nacional fiscaliza e controla atos do Executivo, inclusive da administração indireta, nos termos do art. 49, X. A fiscalização não autoriza a substituição indiscriminada da autoridade administrativa em cada escolha de execução. Da mesma forma, o controle judicial de uma ilegalidade não elimina a existência de competências administrativas ou legislativas. É necessário distinguir revisão de uma conduta, responsabilização e execução direta de uma política.

5.3. Competência para legislar, competência para atuar e cooperação

A palavra competência pode designar atribuições diferentes. Competência legislativa corresponde à produção de normas sobre determinada matéria; competência material ou administrativa corresponde à atuação concreta, como prestar, organizar ou fiscalizar um serviço. A distinção evita concluir que todo ente que executa uma atividade possa legislar livremente sobre todos os seus

aspectos. Também evita concluir que a edição de uma norma nacional torne a União executora de cada atendimento local.

Os arts. 21 e 22 contêm competências da União de natureza material e legislativa, respectivamente. O art. 23 apresenta competências comuns de atuação, como cuidar da saúde e proteger o meio ambiente. O art. 24 disciplina a legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal: à União cabe estabelecer normas gerais; aos Estados cabe suplementá-las e, na ausência de lei federal sobre normas gerais, exercer competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades. A superveniência de lei federal suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário, conforme o § 4º.

O Município legisla sobre assuntos de interesse local e suplementa a legislação federal e estadual no que couber, segundo o art. 30, I e II. Atua também em serviços locais e em campos nos quais a Constituição prevê cooperação. Aos Estados são reservadas as competências não vedadas pela Constituição, conforme o art. 25, § 1º. O Distrito Federal reúne as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, conforme o art. 32, § 1º. Essas são referências para ler o funcionamento federativo; a solução de controvérsias específicas exige examinar a matéria e seu regime jurídico.

Quadro 19 — Diferentes perguntas sobre competência

Pergunta	Referência constitucional	Consequência para a ação pública
Quem pode produzir a norma?	Competências legislativas dos arts. 22, 24 e 30.	A atuação administrativa precisa observar o regime normativo aplicável; executar não significa poder legislar sem limites.
Quem deve atuar no problema?	Competências materiais, incluindo as comuns do art. 23.	Uma mesma necessidade pode envolver mais de um ente e exigir definição de responsabilidades operacionais.

Pergunta	Referência constitucional	Consequência para a ação pública
Como as ações serão articuladas?	Cooperação prevista no art. 23, parágrafo único, e em competências específicas.	Recursos, informações e serviços precisam de articulação; competência compartilhada não produz coordenação automática.

A competência comum permite compreender por que saúde, proteção ambiental ou combate à pobreza não cabem em uma lógica de atuação isolada. Contudo, a presença de vários responsáveis pode produzir tanto colaboração quanto lacunas. Sem definição operacional, cada organização pode aguardar a ação da outra. A coordenação torna a responsabilidade executável: identifica quem inicia a atividade, quem fornece apoio, quais informações serão compartilhadas e como será acompanhado o atendimento. Instrumentos e obrigações concretas dependem das normas de cada campo.

Caso explicado — Transporte local e norma nacional

Uma prefeitura organiza o transporte coletivo local, enquanto regras sobre trânsito e transporte integram a competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, XI. Há contradição? Não. O art. 30, V, atribui ao Município a organização e a prestação de serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo. A prestação local e a competência normativa precisam ser lidas em conjunto.

A solução é identificar o objeto da decisão. Planejar a oferta de um serviço local não permite contrariar a legislação nacional aplicável. Por outro lado, a existência dessa legislação não significa que toda decisão sobre a operação cotidiana pertença ao governo federal. A análise começa pelo tipo de atribuição, e não pela ideia de que uma matéria pertence integralmente a um único ente.

5.4. Direção política e administração permanente

A direção política estabelece prioridades e orienta a ação governamental dentro da ordem constitucional. No plano federal, o Presidente exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal, conforme o art. 84, II; o art. 76 organiza o exercício do Executivo. Essa direção envolve escolhas entre necessidades, definição de propostas e responsabilidade pelas orientações adotadas. Nenhum mandato, porém, suspende as competências, os direitos ou os limites jurídicos que condicionam a atuação estatal.

A administração permanente preserva conhecimentos, registros, rotinas, capacidades técnicas e continuidade dos serviços. O concurso público, previsto como regra de ingresso no art. 37, II, e a vinculação das funções de confiança e dos cargos em comissão a direção, chefia e assessoramento, no inciso V, ajudam a compreender a diferença entre estruturas profissionais e posições de condução. Não se deve transformar essa diferença em oposição absoluta: dirigentes precisam de informações técnicas, e servidores executam políticas definidas por autoridades competentes.

A continuidade administrativa não significa imobilidade. Uma nova gestão pode alterar prioridades e aperfeiçoar programas, respeitando os limites aplicáveis. A estrutura profissional deve apresentar diagnóstico, alternativas, custos, riscos e informação verificável, além de executar decisões válidas. Sua atuação não se reduz à obediência pessoal ao dirigente, pois o dever funcional está vinculado à ordem jurídica e à finalidade pública. O conhecimento acumulado deve permitir transição e aprendizagem, evitando que serviços dependam exclusivamente da memória de uma pessoa.

Os princípios do art. 37 fornecem critérios para essa relação. Legalidade exige base jurídica; impessoalidade impede a conversão da atuação pública em favorecimento pessoal; moralidade demanda conduta compatível com as exigências éticas institucionais; publicidade favorece conhecimento e controle; eficiência orienta a utilização dos meios e a prestação da atividade. Não basta

selecionar um princípio e ignorar os demais. Um procedimento rápido que suprima uma garantia necessária não se torna adequado apenas por ser mais veloz.

Caso explicado — Mudança de prioridade sem perda de continuidade

Uma nova gestão decide priorizar atendimento digital, mas parte dos usuários enfrenta dificuldade de acesso. A equipe permanente deve informar o perfil da demanda, os canais existentes, os custos e os riscos de exclusão. A direção política pode definir prioridades; a execução precisa transformar essa orientação em uma solução juridicamente válida e acessível.

O diagnóstico permite organizar uma transição, combinar canais e acompanhar o acesso. A equipe não precisa escolher entre bloquear toda mudança e cumprir qualquer orientação sem análise. O funcionamento institucional combina decisão competente, informação técnica, registro das razões e acompanhamento das consequências. O exemplo é hipotético e não estabelece uma exigência uniforme de canais para todos os serviços.

5.5. Organizações administrativas e distribuição de tarefas

A direção superior não executa pessoalmente cada atividade. Órgãos e entidades distribuem tarefas, especializam conhecimentos e organizam processos. Na administração direta, órgãos integram a estrutura do ente, sem personalidade jurídica própria. Na administração indireta, entidades possuem personalidade jurídica própria e desempenham atribuições segundo seu regime. A distinção auxilia a identificar o responsável por uma atividade; não dispensa a leitura das normas de criação, das competências e dos mecanismos de supervisão.

O art. 37, XIX, estabelece que autarquia é criada por lei específica e que a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e fundação depende de autorização por lei específica, cabendo a lei complementar definir as áreas de atuação da fundação. O inciso XX trata da autorização legislativa para subsidiárias e participação nas hipóteses nele previstas. Esses comandos

mostram que a reorganização administrativa não constitui uma escolha informal: envolve instrumentos e limites próprios. As particularidades dessas entidades pertencem ao estudo específico da organização administrativa.

A especialização pode melhorar a execução, mas cria interfaces. Uma unidade conhece a demanda; outra administra pessoal; outra cuida de orçamento; outra presta apoio jurídico. Se os processos não definirem responsabilidades, a demanda pode circular sem solução. Por isso, conhecer o organograma é apenas o começo. O funcionamento exige compreender como uma solicitação entra, por quais decisões passa, quais recursos mobiliza e quem comunica a resposta ao usuário.

5.6. Da decisão à implementação: a cadeia de execução

Decidir é selecionar e formalizar uma orientação por autoridade competente. Implementar é organizar as atividades que a tornam efetiva. Uma decisão pode ser válida e ainda enfrentar obstáculos de execução: falta de pessoal qualificado, informação incompleta, aquisição de insumos, instalações inadequadas ou incompatibilidade entre procedimentos de órgãos envolvidos. Esses obstáculos não demonstram que a decisão seja irrelevante; demonstram que sua concretização exige trabalho institucional.

Uma cadeia de execução pode começar pelo diagnóstico da demanda, seguir pela definição do objetivo e do responsável, passar pela previsão de recursos e pela organização das atividades e chegar ao atendimento e à avaliação. Essa representação é analítica: as etapas podem se sobrepor e precisam ser revistas quando surgem informações novas. A avaliação pode revelar que o diagnóstico era insuficiente ou que o procedimento adotado criou uma barreira. Não se deve imaginar uma sequência automática na qual a publicação de um ato produz o resultado final.

Quadro 20 — Da orientação ao resultado

Momento da ação	Pergunta operacional	Sinal de insuficiência
Diagnóstico e definição do objetivo	Qual problema será enfrentado e para qual público?	A ação existe, mas seu objetivo não permite reconhecer o problema ou o público atendido.
Organização da execução	Quem fará cada atividade, com quais recursos e informações?	Há responsáveis formais, mas faltam meios ou acordos sobre as interfaces.
Entrega e acesso	O serviço chegou ao público e pode ser utilizado?	A estrutura foi criada, porém persistem barreiras de acesso ou descontinuidade.
Acompanhamento e revisão	O que foi entregue e quais efeitos foram observados?	Há dados de gasto ou atividade, mas não informação suficiente sobre a mudança pretendida.

Produto e resultado também precisam ser distinguidos. No exemplo de saúde, uma unidade instalada e atendimentos realizados são entregas da ação. A melhoria do acesso ou de uma condição de saúde é um resultado a investigar. Uma entrega pode contribuir para o resultado sem prová-lo integralmente: demanda, qualidade e outros fatores interferem. Indicadores úteis precisam dialogar com o objetivo e ser interpretados junto com informações sobre contexto e execução.

Uma falha de implementação não deve ser explicada apenas por uma pessoa ou apenas pelo desenho formal. É necessário localizar o ponto da cadeia: a atribuição estava clara? Os recursos chegaram? O procedimento permitia o atendimento? A informação circulou? A atuação foi acompanhada? Esse exame permite distinguir um problema de coordenação de uma insuficiência de capacidade ou de uma conduta irregular, sem presumir que toda dificuldade operacional corresponda a ilegalidade.

5.7. Planejamento e orçamento: PPA, LDO e LOA

A execução exige relacionar objetivos e recursos. O art. 165 prevê leis de iniciativa do Executivo que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. PPA, LDO e LOA exercem funções diferentes e articuladas. O planejamento não é uma lista de desejos desligada da execução, e o orçamento não é apenas uma planilha financeira: ambos participam da organização das escolhas, dos limites e da prestação de contas.

O PPA estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital, despesas delas decorrentes e programas de duração continuada, conforme o art. 165, § 1º. Sua função é ligar a orientação de médio prazo a compromissos de ação. A LDO compreende metas e prioridades, estabelece diretrizes de política fiscal e respectivas metas em consonância com uma trajetória sustentável da dívida, orienta a elaboração da LOA e trata dos demais elementos previstos no § 2º.

A LOA organiza os orçamentos anuais. No plano federal, abrange o orçamento fiscal, o de investimento das empresas em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, e o da seguridade social, nos termos do art. 165, § 5º. O orçamento fiscal alcança os Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta incluídos no dispositivo. Logo, o orçamento público não se reduz às despesas dos ministérios nem elimina a autonomia das demais instituições.

Quadro 21 — Articulação dos instrumentos orçamentários

Instrumento	Função constitucional de referência	Exemplo hipotético de articulação
PPA	Diretrizes, objetivos e metas para despesas e programas previstos no art. 165, § 1º.	Organiza o objetivo de ampliar acesso a serviços e sua expressão em programas e metas.

Instrumento	Função constitucional de referência	Exemplo hipotético de articulação
LDO	Metas e prioridades, diretrizes fiscais e orientação da elaboração da LOA.	Relaciona prioridades do período e parâmetros que orientarão a proposta anual.
LOA	Orçamentos anuais previstos no art. 165, § 5º.	Expressa a programação orçamentária anual necessária às atividades e investimentos previstos.

A competência de iniciativa do Executivo não equivale à aprovação unilateral. O art. 84, XXIII, prevê o envio desses instrumentos ao Congresso Nacional, e o art. 48 inclui a matéria orçamentária nas atribuições legislativas ali disciplinadas. A interação entre proposição e deliberação integra o funcionamento do Estado. A execução posterior exige observância dos regimes fiscais e orçamentários e dos procedimentos aplicáveis. Este capítulo explica a conexão institucional; não apresenta prazos e regras detalhadas do processo orçamentário de cada ente.

Também seria impreciso afirmar que qualquer programação poderá ser ignorada livremente ou que toda previsão garantirá execução automática. O art. 165, § 10, prevê o dever de executar programações orçamentárias para garantir a efetiva entrega de bens e serviços. Os §§ 11 e 13 delimitam essa disciplina: o § 11 contempla limites fiscais, cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais, impedimentos técnicos devidamente justificados e aplicação exclusiva às despesas primárias discricionárias; o § 13 restringe, entre outros, os §§ 10 a 12 aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. A leitura deve preservar esses limites, sem generalizar o dispositivo para qualquer despesa de qualquer ente.

Planejamento, disponibilidade orçamentária e capacidade de execução precisam ser examinados conjuntamente. Uma instalação prevista pode depender de projeto, contratação e equipe; uma atividade continuada pode exigir recursos

de custeio depois do investimento inicial. Planejar apenas a construção e esquecer o funcionamento futuro produz uma estrutura com dificuldade de entrega. A boa análise identifica tanto a decisão de investir quanto as condições para manter o serviço.

Caso explicado — Construir e colocar em funcionamento

Uma ação prevê a construção de um centro de atendimento. O projeto e a obra foram concluídos, mas não há equipe suficiente nem insumos para iniciar o serviço. O investimento gerou uma entrega física; a finalidade pública ainda não foi alcançada. A falha está na articulação entre investimento, despesas posteriores e organização da operação.

PPA, LDO e LOA precisam ser compreendidos em conexão com essa cadeia. A indicação de um objetivo e a previsão anual de recursos não substituem a preparação técnica e administrativa. A análise deve identificar as etapas pendentes e seus responsáveis, em vez de tratar o prédio concluído como prova automática de atendimento à população.

5.8. Controle, prestação de contas e aprendizagem

O controle integra a ação pública desde sua organização e não apenas após um escândalo. O art. 70 contempla fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de suas entidades, considerando legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. A fiscalização é exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. A amplitude do dispositivo permite examinar regularidade financeira e funcionamento da atividade.

A prestação de contas acompanha a utilização de recursos públicos. O parágrafo único do art. 70 alcança pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre os recursos e valores ali previstos ou assuma obrigações pecuniárias em nome da União. Assim, executar uma

atividade por meio de uma entidade externa à estrutura administrativa não elimina o dever de prestar contas nas condições do dispositivo. A natureza privada do executor não transforma recursos públicos em recursos sem responsabilidade.

No âmbito federal, o controle externo do Congresso é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O art. 71 distingue atribuições que não podem ser confundidas: o TCU aprecia as contas anuais do Presidente mediante parecer prévio, enquanto o Congresso as julga, conforme o art. 49, IX; o TCU julga as contas dos administradores e demais responsáveis nas hipóteses do art. 71, II. O Tribunal de Contas não integra o Poder Judiciário, e seu nome não autoriza equiparar suas atribuições às dos órgãos jurisdicionais.

Os sistemas de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem ser mantidos de forma integrada, segundo o art. 74. Entre suas finalidades estão avaliar o cumprimento das metas do PPA, a execução de programas e orçamentos, a legalidade e os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão, além de apoiar o controle externo. A Constituição também prevê comunicação de irregularidades ao TCU pelos responsáveis pelo controle interno e legitimidade de cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades perante o Tribunal, na forma da lei.

Quadro 22 — Controle e responsabilidade no funcionamento estatal

Dimensão	Pergunta de controle	Distinção necessária
Regularidade e contas	A atuação observou as normas e o uso de recursos pode ser demonstrado?	Prestação de contas e fiscalização não se resumem a saber o total gasto.
Execução e resultados	As metas e atividades foram realizadas e com quais resultados?	Registro de despesa não comprova sozinho eficiência, eficácia ou atendimento adequado.

Dimensão	Pergunta de controle	Distinção necessária
Instituições de controle	Qual órgão examina, opina, julga ou determina providências?	Parecer prévio do TCU sobre contas presidenciais não equivale ao julgamento dessas contas pelo Congresso.

O controle pode gerar responsabilização, correção e informação para melhorar a gestão. Esses efeitos precisam ser distinguidos: corrigir um fluxo não exclui a análise de uma irregularidade, e punir um responsável não reorganiza automaticamente o serviço. A aprendizagem exige que a informação sobre falhas retorne à execução e ao planejamento. Isso pressupõe registros compreensíveis, responsáveis identificáveis e acompanhamento das providências adotadas.

5.9. Ministério Público, advocacia pública e Defensoria Pública

O funcionamento do Estado envolve instituições cujas atribuições não cabem na identificação simplificada de três Poderes. A Constituição prevê funções essenciais à Justiça e lhes confere regimes próprios. A posição institucional não deve ser deduzida apenas do fato de a organização atuar perante tribunais. Defender uma pessoa, representar judicialmente um ente e proteger a ordem jurídica são atividades distintas, ainda que possam aparecer no mesmo conflito.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme o art. 127. O dispositivo estabelece princípios institucionais e assegura autonomia funcional e administrativa. Não se deve descrevê-lo como advogado do governo ou como órgão que decide judicialmente a controvérsia. Sua atuação tem fundamento e finalidade institucionais próprios.

A Advocacia-Geral da União representa a União judicial e extrajudicialmente e exerce consultoria e assessoramento jurídico do Executivo, conforme o art. 131. A representação da União não se confunde com defesa pessoal irrestrita de

qualquer agente nem com representação da população necessitada. O art. 132 disciplina a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas pelos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. O apoio jurídico ajuda a identificar possibilidades e limites da ação, sem substituir a decisão da autoridade competente.

A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional, incumbida da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, de forma integral e gratuita, judicial e extrajudicialmente, segundo o art. 134. Os §§ 2º e 3º asseguram as autonomias e a iniciativa orçamentária ali previstas às Defensorias estaduais, da União e do Distrito Federal. Autonomia não significa ausência de regras ou contas; protege o exercício da missão dentro do regime constitucional.

Quadro 23 — Mapa de instituições e funções

Instituição	Função de referência	Confusão a evitar
Congresso Nacional	Legislação e fiscalização, com atribuições constitucionais próprias.	Fiscalizar não equivale a executar diretamente cada serviço.
Executivo	Direção governamental e organização da execução administrativa.	Direção não autoriza ultrapassar competências ou dispensar limites jurídicos.
Judiciário	Exercício da jurisdição pelos órgãos competentes.	Julgar não significa exercer a direção política geral do governo.
Ministério Público	Defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses previstos no art. 127.	Não é advogado do governo nem órgão de julgamento judicial.

Instituição	Função de referência	Confusão a evitar
Advocacia pública	Representação do ente e consultoria jurídica nos termos constitucionais.	Representar o ente não se confunde com assistir qualquer pessoa necessitada.
Defensoria Pública	Orientação e defesa integral e gratuita dos necessitados, judicial e extrajudicialmente.	Não exerce a representação geral do ente nem a função jurisdicional.
TCU	Auxílio ao controle externo federal e atribuições do art. 71.	Não integra o Judiciário; suas diferentes competências não são intercambiáveis.

Caso explicado — Diferentes instituições no mesmo conflito

Uma pessoa sem recursos busca acesso a um serviço público e precisa de assistência jurídica. A Defensoria pode atuar na orientação e defesa dentro de sua missão. Se houver atuação do Ministério Público, ela será determinada por suas atribuições institucionais, não pela condição de advogado pessoal da parte. O ente público é representado por sua advocacia pública segundo o regime aplicável; eventual controvérsia judicial será decidida pelo órgão competente do Judiciário.

A coexistência dessas atuações não implica duplicação de uma única função. Cada instituição ocupa uma posição diferente. Para resolver a análise, identifique o interesse protegido, a parte representada quando houver e a atribuição exercida, evitando reunir todas as organizações sob a expressão genérica de órgãos que fazem justiça.

5.10. Capacidades estatais e coordenação da ação

A competência formal explica quem pode ou deve atuar; a capacidade diz respeito às condições para organizar e sustentar essa atuação. Pessoas, conhecimento, recursos e instrumentos são importantes, mas precisam ser mobilizados em processos e relações. Um órgão com equipamentos pode não

conseguir entregar o serviço se faltar pessoal preparado ou se a informação necessária permanecer em outra organização. Capacidade não deve ser inferida apenas do tamanho do orçamento ou da existência de uma estrutura.

Pires e Gomide, em estudo publicado pelo Ipea em 2021, analisam como arranjos de implementação ativam capacidades estatais. A dimensão técnico-administrativa envolve recursos profissionais e organizacionais e coordenação; a político-relacional envolve relações com atores políticos, participação e controle. A contribuição é compreender como meios e interações favorecem a execução, sem supor que um formato institucional assegure os mesmos resultados em qualquer contexto.

A coordenação pode ocorrer entre unidades de uma mesma organização, entre órgãos diferentes, entre entes federativos e com atores externos à administração. Em cada relação, importa definir objetivos, responsabilidades, circulação de informações e mecanismos para tratar problemas. A mera criação de uma reunião ou de um comitê não prova que essas condições estejam presentes. É preciso verificar se as decisões chegam aos executores e se as dificuldades da execução chegam a quem pode solucioná-las.

Considere um atendimento que depende da conferência de documentos por duas unidades. Se a primeira não informa claramente o que já verificou, a segunda pode repetir o procedimento ou rejeitar a solicitação. O problema pode ser corrigido com definição de responsabilidade, registro compartilhado e revisão do fluxo, observadas as regras aplicáveis. Esse exemplo original mostra que uma capacidade se manifesta em atividades conectadas, e não apenas na quantidade de organizações envolvidas.

A coordenação também tem limites. Integrar informações exige respeitar as condições jurídicas de acesso e uso; acelerar um fluxo não permite eliminar garantias; pactuar responsabilidades não transfere informalmente competências. Uma solução institucional precisa reunir viabilidade operacional e validade jurídica. A interação entre técnica, direção, participação e controle pode

revelar alternativas, mas não dispensa análise dos interesses e das responsabilidades envolvidos.

Quadro 24 — Diagnóstico original de capacidade e coordenação

Condição examinada	Indício de capacidade	Pergunta para o caso
Conhecimento e equipe	Profissionais conseguem tratar a demanda e justificar os procedimentos.	A equipe disponível reúne os conhecimentos necessários?
Organização e informação	Responsabilidades e dados permitem concluir o atendimento.	Qual etapa impede a resposta e quem pode resolvê-la?
Relações entre participantes	Demandas, decisões e dificuldades circulam entre os envolvidos.	As organizações conhecem suas responsabilidades e as dos parceiros?
Revisão da execução	A informação sobre problemas orienta correções acompanhadas.	O ajuste mudou o atendimento ou permaneceu apenas formal?

5.11. Leitura integrada de um problema de funcionamento

Para analisar o funcionamento estatal, comece pelo problema e pela finalidade pretendida. Em seguida, identifique os entes e instituições envolvidos, a natureza das competências e os instrumentos necessários. Relacione a decisão aos meios de execução e verifique como serão produzidas informações sobre entregas e efeitos. Esse encadeamento permite localizar a dificuldade: uma regra inadequada, uma responsabilidade indefinida, um recurso insuficiente, uma interface sem coordenação ou uma conduta irregular exigem respostas diferentes.

Caso integrado — Redução de filas em um serviço

Uma gestão anuncia a redução de filas, abre novas vagas de atendimento e adquire equipamentos. As filas permanecem elevadas. Antes de concluir que a medida fracassou por uma única causa, é necessário conhecer a demanda, a distribuição territorial, os horários, a disponibilidade de equipe e o percurso do usuário. Equipamentos e vagas representam meios e entregas; a redução da espera é um resultado que precisa ser medido.

O exame institucional identifica quem dirige o serviço, quais órgãos fornecem apoio e como os recursos foram previstos e utilizados. O exame da execução verifica o fluxo real, as barreiras e os pontos de espera. O controle examina regularidade, gestão e resultados dentro de suas atribuições. A revisão poderá alterar a organização do atendimento ou seus meios, respeitando competências e direitos. O caso é hipotético: não oferece uma fórmula universal nem atribui irregularidade sem evidência.

O Estado funciona por meio de autoridade distribuída, decisões juridicamente delimitadas, recursos organizados e relações de execução e controle. Instituições distintas podem participar do mesmo problema sem exercer a mesma função. A análise consistente liga competência, decisão, implementação e resultado: não confunde a publicação de uma norma com a realização de um serviço, o gasto com a melhoria pretendida ou a autonomia com ausência de responsabilidade.

6. QUESTÕES AUTORAIS

As questões desta aula são autorais, elaboradas com cinco alternativas e uma resposta correta para o recorte do item 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.10 do edital. Textos e situações sem atribuição explícita de fonte são exemplos autorais.

Questão 01

Durante uma negociação, uma associação consegue impedir uma decisão que pretendia atingir seus membros. Entretanto, não possui autoridade para expedir comandos aos demais participantes. Considerando a distinção de Weber entre poder e dominação, o episódio permite identificar

- (A) a legitimidade tradicional, decorrente da posição ocupada pela associação na negociação.
- (B) uma manifestação de poder, sem demonstrar a existência de uma relação de dominação.
- (C) a disciplina, caracterizada pela resposta habitual de um conjunto a ordens recebidas.
- (D) uma relação de dominação, fundada na execução regular dos comandos da associação.
- (E) a legitimidade legal, decorrente do êxito da associação em impedir a decisão.

Questão 02

Uma organização recebe comandos de uma direção e seus integrantes os cumprem regularmente. Para a identificação de dominação, segundo Weber, a pergunta que corresponde ao núcleo do conceito é:

- (A)** As ordens se apoiam em atribuições fixadas por normas gerais de investidura?
- (B)** Há probabilidade de obediência a comandos de conteúdo determinado?
- (C)** Os destinatários foram treinados para responder de modo habituado e uniforme?
- (D)** O exercício da autoridade é sustentado por costumes transmitidos entre gerações?
- (E)** Os participantes reconhecem qualidades extraordinárias na pessoa que dirige?

Questão 03

Uma equipe deseja verificar se uma determinação é juridicamente regular. Sabe que os destinatários reconhecem a autoridade de quem a expediu. Qual investigação responde diretamente à dúvida jurídica?

- (A)** O reconhecimento de qualidades pessoais do dirigente e sua influência sobre a adesão da equipe.
- (B)** A intensidade da crença dos destinatários na validade da autoridade e os motivos dessa crença.
- (C)** A duração da relação de mando e a frequência com que os destinatários cumprem as determinações.
- (D)** A importância política da medida e o apoio que a direção consegue obter para executá-la.
- (E)** A competência do agente e a conformidade do conteúdo e do procedimento com as normas aplicáveis.

Questão 04

Os usuários de um serviço reconhecem a autoridade do responsável porque ele foi investido na função por procedimento previsto nas normas e decide dentro de competências previamente estabelecidas. O fundamento de legitimidade destacado é

- (A)** patrimonial, relacionado à titularidade pessoal dos meios administrativos.
- (B)** carismático, relacionado à capacidade pessoal de mobilizar os usuários.
- (C)** tradicional, relacionado à antiguidade do serviço e de seus usuários.
- (D)** legal, relacionado à validade das regras e ao exercício de competências.
- (E)** plebiscitário, relacionado à ratificação direta de cada decisão do responsável.

Questão 05

Em uma comunidade hipotética, a autoridade é reconhecida porque se acredita na validade das práticas transmitidas entre gerações e no direito de governar de quem é indicado por essas práticas. A situação corresponde predominantemente à dominação

- (A)** disciplinar, cuja legitimidade exige treinamento técnico certificado dos seguidores.
- (B)** legal, cuja legitimidade depende de um quadro de competências abstratas instituídas.
- (C)** representativa, cuja legitimidade exige competição eleitoral periódica entre candidatos.
- (D)** tradicional, cuja legitimidade se apoia na crença na santidade das tradições.
- (E)** carismática, cuja legitimidade se apoia na devoção a qualidades extraordinárias individuais.

Questão 06

Um movimento aceita as orientações de sua fundadora porque os participantes lhe atribuem coragem e discernimento excepcionais. Após sua morte, surgem disputas sobre como manter a autoridade da organização. A análise weberiana permite relacionar os dois momentos à

- (A) legitimidade carismática e à dispensa permanente de qualquer forma de organização.
- (B) disciplina burocrática e à transferência automática das qualidades da fundadora ao sucessor.
- (C) legitimidade legal e à obrigatoriedade de extinguir a organização após a morte da dirigente.
- (D) legitimidade carismática e ao problema de sua continuidade por formas de rotinização.
- (E) legitimidade tradicional e à impossibilidade de alterar procedimentos de sucessão.

Questão 07

Uma unidade combina competências normativas, prestígio pessoal da chefia e práticas antigas. Qual operação permite usar a tipologia de Weber sem confundir esses indícios?

- (A) Tomar prestígio pessoal como prova suficiente de carisma sociológico.
- (B) Classificar o conjunto pelo tipo correspondente ao nome do cargo.
- (C) Classificar o conjunto pela idade do procedimento mais antigo.
- (D) Tomar remuneração como fundamento da legitimidade legal.
- (E) Identificar o fundamento de cada relação de obediência.

Questão 08

Três servidores obedecem à mesma direção por razões distintas: reconhecimento da competência do cargo, preservação de vantagens e hábito. A interpretação que preserva a distinção entre esses motivos é:

- (A) O hábito identifica necessariamente a legitimidade tradicional, mesmo quando decorre apenas de treinamento recente.
- (B) A diversidade dos motivos indica relações sem dominação, pois não existe uma razão comum entre todos os destinatários.
- (C) A vantagem material identifica o fundamento legal, pois a relação funcional sempre contém alguma forma de remuneração.
- (D) A obediência observada pode ser sustentada por motivos diferentes, sem tornar interesse e hábito equivalentes à crença na legitimidade.
- (E) O reconhecimento do cargo identifica carisma, porque a obediência depende da avaliação subjetiva de quem recebe a ordem.

Questão 09

Uma equipe treinada responde de maneira habitual a comandos padronizados. Em comparação com a noção geral de dominação, a característica especificamente destacada pela disciplina é a

- (A) hereditariedade da posição de comando dentro da organização.
- (B) capacidade de impor uma decisão apesar da resistência dos destinatários.
- (C) obediência habituada de um conjunto a comandos, com resposta regular.
- (D) ausência de qualquer regra formal na execução das atividades coletivas.
- (E) crença de que o comandante possui qualidades pessoais extraordinárias.

Questão 10

Uma unidade troca sua direção. Mesmo sem conhecer pessoalmente o novo titular, a equipe aceita comandos expedidos nas competências do cargo. Qual fundamento explica diretamente a continuidade?

- (A)** A decisão de preservar benefícios individuais negociados com o antecessor.
- (B)** A crença na tradição que reserva a direção a uma linhagem determinada.
- (C)** A confiança na capacidade extraordinária demonstrada pelo novo titular.
- (D)** A validade atribuída à ordem normativa e à investidura no cargo.
- (E)** O hábito de executar rotinas idênticas, independentemente de quem expede comandos.

Questão 11

Um relatório conclui que uma liderança é moralmente correta porque seus seguidores a reconhecem como legítima. Qual revisão torna a conclusão analiticamente adequada?

- (A)** Considerar a avaliação ética dispensável quando a obediência ocorre sem coerção explícita.
- (B)** Substituir o reconhecimento dos seguidores pelo número de anos de permanência da liderança.
- (C)** Separar a crença dos seguidores na validade da autoridade da avaliação ética das condutas da liderança.
- (D)** Usar a existência de regras escritas como prova suficiente de justiça de todas as condutas.
- (E)** Atribuir correção moral a qualquer liderança que alcance seus objetivos institucionais.

Questão 12

Uma comunidade antes vinculada à missão de uma liderança estabelece funções permanentes e procedimento de sucessão. Que transformação da autoridade está sendo examinada?

- (A)** Legitimação carismática pura, pela independência das funções em relação à pessoa.
- (B)** Legitimação tradicional já demonstrada, pela simples criação de um procedimento escrito.
- (C)** Legitimação legal já demonstrada, pela atribuição das qualidades pessoais ao sucessor.
- (D)** Rotinização do carisma, pela organização da continuidade.
- (E)** Disciplina já demonstrada, pela participação dos seguidores na discussão sucessória.

Questão 13

Uma entidade negocia mudanças em uma proposta utilizando o controle de dados indispensáveis aos demais participantes. Ela não expede comandos nem recebeu atribuição formal de direção. O mecanismo de influência diretamente apresentado é:

- (A)** A obediência habituada a comandos estabelecidos em treinamento administrativo.
- (B)** O exercício de competência normativa para dirigir hierarquicamente os participantes.
- (C)** O uso de um recurso informacional para alterar a posição dos atores na negociação.
- (D)** O reconhecimento de uma tradição que atribui à entidade o direito de governar.
- (E)** A devoção à pessoa de um líder considerado portador de qualidades extraordinárias.

Questão 14

Uma análise emprega tipos ideais para comparar organizações. Qual operação corresponde ao uso analítico desses tipos?

- (A) Ordenar os casos pela passagem cronológica necessária de um tipo ao seguinte.
- (B) Selecionar casos historicamente puros antes de admitir a comparação conceitual.
- (C) Classificar os casos pela adequação moral ao modelo tomado como objetivo de gestão.
- (D) Tomar o tipo predominante como descrição suficiente de todas as relações do caso.
- (E) Confrontar fundamentos observados com construções conceituais acentuadas.

Questão 15

Dois grupos disputam uma decisão. Um deles obtém seu resultado preferido apesar da oposição do outro, mas o acordo não lhe atribui competências futuras. Para o episódio, a inferência sustentada é que houve

- (A) substituição da política por disciplina habitual dos participantes.
- (B) instituição de uma hierarquia legal permanente entre os grupos.
- (C) reconhecimento de tradição como fundamento comum da obediência.
- (D) capacidade de prevalecer na relação, sem prova de autoridade institucional duradoura.
- (E) eliminação das relações de poder porque o resultado foi formalizado em acordo.

Questão 16

Uma servidora reconhece a competência de sua chefia, mas contesta uma determinação pelos procedimentos de controle existentes. Considerando autoridade legal e controle, essa situação

- (A)** comprova que a crítica individual é incompatível com relações institucionais de obediência.
- (B)** demonstra que a autoridade legal depende da aceitação incondicional de cada ordem pelos destinatários.
- (C)** elimina a autoridade da chefia sempre que qualquer destinatário apresenta uma contestação.
- (D)** transforma a relação em tradicional, pois a servidora utiliza procedimentos já conhecidos.
- (E)** permite distinguir o reconhecimento da competência do cargo da possibilidade de questionar a regularidade de um ato.

Questão 17

Uma secretaria mantém o atendimento durante a posse de novos responsáveis pela direção política. Qual associação distingue os elementos do caso?

- (A) Secretaria: totalidade do Estado; novos titulares: direção de todas as instituições estatais.
- (B) Secretaria: organização da sociedade civil; novos titulares: representação jurídica do povo.
- (C) Secretaria: conjunto dos governantes anteriores; novos titulares: permanência desse conjunto.
- (D) Secretaria: direção governamental; novos titulares: estrutura administrativa permanente.
- (E) Secretaria: estrutura administrativa; novos titulares: direção governamental.

Questão 18

Um país possui chefe de Estado hereditário e gabinete politicamente responsável perante a maioria parlamentar. Os dois elementos informados permitem classificar, respectivamente,

- (A) regime político democrático e forma de Estado federativa.
- (B) forma de governo monárquica e sistema presidencialista.
- (C) forma de governo monárquica e sistema parlamentarista.
- (D) forma de governo republicana e sistema parlamentarista.
- (E) forma de Estado unitária e sistema parlamentarista.

Questão 19

Em um sistema parlamentarista, um chefe de Estado desempenha funções institucionais distintas das atribuídas ao primeiro-ministro, que conduz o governo. Essa organização evidencia a

- (A) identidade necessária entre chefia de Estado e condução diária da política governamental.
- (B) dispensa de responsabilidade política do gabinete perante o Parlamento.
- (C) subordinação hierárquica de todos os Poderes ao primeiro-ministro.
- (D) distinção entre chefia de Estado e chefia de governo, sem determinar por si a forma monárquica ou republicana.
- (E) incompatibilidade do parlamentarismo com a forma republicana de governo.

Questão 20

Um presidente com mandato próprio enfrenta dificuldades para aprovar uma proposta. Qual relação deve ser examinada diretamente para a deliberação legislativa?

- (A) Investidura presidencial por votação do gabinete.
- (B) Conversão da rejeição do projeto em censura construtiva.
- (C) Dispensa da votação pela origem eleitoral do mandato.
- (D) Sucessão da chefia de Estado por confiança dos ministros.
- (E) Construção de apoio no Legislativo.

Questão 21

Em um sistema parlamentarista, a maioria retira a confiança no gabinete segundo as regras constitucionais. Qual objeto caracteriza diretamente esse procedimento?

- (A) Regularidade criminal das condutas individuais de cada ministro.
- (B) Capacidade técnica dos servidores para executar o orçamento anual.
- (C) Titularidade da chefia de Estado após o término do mandato parlamentar.
- (D) Validade constitucional de cada lei anteriormente aprovada pelo gabinete.
- (E) Permanência política do governo diante do Parlamento.

Questão 22

Na Lei Fundamental alemã, o Bundestag pode expressar desconfiança no chanceler mediante eleição de um sucessor por maioria de seus membros. O traço específico desse mecanismo é

- (A) associar a substituição do governo à formação de uma alternativa capaz de obter a maioria exigida.
- (B) atribuir ao chanceler destituído a escolha discricionária de seu sucessor.
- (C) permitir a destituição sem indicar quem assumirá a direção governamental.
- (D) converter toda rejeição de projeto de lei em eleição automática de novo chanceler.
- (E) substituir a maioria dos membros pela votação apenas dos ministros.

Questão 23

Ao examinar um sistema, uma pesquisa encontra presidente eleito para mandato próprio e primeiro-ministro responsável perante o Parlamento. Para compreender sua operação, além dessa combinação, é particularmente relevante examinar

- (A)** a repartição das competências entre as chefias e a configuração das maiorias políticas.
- (B)** a eleição presidencial como substituta dos mecanismos de responsabilidade do gabinete.
- (C)** a divisão territorial das receitas como critério suficiente de permanência do primeiro-ministro.
- (D)** a denominação dos cargos como demonstração suficiente da extensão de seus poderes.
- (E)** a hereditariedade da chefia de Estado como fundamento da relação de confiança parlamentar.

Questão 24

Em um sistema semipresidencialista, o presidente pertence a um campo político e o governo sustentado pela maioria parlamentar pertence a outro. A situação permite analisar

- (A)** a coabitação e os efeitos da distribuição constitucional de competências sobre a relação entre as chefias.
- (B)** a impossibilidade de qualquer coordenação institucional entre posições políticas diferentes.
- (C)** a extinção do mandato presidencial pela simples divergência partidária.
- (D)** a dispensa de confiança parlamentar para o governo durante a divergência.
- (E)** a transformação obrigatória do presidente em chefe de governo parlamentar.

Questão 25

Na Constituição francesa, o art. 49.3 envolve responsabilidade do governo em certas hipóteses legislativas. Qual relação entre moção de censura e tramitação é compatível com o mecanismo estudado?

- (A) A aprovação da censura apresentada no prazo impede que opere a aprovação do texto por esse mecanismo.
- (B) A aprovação da censura encerra o debate, mas preserva necessariamente a aprovação do texto por esse mecanismo.
- (C) A mera apresentação tempestiva da censura produz o mesmo efeito de sua aprovação.
- (D) A inexistência de censura transfere ao presidente a responsabilidade parlamentar antes atribuída ao gabinete.
- (E) A rejeição da censura desloca a escolha do texto para uma nova votação direta da população.

Questão 26

Uma coalizão multipartidária sustenta propostas de um presidente. Qual dimensão é diretamente caracterizada?

- (A) Transferência da deliberação legislativa ao gabinete presidencial.
- (B) Articulação de apoio político entre partidos.
- (C) Investidura parlamentar do presidente para iniciar seu mandato.
- (D) Conversão do apoio em competência de julgar contas pela coalizão.
- (E) Substituição do mandato próprio por responsabilidade ordinária de confiança.

Questão 27

Uma avaliação examina condições para um governo obter apoio e processar suas propostas nas instituições políticas. O objeto se aproxima diretamente da análise de

- (A) capacidade operacional, medida exclusivamente pelo estoque de equipamentos.
- (B) legalidade administrativa, demonstrada pela concordância dos partidos da coalizão.
- (C) governabilidade, considerando sustentação política e regras de decisão.
- (D) soberania territorial, medida pela frequência das reuniões ministeriais.
- (E) legitimidade carismática, demonstrada pelo número de órgãos de atendimento.

Questão 28

Um pesquisador encontra eleição presidencial e mandato fixo em um país, mas ainda não examinou liberdade de oposição, competição e garantias. A conclusão metodologicamente adequada é

- (A) classificar o país como parlamentarista porque a oposição ainda não foi estudada.
- (B) concluir que a eleição presidencial comprova todas as condições de democracia liberal.
- (C) usar a duração do mandato como critério suficiente para definir monarquia ou república.
- (D) concluir que o mandato fixo demonstra inexistência de controles sobre o Executivo.
- (E) identificar características do sistema e manter em aberto a análise do regime político.

Questão 29

Dois parlamentarismos preveem dissolução, mas um deles restringe as hipóteses e o outro atribui papel diferente à chefia de Estado. A comparação exige

- (A) identificar a dissolução com julgamento criminal dos parlamentares.
- (B) tomar a existência da dissolução como perda definitiva da função legislativa.
- (C) deduzir o mesmo procedimento do nome parlamentarismo.
- (D) cotejar competências e condições de cada arranjo.
- (E) classificar a diferença como mudança necessária da forma de governo.

Questão 30

Um presidente possui mandato próprio e sofre uma derrota legislativa em proposta governamental. Qual consequência pode ser inferida apenas desses dados?

- (A) O presidente perdeu o mandato pelo procedimento ordinário de confiança parlamentar.
- (B) A proposta não recebeu o apoio necessário naquela decisão.
- (C) O mandato foi preservado porque não existe controle presidencial durante seu exercício.
- (D) O gabinete se tornou criminalmente responsável pelo conteúdo rejeitado.
- (E) A competência para apresentar propostas passou integralmente à oposição.

Questão 31

Dois países parlamentaristas adotam procedimentos diferentes de investidura e censura. O dado é compatível com

- (A) equivalência entre confiança política e regularidade jurídica de cada ato do gabinete.
- (B) classificação da forma territorial de Estado a partir do procedimento de censura.
- (C) mudança necessária para presidencialismo sempre que a investidura exigir eleição parlamentar.
- (D) incompatibilidade entre parlamentarismo e diversidade de procedimentos constitucionais.
- (E) variações institucionais dentro de um sistema com responsabilidade parlamentar do governo.

Questão 32

Um estudo investiga se diferenças entre sistemas de governo ajudam a explicar resultados de políticas. Qual procedimento permite examinar essa influência?

- (A) Atribuir toda diferença ao sistema antes de observar outros fatores.
- (B) Comparar mecanismos decisórios e condições de implementação.
- (C) Tomar a existência de eleição como prova de igualdade dos contextos.
- (D) Usar nomes das chefias como substitutos das atribuições constitucionais.
- (E) Selecionar apenas resultados favoráveis ao sistema preferido pelo analista.

Questão 33

Uma equipe acompanha a transição entre governos e precisa distinguir mudança de titulares e continuidade estatal. Qual observação realiza essa distinção?

- (A) A direção política mudou; por isso, os vínculos jurídicos de povo e território foram recriados.
- (B) A direção política mudou; por isso, todas as funções estatais passaram ao partido vencedor.
- (C) Os serviços continuaram; por isso, a escolha de novas prioridades deixou de caber ao governo.
- (D) Os serviços continuaram; por isso, os ocupantes anteriores conservaram a direção política.
- (E) A direção política mudou; instituições e competências continuaram a estruturar a atuação.

Questão 34

Um levantamento contabiliza residentes de um território, incluindo nacionais e estrangeiros. Sem outras informações, esse levantamento descreve diretamente

- (A)** a soberania do território, medida pelo número de residentes.
- (B)** a população do recorte adotado, não o conjunto de titulares de todos os direitos políticos.
- (C)** uma nação culturalmente uniforme, pois a residência produz identidade comum.
- (D)** a cidadania eleitoral plena de todas as pessoas contabilizadas.
- (E)** o povo em sentido jurídico-político, composto apenas de residentes estrangeiros.

Questão 35

Uma análise busca distinguir soberania estatal e competência de um agente. Qual objeto corresponde à segunda dimensão?

- (A)** A duração histórica do processo de concentração dos meios de coerção.
- (B)** A atribuição juridicamente delimitada para praticar um ato específico.
- (C)** A posição de autoridade do Estado na organização política e nas relações externas.
- (D)** A composição demográfica das pessoas residentes no território.
- (E)** A identificação cultural compartilhada por uma coletividade histórica.

Questão 36

Na definição sociológica de Weber, o meio específico destacado para caracterizar o Estado moderno é

- (A) a eliminação do uso de regras, informação e incentivos na atuação estatal.
- (B) a existência de consenso integral sobre todas as decisões governamentais.
- (C) a pretensão bem-sucedida de monopolizar o uso legítimo da força física em um território.
- (D) a posse particular dos meios administrativos pelo dirigente eleito.
- (E) a prestação direta e exclusiva de todos os serviços necessários à população.

Questão 37

Uma unidade policial praticou um ato coercitivo. A descrição weberiana do Estado e o exame da regularidade desse ato correspondem, respectivamente, a

- (A) uma atribuição de competência pessoal ilimitada e uma avaliação apenas da popularidade da medida.
- (B) uma definição do sistema de governo e uma aferição de confiança parlamentar do gabinete.
- (C) uma caracterização sociológica da autoridade estatal e uma análise jurídica da atuação concreta.
- (D) uma classificação das finalidades de todos os órgãos e uma verificação de consenso integral dos usuários.
- (E) uma teoria de proteção previdenciária e uma avaliação dos critérios contributivos do agente.

Questão 38

Na formação do Estado moderno analisada por Weber, a concentração de meios de administração envolve mudança importante na relação entre pessoal e recursos. Essa mudança pode ser compreendida pela

- (A)** equivalência entre centralização administrativa e participação política universal.
- (B)** atribuição automática de soberania individual a todo ocupante de cargo público.
- (C)** separação entre o quadro administrativo e a propriedade pessoal dos meios utilizados no desempenho das funções.
- (D)** eliminação da necessidade de pessoal após a centralização dos meios coercitivos.
- (E)** transformação de cada repartição em patrimônio transmissível aos herdeiros do servidor.

Questão 39

Ao explicar a instituição de uma autoridade comum, Hobbes destaca o problema da insegurança na ausência de poder capaz de assegurar a convivência. A finalidade central da construção examinada é

- (A)** superar a insegurança por meio de uma autoridade comum capaz de manter a paz.
- (B)** demonstrar que qualquer regra jurídica elimina todas as disputas entre pessoas.
- (C)** definir a proteção social contributiva como fundamento único do pacto político.
- (D)** instituir um governo fundado na confiança parlamentar periódica de partidos modernos.
- (E)** atribuir a cada indivíduo competência soberana independente dentro do mesmo Estado.

Questão 40

Na formulação de Locke estudada, vidas, liberdades e bens integram a noção ampla de propriedade. O governo é relacionado à preservação desses direitos. Qual explicação é compatível com essa finalidade?

- (A)** Proteção de bens materiais torna juridicamente secundárias a vida e a liberdade dos governados.
- (B)** Ingresso na sociedade política transfere ao governante o arbítrio que havia antes da associação.
- (C)** Regras conhecidas, julgamento imparcial e execução ajudam a superar inseguranças na proteção.
- (D)** Consentimento transforma a preservação em interesse privado do governante sobre os bens alheios.
- (E)** Preservação da propriedade depende de cada pessoa permanecer como juiz exclusivo de seu conflito.

Questão 41

Uma declaração histórica reconhece direitos, mas a pesquisa encontra grupos excluídos de sua fruição efetiva. Qual inferência é adequada?

- (A)** A exclusão posterior prova que nenhum direito foi enunciado no documento histórico.
- (B)** O reconhecimento normativo e a realização histórica precisam ser examinados separadamente.
- (C)** O reconhecimento formal permite classificar as restrições de acesso como juridicamente inexistentes.
- (D)** A presença de restrições demonstra que instituições de garantia eram conceitualmente dispensáveis.
- (E)** A pesquisa deve medir apenas a data de proclamação para definir o alcance efetivo dos direitos.

Questão 42

Um país realiza eleições, mas restringe a organização de opositores e impede o controle dos governantes entre os pleitos. Para analisar a democracia liberal, é necessário

- (A)** considerar o calendário eleitoral suficiente para concluir que todas as garantias estão presentes.
- (B)** definir democracia pelo número de órgãos do aparelho administrativo.
- (C)** tratar a oposição como elemento externo e incompatível com a organização democrática.
- (D)** presumir que a eleição torna juridicamente regular qualquer decisão do vencedor.
- (E)** examinar eleições em conjunto com liberdades, competição, direitos e instituições de controle.

Questão 43

Um dirigente eleito recusa fiscalização alegando possuir mandato da maioria. Qual conclusão preserva a relação entre democracia e limitação do poder?

- (A)** Fiscalização limita o exercício; por isso, seu órgão recebe a direção geral do governo.
- (B)** Fiscalização limita o exercício; por isso, a investidura representativa perde validade.
- (C)** Eleição confere investidura; o exercício permanece sujeito a competências e controle.
- (D)** Eleição confere investidura; a maioria assume todas as competências antes distribuídas.
- (E)** Eleição confere investidura; a fiscalização passa a depender da ratificação do eleito.

Questão 44

Uma consulta social fornece informações e demandas para uma política, mas sua disciplina não atribui aos participantes decisão final sobre o programa. A interpretação adequada é

- (A) a consulta torna a decisão válida independentemente da competência e do conteúdo do ato.
- (B) a participação transfere a decisão final pela presença dos interessados, mesmo sem previsão.
- (C) a ausência de decisão final significa que a consulta não pode ter efeito sobre a política.
- (D) a participação pode informar a decisão sem substituir a autoridade competente.
- (E) a autoridade competente pode dispensar todos os registros porque houve consulta.

Questão 45

Para diferenciar a integração ao aparelho estatal da atuação de organizações externas, deve-se examinar

- (A) Participação da organização em instâncias de consulta ou acompanhamento.
- (B) Origem pública dos recursos que financiam as atividades da organização.
- (C) Posição institucional da organização na estrutura de autoridade estatal.
- (D) Finalidade de interesse coletivo dos serviços prestados pela organização.
- (E) Sujeição dos contratos celebrados pela organização a fiscalização pública.

Questão 46

Um tribunal organiza compras e administra seu pessoal. O exemplo mostra que

- (A)** funções administrativas podem ser desempenhadas em diferentes Poderes, sem reduzir o aparelho estatal ao Executivo.
- (B)** o Judiciário perde sua função jurisdicional ao administrar recursos.
- (C)** a separação dos Poderes proíbe tribunais de manter pessoal e orçamento.
- (D)** a atividade administrativa transforma o tribunal em órgão subordinado ao presidente da República.
- (E)** a administração existe somente quando um órgão executa programas de um ministério.

Questão 47

Uma unidade possui equipe, equipamentos e recursos suficientes para executar uma decisão, mas a autoridade que a expediu não tem competência para esse ato. A situação evidencia que

- (A)** disponibilidade de meios transfere automaticamente competência à autoridade.
- (B)** a competência só é relevante quando faltam recursos para execução.
- (C)** a existência de equipe técnica elimina os deveres de controle jurídico.
- (D)** capacidade operacional e conformidade institucional são requisitos distintos, e a primeira não supre a falta de competência.
- (E)** o cumprimento rápido converte a decisão em juridicamente válida.

Questão 48

Uma autoridade central reuniu meios fiscais e coercitivos, mas manteve restrições à participação política. Qual distinção é ilustrada?

- (A)** Democratização e sufrágio universal realizado.
- (B)** Fragmentação dos meios e controle plural de sua execução.
- (C)** Descentralização territorial e redução da autoridade central.
- (D)** Limitação constitucional e participação ampliada.
- (E)** Centralização da autoridade e democratização.

Questão 49

Uma região enfrenta perda de empregos após mudanças produtivas. Para compreender a emergência da questão social como campo de intervenção estatal, qual caminho analítico é mais adequado?

- (A)** Relacionar condições de trabalho, riscos coletivos, mobilização de demandas e definição de respostas públicas.
- (B)** Identificar o regime contributivo como critério suficiente para explicar toda demanda por proteção e serviços.
- (C)** Relacionar a quantidade de cargos de direção à classificação do sistema como presidencialista ou parlamentarista.
- (D)** Considerar a aprovação de um programa como evidência suficiente de cobertura e solução do problema regional.
- (E)** Usar a experiência de um trabalhador como explicação exclusiva das mudanças de toda a estrutura produtiva.

Questão 50

Uma família mantém renda acima do limite de pobreza adotado no diagnóstico, mas perderá sua única fonte de sustento se um integrante adoecer. O aspecto diretamente destacado é a

- (A) participação política plena, demonstrada pela origem de sua renda.
- (B) vulnerabilidade diante de um risco e da insuficiência de meios para enfrentá-lo.
- (C) ausência de qualquer necessidade de proteção por estar acima do limite adotado.
- (D) igualdade de distribuição de renda entre todas as famílias da região.
- (E) pobreza atual comprovada independentemente do critério de renda informado.

Questão 51

Moradores documentam barreiras de acesso a serviços, organizam reivindicações e levam o problema a instâncias públicas. O processo contribui para

- (A) a conversão imediata da reivindicação em benefício financiado e executado.
- (B) o reconhecimento de uma condição como problema público e a disputa por respostas coletivas.
- (C) a transferência automática de toda competência administrativa aos moradores.
- (D) a eliminação da necessidade de diagnóstico após a manifestação coletiva.
- (E) a adoção obrigatória de uma solução única por todos os governos.

Questão 52

Duas políticas enfrentam acidentes de trabalho: uma impõe padrões preventivos; outra financia atendimento após o dano. A análise dos instrumentos permite concluir que

- (A) o atendimento executa a mesma função preventiva apenas por possuir objetivo social.
- (B) a combinação de instrumentos exige que ambos possuam idênticos critérios de acesso.
- (C) a compensação das consequências demonstra que as fontes do risco já foram removidas.
- (D) a norma preventiva produz o mesmo atendimento sem necessidade de capacidade assistencial.
- (E) as finalidades imediatas são distintas e podem integrar proteção articulada.

Questão 53

Uma proteção prevista em lei enfrenta baixa cobertura porque faltam equipe e fiscalização. Qual resposta se dirige mais diretamente à dificuldade descrita?

- (A) Classificar a cobertura pelo nome atribuído ao programa na lei.
- (B) Substituir a identificação das barreiras pela contagem de normas publicadas.
- (C) Repetir a previsão legal como demonstração suficiente do atendimento.
- (D) Medir apenas a concordância política com o objetivo da proteção.
- (E) Organizar meios de execução e acompanhar o cumprimento da proteção.

Questão 54

Para distinguir um seguro contributivo de um atendimento assistencial por necessidade, qual informação deve ser examinada?

- (A)** O objetivo de proteção, que torna dispensável examinar contribuição.
- (B)** O número de usuários, que determina sozinho a natureza contributiva.
- (C)** A vinculação à seguridade, que exige acesso contributivo nos dois campos.
- (D)** A existência de financiamento, que torna idênticos os dois regimes.
- (E)** Os critérios jurídicos de acesso e o objeto protegido.

Questão 55

Segundo o art. 194 da Constituição brasileira, o conjunto integrado da seguridade social reúne ações relativas à

- (A)** educação, à previdência e à política agrícola.
- (B)** previdência, à política urbana e ao ensino superior.
- (C)** saúde, à previdência e à assistência social.
- (D)** assistência social, à defesa nacional e à moradia.
- (E)** saúde, à educação e à segurança pública.

Questão 56

Uma unidade exige contribuição previdenciária prévia como condição geral para atendimento pelo SUS. À luz da distinção constitucional estudada, a exigência

- (A)** é consequência da filiação obrigatória ao regime geral para qualquer usuário de serviço público.
- (B)** equipara corretamente saúde e previdência porque ambas possuem financiamento.
- (C)** decorre necessariamente da integração da saúde à seguridade social.
- (D)** é necessária para que a assistência social seja prestada a quem dela necessita.
- (E)** confunde o acesso universal à saúde com o caráter contributivo próprio da previdência.

Questão 57

Na Constituição brasileira, qual associação descreve o RGPS, distinguindo-o da assistência social?

- (A)** Acesso universal ao atendimento de saúde, independentemente de filiação previdenciária.
- (B)** Prestação de todo direito social, com critérios definidos apenas pela residência.
- (C)** Contribuição e filiação obrigatória, com equilíbrio financeiro e atuarial.
- (D)** Participação popular na assistência, como substituta dos requisitos previdenciários.
- (E)** Necessidade e independência de contribuição, com oferta assistencial aos destinatários.

Questão 58

Uma prestação integra a assistência social. A ausência de contribuição prévia à seguridade significa que

- (A)** a prestação deixa de integrar a seguridade porque não adota o mesmo acesso do regime previdenciário.
- (B)** o atendimento deve ser financiado diretamente pelo usuário para compensar a falta de contribuição.
- (C)** a necessidade produz direito automático a toda prestação assistencial existente, sem outros requisitos.
- (D)** não se pode exigir essa contribuição como condição geral, permanecendo os requisitos específicos da prestação.
- (E)** a pessoa passa a ter acesso imediato a qualquer benefício previdenciário, sem examinar sua filiação.

Questão 59

Dois instrumentos sociais possuem critérios diferentes: um atende necessidade sem contribuição prévia; outro protege em regime contributivo. Como interpretar a diferença?

- (A) A necessidade deve substituir os requisitos de ambos para assegurar sua integração.
- (B) A diferença de critérios demonstra que um dos instrumentos não pode integrar a proteção social.
- (C) A integração à seguridade admite regimes de acesso distintos.
- (D) A contribuição deve ser exigida em ambos para manter a unidade da seguridade.
- (E) A universalidade torna juridicamente equivalentes as condições dos dois instrumentos.

Questão 60

Um serviço atende perto da sede administrativa, mas usuários de áreas distantes têm dificuldade para chegar no horário disponível. Qual indicador responde mais diretamente à barreira descrita?

- (A) Total de vagas anunciado para o atendimento no período.
- (B) Tempo e condições de deslocamento em relação aos horários de atendimento.
- (C) Quantidade de atendimentos realizados pelo serviço durante o período.
- (D) Percentual de despesa empenhada para a manutenção do atendimento.
- (E) Número de instalações previstas na organização legal do serviço.

Questão 61

Uma instância participativa recebe reclamações e acompanha a execução, mas não possui decisão final sobre o programa. Qual função se ajusta ao caso?

- (A)** Substituição da decisão administrativa por qualquer reclamação recebida.
- (B)** Julgamento jurisdicional dos conflitos entre usuários e gestores.
- (C)** Informação e acompanhamento da política.
- (D)** Ordenação das despesas por consequência da representação social.
- (E)** Deliberação final derivada da presença de usuários.

Questão 62

Ao comparar trajetórias nacionais de proteção social, qual procedimento deve ser evitado?

- (A)** Identificar riscos e grupos abrangidos por cada instrumento.
- (B)** Relacionar escolhas institucionais aos contextos de sua formação.
- (C)** Investigar diferenças entre norma e acesso efetivo.
- (D)** Tomar um marco nacional como sequência obrigatória das demais trajetórias.
- (E)** Distinguir contribuição e necessidade nos regimes de acesso.

Questão 63

O preâmbulo da Constituição da OIT relaciona paz duradoura e justiça social e menciona condições de trabalho. No recorte histórico estudado, a ligação ajuda a compreender

- (A)** a extinção das responsabilidades dos Estados por condições de trabalho.
- (B)** a identidade necessária entre todos os regimes nacionais de proteção.
- (C)** a conclusão de que toda proteção passou a possuir cobertura universal imediata em 1919.
- (D)** a ausência de conflito ou disputa na formação dos direitos sociais.
- (E)** a incorporação dos problemas do trabalho e da proteção a uma agenda de dimensão internacional.

Questão 64

Universalidade e seletividade constam do art. 194. Qual interpretação respeita sua articulação?

- (A)** Organizar cobertura e critérios conforme campos e regras da proteção.
- (B)** Identificar seletividade com preferência pessoal do responsável pelo serviço.
- (C)** Aplicar contribuição previdenciária como requisito comum dos três campos.
- (D)** Conceder qualquer benefício sem examinar seus requisitos específicos.
- (E)** Reservar universalidade à previdência e seletividade exclusivamente à saúde.

Questão 65

Uma equipe precisa distinguir o ente responsável por determinada atuação e a instituição competente para aprovar ou executar decisões dentro dele. As duas perguntas correspondem, respectivamente, à

- (A)** distribuição federativa de competências e à distribuição funcional entre instituições.
- (B)** forma de governo e ao fundamento pessoal de legitimidade da chefia.
- (C)** sucessão das chefias governamentais e à dimensão demográfica do território.
- (D)** organização dos direitos políticos e à delimitação da identidade cultural.
- (E)** distribuição funcional entre instituições e à distribuição federativa de competências.

Questão 66

Um tribunal organiza suas secretarias, provê funções e administra os meios necessários aos serviços. Na classificação das funções estatais, o caso corresponde a

- (A)** direção governamental geral, exercida pelo tribunal ao administrar seus serviços.
- (B)** fiscalização parlamentar, decorrente da utilização de recursos orçamentários.
- (C)** atividade administrativa de um órgão cuja função predominante é jurisdicional.
- (D)** atividade legislativa típica, caracterizada pela organização interna dos tribunais.
- (E)** atividade jurisdicional, definida pela finalidade de organizar pessoal e materiais.

Questão 67

Um Município organiza um serviço de transporte coletivo de interesse local e deve observar as normas nacionais aplicáveis ao trânsito e transporte. Qual interpretação explica a coexistência?

- (A) A competência legislativa da União implica que sua administração execute diretamente cada linha municipal.
- (B) O financiamento local transfere ao Município todas as competências normativas nacionais da matéria.
- (C) A organização local implica competência municipal privativa para editar toda norma de trânsito e transporte.
- (D) Prestação local e competência legislativa nacional tratam de atribuições diferentes sobre aspectos da matéria.
- (E) A existência de normas nacionais torna necessária autorização federal para cada ajuste de horário local.

Questão 68

Um Estado editou disciplina para atender a suas peculiaridades na ausência de lei federal de normas gerais em matéria de competência concorrente. Depois, sobreveio lei federal de normas gerais incompatível com parte da disciplina estadual. Conforme o art. 24, § 4º, ocorre

- (A) suspensão integral da lei federal até a adaptação da disciplina estadual.
- (B) suspensão da eficácia da lei estadual naquilo que contrariar a lei federal.
- (C) extinção da competência estadual de suplementar normas gerais futuras.
- (D) conversão da lei estadual em norma geral federal para todo o território.
- (E) revogação integral da lei estadual, inclusive das disposições compatíveis.

Questão 69

Uma nova gestão pretende alterar o atendimento de um serviço. A equipe dispõe de dados sobre demanda, custos e riscos de exclusão. A articulação institucional adequada consiste em

- (A) avaliar a validade da mudança exclusivamente pelo apoio eleitoral obtido pela gestão.
- (B) manter todos os procedimentos anteriores, pois a continuidade técnica impede alteração de prioridades.
- (C) subsidiar a decisão competente com informação técnica e organizar sua execução dentro dos limites jurídicos.
- (D) substituir a escolha da autoridade pelo parecer técnico, ainda que a equipe não possua atribuição decisória.
- (E) executar a orientação verbal antes de examinar as condições de acesso e registrar seus efeitos.

Questão 70

Uma política teve curso de ação definido. A equipe agora organiza pessoas, recursos e procedimentos para realizá-lo. Qual atividade corresponde diretamente ao momento?

- (A) Seleção inicial da alternativa de intervenção.
- (B) Avaliação retrospectiva de efeitos já medidos.
- (C) Implementação da decisão.
- (D) Reconhecimento inicial do problema.
- (E) Revisão do diagnóstico baseada em resultados obtidos.

Questão 71

Um serviço ampliou atendimentos, mas o tempo de espera permaneceu alto. A finalidade declarada era reduzir a espera. Qual conclusão é sustentada?

- (A)** A espera permaneceu, logo nenhum atendimento foi efetivamente realizado.
- (B)** A espera permaneceu, logo os atos de execução foram juridicamente inválidos.
- (C)** A produção aumentou, mas isso não demonstra o resultado pretendido.
- (D)** A produção aumentou, logo a espera caiu mesmo sem mudança do indicador.
- (E)** A produção aumentou, logo o aumento não pode relacionar-se à demanda.

Questão 72

Uma equipe relaciona diretrizes, objetivos e metas de médio prazo a despesas de capital, despesas delas decorrentes e programas de duração continuada. No art. 165, o instrumento diretamente correspondente é

- (A)** o parecer prévio das contas presidenciais.
- (B)** a lei de diretrizes orçamentárias.
- (C)** o plano plurianual.
- (D)** a lei orçamentária anual.
- (E)** a moção parlamentar de confiança.

Questão 73

Ao preparar o orçamento federal, uma equipe consulta a lei que estabelece metas e prioridades, diretrizes de política fiscal e orientação da elaboração da lei orçamentária anual. Trata-se da

- (A) lei do plano plurianual.
- (B) lei de diretrizes orçamentárias.
- (C) lei de organização judiciária.
- (D) lei orçamentária anual.
- (E) lei de investidura do chefe de governo.

Questão 74

Ao analisar o orçamento federal, um assessor afirma que iniciativa do Executivo e aprovação legislativa são a mesma atribuição. Qual revisão corrige a afirmação?

- (A) Iniciativa propõe os instrumentos; deliberação legislativa atua em sua aprovação.
- (B) Iniciativa executa as despesas; aprovação corresponde ao parecer prévio do TCU.
- (C) Iniciativa julga as contas; aprovação corresponde à programação interna dos ministérios.
- (D) Iniciativa aprova os instrumentos; deliberação legislativa apenas os publica.
- (E) Iniciativa define a demanda; aprovação é dispensada quando o projeto contém metas.

Questão 75

Um estudo utiliza o dever de execução orçamentária previsto no art. 165, § 10, como fundamento de uma conclusão geral. Para preservar a delimitação constitucional estudada, é necessário considerar

- (A)** a aplicação do § 10 a toda espécie de despesa de todos os entes, pela ausência de qualquer delimitação.
- (B)** a inaplicabilidade de impedimentos técnicos justificados quando houver programação aprovada.
- (C)** a extensão automática do dispositivo aos orçamentos de investimento de todas as empresas estatais.
- (D)** as condições do § 11 e a restrição do § 13 aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.
- (E)** a substituição dos limites fiscais pela escolha discricionária de cada unidade executora.

Questão 76

No âmbito federal, as contas anuais do Presidente da República são submetidas ao procedimento constitucional. A divisão adequada das atribuições é:

- (A)** O TCU julga essas contas; o Congresso emite o parecer prévio que orienta o julgamento.
- (B)** O TCU aprecia as contas mediante parecer prévio; o Congresso Nacional as julga.
- (C)** O TCU e o Congresso exercem a mesma atribuição de julgamento, sem distinção de etapas.
- (D)** O Judiciário elabora as contas presidenciais; o Congresso verifica sua autoria material.
- (E)** O Presidente julga suas contas após parecer de órgão interno; o TCU apenas arquiva.

Questão 77

Um sistema avalia metas do PPA e execução de programas e apoia o controle externo. No art. 74, qual papel corresponde diretamente?

- (A)** Aprovação de novas leis orçamentárias pelo controlador.
- (B)** Execução dos programas em substituição permanente aos gestores.
- (C)** Julgamento das contas presidenciais pelo avaliador.
- (D)** Decisão jurisdicional dos processos pelo sistema administrativo.
- (E)** Avaliação pelo controle interno.

Questão 78

Uma pessoa necessitada busca orientação e defesa jurídica integral e gratuita, judicial e extrajudicialmente. Na delimitação constitucional estudada, a missão corresponde à

- (A)** presidência do Tribunal de Contas da União.
- (B)** Advocacia-Geral da União.
- (C)** consultoria jurídica de um ministério.
- (D)** Defensoria Pública.
- (E)** secretaria administrativa do Congresso Nacional.

Questão 79

Duas unidades analisam o mesmo documento, mas não compartilham registros do que foi verificado. A duplicação retarda o atendimento, apesar de ambas possuírem equipe e equipamentos suficientes. A hipótese institucional mais diretamente sustentada é

- (A)** falta de apoio parlamentar, demonstrada pela existência de procedimentos de conferência.
- (B)** invalidade de toda análise técnica, demonstrada pela participação de mais de uma equipe.
- (C)** falha na articulação de responsabilidades e informações entre etapas da execução.
- (D)** ausência de competência legislativa, demonstrada pelo uso de documentos administrativos.
- (E)** insuficiência física de equipamentos, demonstrada pela quantidade de unidades envolvidas.

Questão 80

Uma obra foi concluída, mas o serviço não começou por falta de pessoal e insumos. Qual providência se dirige à articulação entre investimento e funcionamento?

- (A)** Organizar equipe, custeio e operação.
- (B)** Adotar a conclusão física como medida suficiente de atendimento.
- (C)** Registrar o serviço como executado pela disponibilidade da instalação.
- (D)** Encerrar acompanhamento porque despesas posteriores não se ligam à obra.
- (E)** Excluir custeio do plano porque sua finalidade era construir o centro.

7. GABARITO

Respostas

Nº	Letra	Nº	Letra	Nº	Letra	Nº	Letra
1	B	21	E	41	B	61	C
2	B	22	A	42	E	62	D
3	E	23	A	43	C	63	E
4	D	24	A	44	D	64	A
5	D	25	A	45	C	65	A
6	D	26	B	46	A	66	C
7	E	27	C	47	D	67	D
8	D	28	E	48	E	68	B
9	C	29	D	49	A	69	C
10	D	30	B	50	B	70	C
11	C	31	E	51	B	71	C
12	D	32	B	52	E	72	C
13	C	33	E	53	E	73	B
14	E	34	B	54	E	74	A
15	D	35	B	55	C	75	D
16	E	36	C	56	E	76	B
17	E	37	C	57	C	77	E
18	C	38	C	58	D	78	D
19	D	39	A	59	C	79	C
20	E	40	C	60	B	80	A

8. COMENTÁRIOS DAS QUESTÕES

Questão 01 — Gabarito B

- (A) A posição na negociação não informa crença na santidade de tradições ou na autoridade de quem é chamado por elas a governar.
- (B) Correta. A capacidade de fazer prevalecer uma posição, mesmo diante de resistência, evidencia poder; o caso não apresenta comandos regularmente obedecidos.
- (C) Disciplina envolve obediência habitual a comandos por um conjunto. Negociação e impedimento de uma decisão não descrevem essa resposta.
- (D) A associação não expediu comandos aos participantes. Influenciar ou bloquear uma decisão não demonstra, por si só, dominação.
- (E) Êxito político não equivale à crença na validade de regras e competências. A legitimidade legal exige elementos diferentes do resultado obtido.

Questão 02 — Gabarito B

- (A) A pergunta examina fundamento legal. Nem toda dominação se organiza por competências normativamente instituídas.
- (B) Correta. Comando e probabilidade de obediência constituem o núcleo da definição geral de dominação.
- (C) A pergunta aproxima-se da disciplina. Obediência habituada de um conjunto é característica mais específica que a noção geral.
- (D) A pergunta investiga um fundamento tradicional. Dominação não se limita às relações sustentadas por tradição.
- (E) A pergunta investiga fundamento carismático de legitimidade. É mais específica que a definição geral solicitada.

Questão 03 — Gabarito E

- (A) Qualidades reconhecidas podem explicar influência pessoal. Sua presença não comprova regularidade do conteúdo ou do procedimento.
- (B) A investigação corresponde à legitimidade sociológica. Esclarece a crença na autoridade, não resolve por si a validade jurídica do ato.
- (C) Duração e frequência ajudam a estudar estabilidade da obediência. Não substituem competência e requisitos jurídicos.
- (D) Importância e apoio tratam de viabilidade política. Uma decisão apoiada ainda pode contrariar regras aplicáveis.
- (E) Correta. A regularidade jurídica requer exame do ordenamento e de seus requisitos, sem ser comprovada apenas por aceitação social.

Questão 04 — Gabarito D

- (A) Os meios administrativos não são descritos como patrimônio pessoal. Investidura regular em função não caracteriza apropriação patrimonial.
- (B) Não há atribuição de qualidades extraordinárias ao responsável. A explicação se apoia em regras institucionais.
- (C) Antiguidade não foi apresentada como fundamento da autoridade. A narrativa destaca investidura e competências normativamente definidas.
- (D) Correta. A obediência é dirigida à ordem normativa e às competências do cargo, e não apenas à pessoa que o ocupa.
- (E) Os usuários não ratificam diretamente cada decisão. Reconhecimento de competências normativas não equivale a consulta plebiscitária permanente.

Questão 05 — Gabarito D

- (A) Disciplina não é definida como legitimidade fundada em certificação técnica. O treinamento mencionado sequer integra a situação.

- (B) A narrativa não destaca normas abstratas e procedimentos de investidura legal. O eixo é a tradição reconhecida.
- (C) Não foram descritas eleições competitivas. A tipologia de Weber não exige representação eleitoral para caracterizar dominação tradicional.
- (D) Correta. A crença na validade das tradições e na autoridade por elas indicada constitui o fundamento descrito.
- (E) O enunciado não atribui excepcionalidade pessoal ao governante. O direito de governar decorre das práticas transmitidas.

Questão 06 — Gabarito D

- (A) A continuidade pode exigir organização e regras. O carisma não garante dispensa permanente dessas condições.
- (B) O reconhecimento dos seguidores não se transfere automaticamente. A sucessão pode ser disputada e assumir arranjos distintos.
- (C) O fundamento inicial não é a validade de competências normativas. A morte da dirigente não exige, pela tipologia, a extinção do movimento.
- (D) Correta. O reconhecimento de qualidades extraordinárias sustenta o carisma; a continuidade coloca questões de sucessão, regras e rotinização.
- (E) A autoridade se apoia em excepcionalidade pessoal, não em tradição transmitida. Procedimentos podem ser definidos no processo de continuidade.

Questão 07 — Gabarito E

- (A) Prestígio não equivale a qualidades extraordinárias e missão reconhecidas como base do mando.
- (B) O cargo pode sugerir uma dimensão institucional, mas não demonstra o fundamento de toda obediência.

- (C) Antiguidade não basta para tradição legitimadora. É preciso crença na autoridade da tradição.
- (D) Remuneração é possível motivo material, distinto da crença na validade normativa.
- (E) Correta. Tipos esclarecem fundamentos; a combinação exige investigar o papel de cada elemento.

Questão 08 — Gabarito D

- (A) Hábito ou treinamento não demonstra, por si, crença na santidade de tradições que legitimam a autoridade.
- (B) A dominação não exige uniformidade de motivos. O enunciado informa comandos obedecidos apesar de razões diferentes.
- (C) Remuneração e interesse material não são equivalentes à crença na validade de regras e competências.
- (D) Correta. A execução dos comandos pode combinar motivos; identificar obediência não permite reduzir todos eles a um único fundamento.
- (E) Subjetividade do reconhecimento não basta para carisma. É preciso considerar a atribuição de qualidades extraordinárias pessoais.

Questão 09 — Gabarito C

- (A) Hereditariedade pode integrar certas estruturas tradicionais, mas não caracteriza a resposta habitual descrita.
- (B) Fazer prevalecer a vontade apesar de resistência remete à definição ampla de poder; não identifica o traço particular solicitado.
- (C) Correta. A disciplina enfatiza o caráter habituado e regular da obediência de um conjunto.

(D) A ausência de regras não define disciplina. Comandos padronizados e treinamento podem integrar sua formação.

(E) Qualidades extraordinárias se relacionam ao carisma, não à característica específica da disciplina apresentada.

Questão 10 — Gabarito D

(A) O interesse material pode ser motivo de obediência, mas não foi indicado como fundamento da continuidade do caso.

(B) Não há linhagem ou tradição como título. A narrativa destaca competências do cargo.

(C) O caso informa desconhecimento pessoal, não reconhecimento de feitos extraordinários. Não sustenta esse fundamento carismático.

(D) Correta. A autoridade permanece ligada a regras e posição institucional, apesar da mudança de pessoa.

(E) Hábito é possibilidade distinta; o enunciado relaciona aceitação a comandos dentro da competência, não apenas a rotinas iguais.

Questão 11 — Gabarito C

(A) Obediência sem coerção explícita não dispensa avaliação ética. Pode coexistir com condutas criticáveis.

(B) Permanência não demonstra correção moral. Trocar um indicador de aceitação por duração mantém a confusão entre planos.

(C) Correta. A legitimidade sociológica examina crenças que sustentam a autoridade; a avaliação ética requer critérios próprios.

(D) Regras escritas não garantem justiça de cada ato. Sua existência não substitui exame do conteúdo e da aplicação.

(E) Alcançar objetivos não basta para justificar meios e condutas. Resultado e correção moral não são equivalentes.

Questão 12 — Gabarito D

(A) A organização da continuidade modifica o caráter estritamente pessoal do tipo puro; não demonstra sua manutenção sem alteração.

(B) Escrever um procedimento não prova crença na santidade de tradição. Rotinização pode assumir formas diferentes.

(C) Qualidades pessoais transmitidas ou atribuídas ao sucessor não são equivalentes à validade de normas e competências.

(D) Correta. A questão é transformar a relação inicialmente extraordinária em continuidade institucionalizada; o fundamento futuro exige exame próprio.

(E) Discutir sucessão não demonstra resposta habituada de um conjunto a comandos, elemento específico da disciplina.

Questão 13 — Gabarito C

(A) Não há comandos ou treinamento de resposta habitual. A relação é de negociação entre participantes.

(B) Competência hierárquica não foi atribuída. Influência por informação não equivale automaticamente a autoridade de direção.

(C) Correta. O dado relevante é a dependência informacional usada na negociação, um recurso de poder sem mando caracterizado.

(D) A narrativa não apresenta crença em tradição legitimadora. O controle de dados explica a influência.

(E) Não há líder pessoal excepcional. Reconhecimento carismático é um mecanismo distinto do descrito.

Questão 14 — Gabarito E

- (A) Os tipos não constituem uma sequência histórica necessária. Relações concretas podem combinar fundamentos.
- (B) Pureza histórica não é requisito; o instrumento foi construído justamente para esclarecer características de casos empíricos.
- (C) Ideal não significa moralmente desejável. A comparação não é classificação pela conformidade a uma meta administrativa.
- (D) Mesmo um fundamento predominante não esgota a realidade. Outras relações e combinações continuam relevantes.
- (E) Correta. Tipos ideais fornecem referências comparativas; não são retratos completos nem prescrições morais.

Questão 15 — Gabarito D

- (A) Negociação de uma decisão não corresponde à resposta habituada de um conjunto a comandos.
- (B) Um acordo sobre o resultado não cria necessariamente uma hierarquia de competências para situações futuras.
- (C) Não há referência à validade de tradições. A disputa e seu desfecho não bastam para identificar esse fundamento.
- (D) Correta. O resultado evidencia poder naquela relação; o enunciado não fornece elementos para uma autoridade permanente.
- (E) A formalização não elimina o poder que influenciou o acordo. Forma documental e relação de forças podem coexistir.

Questão 16 — Gabarito E

- (A) Crítica e autoridade institucional podem coexistir. A análise não deve confundir obediência com ausência de controle.

- (B) A autoridade legal não exige aceitação incondicional de atos irregulares. Os limites e controles integram a ordem normativa.
- (C) Uma contestação não extingue automaticamente a posição institucional da chefia. Seu efeito depende das regras e do caso.
- (D) Uso de procedimentos conhecidos não define legitimidade tradicional. O fundamento continua vinculado a regras e competências.
- (E) Correta. Reconhecer a posição institucional não impede usar meios jurídicos para examinar uma determinação específica.

Questão 17 – Gabarito E

- (A) Uma secretaria não esgota o Estado, e os novos titulares não dirigem automaticamente todas as instituições.
- (B) O órgão integra estrutura estatal; a posse não configura representação jurídica de cada integrante do povo.
- (C) Órgão não é conjunto das pessoas que o dirigiam. A continuidade administrativa não conserva sua investidura.
- (D) Os elementos foram invertidos. A estrutura não se confunde com a direção temporária.
- (E) Correta. A estrutura pode continuar enquanto mudam os titulares da condução governamental.

Questão 18 – Gabarito C

- (A) Nem condições completas de democracia nem organização federativa foram informadas. O desenho das chefias não basta para ambas as conclusões.
- (B) A forma monárquica está correta, mas a permanência do gabinete ligada à confiança parlamentar afasta o sistema presidencialista proposto.

(C) Correta. Chefia hereditária corresponde ao elemento monárquico; responsabilidade política do gabinete perante o Parlamento caracteriza o sistema indicado.

(D) A hereditariedade da chefia de Estado não corresponde ao elemento republicano da classificação solicitada.

(E) O enunciado não informa distribuição territorial de poder. Chefia hereditária não define Estado unitário.

Questão 19 — Gabarito D

(A) O caso apresenta funções distintas. Não se pode reunir necessariamente ambas as chefias na mesma pessoa.

(B) A responsabilidade do gabinete perante o Parlamento é elemento central do sistema, embora seu desenho varie.

(C) Condução do governo não torna o primeiro-ministro superior hierárquico de todos os Poderes.

(D) Correta. A separação das chefias é compatível com parlamentarismo republicano ou monárquico; a forma exige informações adicionais.

(E) Há parlamentarismo em repúblicas. Separar chefias não exige a presença de monarca.

Questão 20 — Gabarito E

(A) O presidente já está investido. Votação do gabinete não fornece maioria legislativa para o projeto.

(B) Rejeição de proposta não corresponde automaticamente à censura construtiva de outro desenho constitucional.

(C) Eleição não elimina a competência de deliberação do Legislativo.

(D) Confiança dos ministros não substitui competências e procedimentos de investidura presidencial.

(E) Correta. Mandato próprio não assegura maioria para cada projeto; negociação e apoio permanecem relevantes.

Questão 21 — Gabarito E

(A) Retirada de confiança não é julgamento criminal de todos os ministros; responsabilidade penal possui pressupostos próprios.

(B) Capacidade técnica importa para executar políticas, mas não é o objeto institucional da retirada de confiança.

(C) Chefia de Estado e gabinete são posições distintas. A confiança não tem como objeto direto a titularidade da primeira.

(D) O procedimento não examina individualmente a validade de cada norma anterior. Seu foco é sustentação do gabinete.

(E) Correta. A confiança diz respeito à responsabilidade política e à permanência do governo, conforme o sistema.

Questão 22 — Gabarito A

(A) Correta. A censura construtiva exige a eleição de sucessor, associando retirada de confiança e alternativa governamental.

(B) O sucessor é eleito pelo Bundestag nos termos constitucionais, não escolhido discricionariamente pelo chanceler substituído.

(C) A indicação e eleição de alternativa integra o mecanismo descrito. Não se trata de simples voto negativo sem sucessor.

(D) Rejeitar um projeto não aciona automaticamente a substituição. A censura possui objeto e procedimento próprios.

(E) A regra exige maioria dos membros do Bundestag. A votação dos ministros não substitui esse requisito.

Questão 23 — Gabarito A

(A) Correta. No semipresidencialismo, competências e maiorias ajudam a explicar cooperação, tensão e coabitação.

(B) Eleição do presidente não elimina a responsabilidade parlamentar do governo que o enunciado expressamente informa.

(C) Receitas territoriais podem importar para políticas, mas não definem sozinhas a permanência parlamentar informada.

(D) Nomes não revelam atribuições e limites. O exame precisa das regras e da configuração política.

(E) O enunciado apresenta eleição presidencial, não chefia hereditária. Confiança do gabinete possui fundamento institucional distinto.

Questão 24 — Gabarito A

(A) Correta. A coabitação destaca maiorias politicamente distintas; seus efeitos devem ser examinados no desenho constitucional específico.

(B) Diferenças podem gerar tensões, mas não tornam impossível toda coordenação. Regras e práticas precisam ser analisadas.

(C) Divergência partidária não extingue automaticamente o mandato do presidente.

(D) A responsabilidade parlamentar do governo não é suspensa pela divergência com o presidente.

(E) A divergência não altera obrigatoriamente a titularidade da chefia de governo nem reescreve as competências.

Questão 25 — Gabarito A

- (A) Correta. O texto é considerado aprovado salvo aprovação da censura apresentada nas vinte e quatro horas seguintes, nas condições constitucionais.
- (B) A censura aprovada é justamente a condição que impede a aprovação do texto pelo mecanismo descrito.
- (C) Apresentar e aprovar são atos distintos. O mecanismo não atribui a ambos o mesmo efeito.
- (D) Responsabilidade do governo não é transferida ao presidente pela ausência de moção.
- (E) A disciplina não estabelece referendo obrigatório após rejeição de censura. O efeito precisa seguir o art. 49.

Questão 26 — Gabarito B

- (A) Negociação entre partidos não transfere competências legislativas ao gabinete.
- (B) Correta. Coalizão constrói sustentação sem alterar necessariamente sistema ou atribuições.
- (C) A coalizão não é, por si, o procedimento de investidura de um presidente com mandato próprio.
- (D) Coalizão não recebe atribuições de julgamento por organizar apoio político.
- (E) Apoio legislativo não converte o sistema automaticamente em parlamentarismo.

Questão 27 — Gabarito C

- (A) Capacidade operacional é dimensão diferente e tampouco se mede exclusivamente por equipamentos. O foco não é disponibilidade material.

- (B) Apoio de partidos não comprova legalidade. O objeto jurídico requer cotejo com competências e normas.
- (C) Correta. O foco recai nas condições políticas e institucionais de condução das decisões.
- (D) Reuniões ministeriais não medem soberania. A questão trata da articulação política de decisões.
- (E) Número de órgãos não demonstra carisma. Falta reconhecimento de excepcionalidade pessoal.

Questão 28 — Gabarito E

- (A) A falta de informação sobre oposição não caracteriza parlamentarismo. É preciso analisar a relação entre governo e Parlamento.
- (B) A eleição de um presidente não comprova, isoladamente, todas as condições democráticas.
- (C) A duração do mandato não basta para definir forma de governo. As categorias envolvem outros elementos institucionais.
- (D) Mandato fixo pode coexistir com controles. Sua duração não demonstra ausência de fiscalização.
- (E) Correta. Elementos do sistema de governo não substituem o exame das condições de competição, participação e garantias.

Questão 29 — Gabarito D

- (A) Dissolução e responsabilidade criminal possuem objetos e regimes distintos.
- (B) O mecanismo pode renovar a representação, sem abolir definitivamente o Legislativo.
- (C) O rótulo não fornece disciplina idêntica. O próprio enunciado apresenta variações institucionais.

(D) Correta. Um elemento comum não elimina diferenças de sujeito, condições, limites e consequências constitucionais.

(E) Dissolução pertence ao desenho do sistema e não define por si monarquia ou república.

Questão 30 — Gabarito B

(A) Mandato próprio não é ordinariamente encerrado por voto de desconfiança do modelo parlamentarista.

(B) Correta. A derrota informa falta de apoio para a proposta, sem estabelecer automaticamente outros efeitos institucionais.

(C) O mandato não permite concluir inexistência de controle. Mecanismos específicos podem existir no ordenamento.

(D) Rejeição política não demonstra ilícito criminal ou responsabilidade penal do gabinete.

(E) Uma derrota não transfere integralmente competência de iniciativa à oposição.

Questão 31 — Gabarito E

(A) Confiança política não valida necessariamente todos os atos administrativos; regularidade jurídica requer análise própria.

(B) Censura não classifica Estado unitário ou federativo. São planos institucionais distintos.

(C) Eleição parlamentar do chefe de governo pode integrar parlamentarismo; não implica presidencialismo.

(D) Parlamentarismos possuem variantes. Diferença procedimental não torna a classificação comum impossível.

(E) Correta. Responsabilidade perante o Parlamento é traço do sistema, mas não impõe um procedimento único entre países.

Questão 32 — Gabarito B

(A) Atribuição antecipada impede distinguir influência de outros fatores e contextos.

(B) Correta. Mecanismos e condições permitem investigar relações sem presumir causalidade suficiente universal.

(C) Eleição não torna contextos administrativos, políticos e sociais iguais.

(D) Nomes não revelam todas as competências ou práticas institucionais.

(E) Seleção de resultados favoráveis introduz viés e impede comparação adequada.

Questão 33 — Gabarito E

(A) Alternância de governo não recria automaticamente povo e território como se fosse outro Estado.

(B) Vitória eleitoral não transfere todas as funções estatais ao partido. Competências continuam distribuídas.

(C) Continuidade administrativa não transfere toda escolha política à estrutura profissional nem impede novas prioridades válidas.

(D) Continuidade dos serviços não conserva a investidura dos antigos titulares.

(E) Correta. Mudança governamental ocorre no interior de uma organização que não se reduz aos titulares temporários.

Questão 34 — Gabarito B

(A) Quantidade de residentes não mede, por si, soberania. Esta se relaciona à posição de autoridade da organização estatal.

- (B) Correta. O recorte demográfico descreve residentes; não permite equiparar residência, nacionalidade e exercício de direitos políticos.
- (C) Residência comum não prova homogeneidade cultural nem constitui, sozinha, uma nação.
- (D) Idade, nacionalidade e condições jurídicas importam para direitos políticos. A contagem não comprova cidadania eleitoral plena.
- (E) Povo jurídico-político não corresponde apenas a residentes estrangeiros. O levantamento não identifica esse vínculo.

Questão 35 — Gabarito B

- (A) A formação dos meios de autoridade é problema histórico. Não define por si quem pode praticar um ato atual.
- (B) Correta. Competência examina a atribuição do agente ou órgão, não uma licença geral derivada da soberania.
- (C) A alternativa descreve dimensão de soberania, que deve ser distinguida da atribuição específica solicitada.
- (D) Composição demográfica examina população. Não atribui poderes jurídicos ao agente.
- (E) Identificação cultural se relaciona ao conceito de nação, não à competência para um ato.

Questão 36 — Gabarito C

- (A) A força não é o único nem o meio cotidiano de todas as atividades. Regras, informação e incentivos também são utilizados.
- (B) Consenso integral não é exigido; conflitos e resistência podem existir na organização política.

- (C) Correta. Weber caracteriza o Estado por sua relação específica com a força física legítima e o território, não por uma finalidade fixa.
- (D) A formação moderna envolve, na análise, concentração dos meios e separação entre pessoal e recursos, não propriedade privada do dirigente eleito.
- (E) Finalidades e formas de prestação variam. Prestação exclusiva de todos os serviços não integra essa definição.

Questão 37 – Gabarito C

- (A) O conceito não atribui competência ilimitada, e popularidade não é suficiente para validar a coerção.
- (B) Sistema e confiança parlamentar tratam de outra dimensão institucional, não da distinção solicitada.
- (C) Correta. A definição sociológica destaca a relação específica com a força legítima; não substitui o cotejo jurídico de um ato concreto.
- (D) Weber não define o Estado por uma lista fixa de finalidades; unanimidade também não é requisito de regularidade do ato.
- (E) Proteção previdenciária não é o objeto da definição do Estado ou do controle do ato coercitivo.

Questão 38 – Gabarito C

- (A) Centralização e democratização são processos distintos. Uma não comprova automaticamente a outra.
- (B) Cargo público confere atribuições delimitadas, não soberania pessoal.
- (C) Correta. A separação ajuda a distinguir exercício de função e posse privada dos meios, sem reduzir a formação moderna a mera troca de dirigentes.
- (D) Concentração dos meios não elimina quadro administrativo. Pessoas e organização permanecem necessárias.

(E) Transmissão patrimonial privada dos recursos não expressa a separação apresentada.

Questão 39 – Gabarito A

(A) Correta. A construção de Hobbes relaciona autoridade comum, segurança e paz; não descreve diretamente instituições partidárias atuais.

(B) A existência de regras não significa ausência de todas as disputas. A questão é a autoridade comum capaz de ordenar sua solução.

(C) Seguro contributivo não é o fundamento único do pacto descrito. A referência histórica foi deslocada indevidamente.

(D) Confiança parlamentar e partidos modernos não constituem o mecanismo da formulação estudada.

(E) A construção não preserva soberanias individuais independentes como solução da insegurança.

Questão 40 – Gabarito C

(A) A noção estudada inclui vida e liberdade; reduzir a finalidade a bens materiais distorce sua abrangência.

(B) A associação não é licença para arbitrariedade. Finalidade e limites da autoridade continuam relevantes.

(C) Correta. A construção examina dificuldades de proteger direitos e a necessidade de regras, julgamento e execução.

(D) Consentimento não converte autoridade política em domínio privado sobre os bens dos governados.

(E) A falta de juiz imparcial é uma das dificuldades que a organização política busca enfrentar, não condição a preservar.

Questão 41 — Gabarito B

- (A) Restrição de fruição não apaga a declaração. O problema é justamente distinguir os dois planos.
- (B) Correta. Um documento pode proclamar princípios enquanto sua realização apresenta exclusões e limites.
- (C) Enunciar direitos não torna inexistentes restrições concretas ou controvérsias sobre sua regularidade.
- (D) As restrições não demonstram dispensabilidade de garantias; podem evidenciar sua insuficiência ou aplicação desigual.
- (E) Data não mede cobertura efetiva. A análise exige condições de acesso e aplicação.

Questão 42 — Gabarito E

- (A) Periodicidade eleitoral não basta para comprovar as demais garantias descritas.
- (B) Quantidade de órgãos não define democracia. Organização administrativa e regime político respondem a questões diferentes.
- (C) Oposição integra a competição democrática; restringi-la exige exame crítico das condições do regime.
- (D) Investidura eleitoral não valida todos os atos. Competências, direitos e controles permanecem aplicáveis.
- (E) Correta. Eleições são relevantes, mas seu significado depende também das condições de competição, expressão, organização e controle.

Questão 43 — Gabarito C

- (A) Fiscalizar não transfere automaticamente a direção governamental ao controlador. Seus limites também devem ser respeitados.

- (B) Controlar um ato não invalida necessariamente a eleição; investidura e regularidade da atuação são planos distintos.
- (C) Correta. Representação, direitos e controles são dimensões articuladas; a investidura não elimina limites.
- (D) Vitória majoritária não reúne todas as competências em uma autoridade. A distribuição constitucional permanece.
- (E) Competências de fiscalização não passam a depender genericamente da autorização de quem será fiscalizado.

Questão 44 — Gabarito D

- (A) Consulta não supre automaticamente falta de competência ou irregularidade do conteúdo.
- (B) A presença dos interessados não transfere informalmente atribuições. É necessário respeitar a disciplina do instrumento.
- (C) Influência, informação e controle podem ter efeitos mesmo sem competência deliberativa final.
- (D) Correta. Instrumentos participativos possuem efeitos diversos; contribuir com informação não exige substituir a decisão final.
- (E) Participação não elimina deveres de registro e justificativa aplicáveis.

Questão 45 — Gabarito C

- (A) Organizações sociais podem participar de instâncias públicas sem se tornar órgãos do Estado. Participação não estabelece por si incorporação.
- (B) Organizações externas podem receber recursos públicos. Financiamento não determina por si incorporação à estrutura estatal.
- (C) Correta. A posição institucional permite distinguir integração ao aparelho estatal de relações mantidas por organizações externas com o poder público.

(D) Finalidade coletiva também pode orientar organizações não estatais. Interesse público e posição institucional não são equivalentes.

(E) Fiscalização de contratos pode alcançar executores privados. Sujeição ao controle não demonstra necessariamente integração ao aparelho estatal.

Questão 46 — Gabarito A

(A) Correta. Organizar recursos integra a atividade administrativa também de Legislativo e Judiciário, dentro das respectivas atribuições.

(B) Administração de meios e exercício de jurisdição podem coexistir. Uma atividade não elimina automaticamente a outra.

(C) Separação dos Poderes não impede organização interna de pessoal e recursos.

(D) A função administrativa não gera subordinação ao presidente. As relações institucionais seguem a Constituição.

(E) A função administrativa não se limita a executar programas ministeriais. O conceito é mais amplo.

Questão 47 — Gabarito D

(A) Competência não decorre simplesmente de dispor de recursos. Sua atribuição segue o ordenamento.

(B) A competência é relevante também quando há recursos suficientes. Não é requisito condicionado à escassez.

(C) Conhecimento técnico não elimina limites jurídicos nem controle.

(D) Correta. Meios viabilizam execução, mas não autorizam um ato praticado fora das atribuições; a regularidade exige exame próprio.

(E) Rapidez não corrige falta de competência. Desempenho e validade não são equivalentes.

Questão 48 — Gabarito E

- (A) A narrativa mantém restrições e não informa sufrágio universal.
- (B) O caso descreve reunião dos meios, não fragmentação ou controle plural comprovado.
- (C) A situação é de centralização, e não descentralização territorial.
- (D) Não foram demonstradas limitação constitucional ou participação ampliada.
- (E) Correta. Concentração dos meios não comprova democratização; processos distintos podem seguir trajetórias diferentes.

Questão 49 — Gabarito A

- (A) Correta. A questão social articula relações coletivas, reconhecimento político e instrumentos de intervenção, sem reduzir o problema a um fato individual.
- (B) Contribuição distingue certos instrumentos, mas não explica toda emergência de necessidades e intervenção social.
- (C) O sistema de governo não explica diretamente a formação das necessidades e demandas descritas; cargos não definem sua classificação.
- (D) Aprovação não demonstra implementação, acesso e resultado. É necessário examinar esses planos.
- (E) A experiência individual não basta para explicar mudanças coletivas. O enunciado fornece um contexto produtivo regional.

Questão 50 — Gabarito B

- (A) Renda e sua origem não comprovam participação política plena. São dimensões diferentes.
- (B) Correta. Exposição ao risco e falta de meios de enfrentamento podem existir mesmo sem pobreza atual no critério utilizado.

- (C) Não estar abaixo do limite não elimina vulnerabilidade. Proteção pode relacionar-se a riscos futuros.
- (D) O caso não informa a distribuição regional. A situação de uma família não comprova igualdade.
- (E) O enunciado informa renda acima do limite adotado. Não se deve ignorar o critério para afirmar pobreza atual.

Questão 51 — Gabarito B

- (A) Entrada na agenda não equivale a execução. Financiamento, responsabilidades e procedimentos ainda precisam ser definidos.
- (B) Correta. Visibilidade, organização e reivindicação podem influir na agenda; formulação e execução ainda exigem decisões e meios.
- (C) Participação não transfere automaticamente competências. Seu efeito depende dos instrumentos institucionais.
- (D) Demandas ajudam o diagnóstico, mas não o tornam dispensável. Informações e alternativas precisam ser examinadas.
- (E) O problema pode admitir instrumentos distintos. Não há solução universal obrigatória apenas pela reivindicação.

Questão 52 — Gabarito E

- (A) Finalidade social comum não torna os mecanismos iguais. Atendimento após dano não é a mesma intervenção sobre sua ocorrência.
- (B) Articulação não exige critérios idênticos. Instrumentos podem possuir objetos e regimes diferentes.
- (C) Resposta ao dano não comprova remoção das causas. Ambos os efeitos devem ser investigados.

(D) Regra preventiva não oferece automaticamente o atendimento assistencial. Capacidade e provisão têm requisitos próprios.

(E) Correta. Prevenir exposição e responder a consequências são funções diferentes, passíveis de articulação.

Questão 53 — Gabarito E

(A) Denominação não mede cobertura; é preciso verificar atividades e acesso efetivo.

(B) Quantidade de normas não identifica meios e barreiras do atendimento.

(C) Previsão formal já existe e não demonstrou cobertura adequada. Sua repetição não resolve o problema de execução.

(D) Apoio ao objetivo não supre pessoal e fiscalização. Viabilidade política e capacidade de execução são distintas.

(E) Correta. O caso aponta condições de implementação ausentes; a resposta precisa relacionar recursos, atividades e acompanhamento.

Questão 54 — Gabarito E

(A) Objetivo comum de proteger não apaga a distinção entre contribuição e necessidade.

(B) Número de usuários não determina contribuição. É necessário conhecer o regime jurídico.

(C) A assistência é prestada independentemente de contribuição, conforme o art. 203; integrar a seguridade não uniformiza o acesso.

(D) Ambos podem possuir financiamento sem critérios iguais. Existência de recursos não define identidade de regimes.

(E) Correta. O regime se identifica por regras de acesso e proteção; tamanho ou finalidade geral não substituem esses elementos.

Questão 55 — Gabarito C

- (A) A lista desloca saúde e assistência. Nem toda política social integra a seguridade em sentido constitucional.
- (B) Política urbana e ensino superior não integram a delimitação constitucional da seguridade nesse artigo.
- (C) Correta. O art. 194 delimita saúde, previdência e assistência social como campos da seguridade.
- (D) Defesa e moradia não compõem, com assistência, o conjunto especificado. Direito social não é sinônimo automático de seguridade.
- (E) Educação e segurança pública possuem relevância e disciplinas próprias, mas não substituem os campos definidos no art. 194.

Questão 56 — Gabarito E

- (A) Filiação ao RGPS não é condição geral de acesso a qualquer serviço público.
- (B) Possuir financiamento não torna idênticos regimes de acesso. A fonte de recursos não autoriza a exigência descrita.
- (C) Integração à seguridade não uniformiza critérios. Saúde, previdência e assistência mantêm características distintas.
- (D) A assistência é prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição. A alternativa mistura os três campos.
- (E) Correta. O art. 196 prevê saúde como direito de todos; contribuição previdenciária prévia não é requisito geral de acesso ao SUS.

Questão 57 — Gabarito C

- (A) A descrição se aproxima do acesso à saúde. Esse regime não identifica a previdência contributiva.

- (B) RGPS não abrange indiferenciadamente todo direito social nem adota apenas residência como critério geral.
- (C) Correta. São características do art. 201, observados os requisitos próprios dos benefícios.
- (D) Participação assistencial não substitui requisitos previdenciários. Os campos possuem disciplinas próprias.
- (E) A associação remete ao critério assistencial do art. 203, não à caracterização do RGPS.

Questão 58 — Gabarito D

- (A) Assistência integra a seguridade com regime de acesso distinto. Não precisa copiar o RGPS para permanecer nesse conjunto.
- (B) Ausência de contribuição prévia não implica pagamento direto do usuário. Financiamento público possui organização própria.
- (C) O critério geral de necessidade não dispensa toda disciplina legal de cada benefício.
- (D) Correta. O art. 203 prevê independência de contribuição; isso não elimina as condições legais específicas da prestação.
- (E) Assistência e previdência possuem critérios distintos. Independência contributiva assistencial não elimina requisitos previdenciários.

Questão 59 — Gabarito C

- (A) Necessidade assistencial não substitui as condições contributivas do regime previdenciário.
- (B) Instrumentos distintos podem integrar proteção social. Diferença não demonstra exclusão necessária.

- (C) Correta. A Constituição integra campos diferentes sem apagar seus critérios próprios.
- (D) Exigir contribuição assistencial geral contrariaria a independência prevista no art. 203.
- (E) Universalidade não uniformiza automaticamente saúde, previdência e assistência.

Questão 60 — Gabarito B

- (A) Vagas anunciadas não demonstram utilização territorial. Oferta e acesso efetivo devem ser distinguidos.
- (B) Correta. A barreira envolve deslocamento e horário; os dados precisam dialogar diretamente com essas condições.
- (C) Produção não revela sozinha o acesso de quem permanece afastado do serviço.
- (D) Execução financeira não mede necessariamente obstáculos territoriais ou compatibilidade de horários.
- (E) Previsão de instalações não substitui percurso e distribuição efetiva dos usuários.

Questão 61 — Gabarito C

- (A) Receber reclamação não transfere toda competência decisória à instância.
- (B) Controle social não corresponde ao exercício de jurisdição.
- (C) Correta. Demandas e acompanhamento podem informar e controlar socialmente dentro das atribuições.
- (D) Representação social não confere automaticamente atribuição de ordenar despesas.

(E) Participação não atribui decisão final que a disciplina do caso expressamente nega.

Questão 62 — Gabarito D

(A) Abrangência é dimensão pertinente, não um procedimento a evitar.

(B) Contextualização evita apresentar experiências distintas como percurso inevitável único.

(C) Previsão e efetivação são planos importantes para compreender cobertura.

(D) Correta. O comando pede o procedimento inadequado: universalizar um marco apaga diferenças históricas.

(E) Critérios distintos permitem comparar instrumentos com precisão.

Questão 63 — Gabarito E

(A) A ligação internacional não elimina responsabilidades nacionais; amplia a dimensão do problema.

(B) Regimes nacionais podem diferir. O documento não os torna automaticamente idênticos.

(C) Formulação de princípios não significa cobertura universal imediata. Norma e efetivação precisam ser distinguidas.

(D) A formação de direitos envolve conflitos, reivindicações e escolhas; a declaração não demonstra sua inexistência.

(E) Correta. O documento reconhece dimensão internacional das condições de trabalho; não comprova realização uniforme de seus objetivos.

Questão 64 — Gabarito A

(A) Correta. Os objetivos coexistem com regimes e critérios próprios de saúde, previdência e assistência.

- (B) Seletividade não autoriza arbítrio pessoal; precisa observar regras e finalidades.
- (C) Saúde e assistência não exigem contribuição previdenciária prévia como critério geral.
- (D) Universalidade não elimina todos os requisitos jurídicos de qualquer prestação.
- (E) A Constituição não faz a distribuição exclusiva dos objetivos proposta pela alternativa.

Questão 65 — Gabarito A

- (A) Correta. Identificar o ente envolve a organização federativa; distinguir legislar, administrar e julgar envolve funções e instituições no seu interior.
- (B) Monarquia ou república e legitimidade pessoal não respondem diretamente às perguntas de competência.
- (C) Sucessão e demografia não definem a atribuição para atuar ou decidir.
- (D) Direitos políticos e identidade cultural são dimensões diferentes da distribuição de competências solicitada.
- (E) Os conceitos estão invertidos: o enunciado pergunta primeiro pelo ente e depois pela atribuição dentro dele.

Questão 66 — Gabarito C

- (A) Organização interna não atribui direção política geral do governo ao tribunal.
- (B) Usar recursos não converte o próprio ato de organização em fiscalização parlamentar. Controle é função distinta.
- (C) Correta. Administração de meios existe também no Judiciário, sem mudar sua função predominante ou subordiná-lo ao Executivo.

(D) As atividades descritas não são produção legislativa típica. A competência administrativa deve ser distinguida.

(E) Organizar pessoal e materiais é atividade administrativa. Jurisdição envolve decidir processos e controvérsias nas atribuições do órgão.

Questão 67 — Gabarito D

(A) Competência para normas não equivale à prestação direta de cada serviço. A Constituição também reconhece atuação local.

(B) Origem dos recursos não transfere automaticamente competência legislativa. Esta decorre do desenho constitucional.

(C) Organizar o serviço não elimina a competência privativa da União nem autoriza legislar sem limites sobre toda a matéria.

(D) Correta. O art. 30, V, e o art. 22, XI, tratam de atribuições distintas; a análise precisa identificar o objeto de cada decisão.

(E) O enunciado não estabelece autorização federal para cada ajuste operacional. Norma nacional e gestão local devem ser articuladas.

Questão 68 — Gabarito B

(A) A superveniência de norma federal geral não tem o efeito descrito de suspensão da própria lei federal.

(B) Correta. A Constituição prevê suspensão da eficácia no que houver contrariedade, e não revogação integral automática.

(C) A competência suplementar permanece; a superveniência não a extingue para o futuro.

(D) A disciplina estadual não se converte em norma federal. Competências e âmbito de aplicação permanecem distintos.

(E) O texto não determina revogação integral. Preserva a distinção entre contrariedade parcial e demais disposições.

Questão 69 — Gabarito C

(A) Apoio eleitoral não é critério exclusivo de validade. Competências, direitos e procedimentos continuam relevantes.

(B) Continuidade não significa imobilidade. Mudanças podem ocorrer com transição e observância das regras.

(C) Correta. Informação técnica, direção competente, limites e execução se complementam sem transferir informalmente atribuições.

(D) Conhecimento não confere automaticamente competência para substituir toda escolha política.

(E) Condições e efeitos devem informar decisão e execução. A orientação não dispensa análise e registros pertinentes.

Questão 70 — Gabarito C

(A) A alternativa foi selecionada; a narrativa informa preparação da sua execução.

(B) O caso não apresenta efeitos medidos para avaliação retrospectiva.

(C) Correta. A organização operacional torna a decisão efetiva, sem pressupor que todo processo real seja linear.

(D) O caso parte de decisão já tomada, e não de reconhecimento inicial da demanda.

(E) Revisão pode ocorrer, mas não é a atividade descrita de mobilização dos meios.

Questão 71 — Gabarito C

- (A) Espera elevada não prova ausência de produção. O enunciado registra atendimentos ampliados.
- (B) Um indicador de desempenho não demonstra automaticamente ilegalidade; requisitos jurídicos exigem exame próprio.
- (C) Correta. Entrega e resultado são medidas distintas; expansão da produção pode coexistir com demanda ou barreiras que mantenham a espera.
- (D) A conclusão contraria o indicador informado e confunde quantidade com redução de tempo.
- (E) A relação com demanda precisa ser investigada. O volume não permite excluir esse fator.

Questão 72 — Gabarito C

- (A) Parecer de contas integra controle, não planejamento plurianual.
- (B) A LDO possui função de metas, prioridades, diretrizes fiscais e orientação da LOA; não é o instrumento descrito pelo § 1º.
- (C) Correta. A descrição corresponde ao PPA, previsto no § 1º do art. 165.
- (D) A LOA organiza os orçamentos anuais previstos no § 5º, não substitui o plano plurianual.
- (E) Confiança parlamentar trata da sustentação do governo em certos sistemas, não do instrumento orçamentário.

Questão 73 — Gabarito B

- (A) O PPA organiza diretrizes, objetivos e metas para as despesas e programas delimitados no § 1º, não é a função específica descrita.
- (B) Correta. A função descrita corresponde à LDO, segundo o art. 165, § 2º.

- (C) Organização judiciária não corresponde às funções fiscais e de orientação orçamentária informadas.
- (D) A LOA apresenta a programação orçamentária anual; a lei que orienta sua elaboração é a LDO.
- (E) Investidura governamental não é o objeto do dispositivo de planejamento e orçamento.

Questão 74 – Gabarito A

- (A) Correta. Proposição e aprovação possuem posições distintas no processo; iniciativa não confere poder unilateral de aprovação.
- (B) Iniciativa legislativa não é execução de despesa, e parecer de contas não substitui aprovação orçamentária.
- (C) Julgamento de contas e programação ministerial não correspondem à distinção entre iniciativa e deliberação das leis.
- (D) Publicação não é a única função legislativa. O Congresso delibera sobre a matéria nas competências constitucionais.
- (E) Inserir metas não dispensa deliberação. Conteúdo do projeto e procedimento de aprovação são dimensões diferentes.

Questão 75 – Gabarito D

- (A) Há delimitações expressas. O dispositivo não deve ser apresentado como regra uniforme de toda despesa de todo ente.
- (B) O § 11 contempla impedimentos técnicos devidamente justificados nas condições previstas.
- (C) O § 13 especifica os orçamentos fiscal e da seguridade social da União para os dispositivos ali indicados.

(D) Correta. Os limites incluem o regime do § 11 e o âmbito delimitado pelo § 13; leitura isolada do § 10 produziria generalização indevida.

(E) A escolha da unidade não substitui a disciplina fiscal. O texto preserva limites aplicáveis.

Questão 76 — Gabarito B

(A) As funções estão invertidas. Não se deve transportar o julgamento de contas de administradores para as contas anuais presidenciais.

(B) Correta. Os arts. 71, I, e 49, IX, distinguem apreciação com parecer prévio e julgamento pelo Congresso.

(C) O procedimento distingue as atribuições. Parecer prévio e julgamento não são intercambiáveis.

(D) Não cabe ao Judiciário elaborar as contas presidenciais na divisão informada.

(E) O Presidente não julga suas próprias contas nesse procedimento; há atribuições de Congresso e TCU.

Questão 77 — Gabarito E

(A) Controle não recebe poder unilateral de aprovar leis orçamentárias.

(B) Avaliação não exige substituir a gestão cotidiana. Controle e execução são funções distintas.

(C) Julgar contas presidenciais é atribuição do Congresso, não a avaliação do sistema descrito.

(D) Controle administrativo não é jurisdição e não decide processos judiciais por essa condição.

(E) Correta. Avaliação de metas, programas e gestão e apoio ao controle externo integram suas finalidades.

Questão 78 — Gabarito D

- (A) A presidência do TCU não exerce a missão constitucional descrita. Controle de contas e assistência jurídica são distintos.
- (B) A AGU representa a União e exerce consultoria e assessoramento jurídico do Executivo nos termos do art. 131.
- (C) Consultoria ministerial tem objeto institucional próprio, não corresponde à missão geral de defesa dos necessitados.
- (D) Correta. A descrição corresponde à missão do art. 134, não à representação geral do ente.
- (E) Secretaria administrativa não recebe a atribuição constitucional de orientação e defesa dos necessitados.

Questão 79 — Gabarito C

- (A) Não há dado de apoio parlamentar. Governabilidade não pode ser inferida apenas de uma rotina de conferência.
- (B) Participação de equipes distintas pode ser legítima. O problema indicado é coordenação, não invalidade de toda análise.
- (C) Correta. O caso fornece meios suficientes e problema de interface: registros e responsabilidades precisam ser articulados.
- (D) Uso de documentos não demonstra falta de competência legislativa nem explica o fluxo descrito.
- (E) O enunciado informa equipamentos suficientes. Duplicação não demonstra automaticamente carência física.

Questão 80 — Gabarito A

- (A) Correta. Entrega física precisa ser ligada às condições de operação para realizar o atendimento.
- (B) Construção não demonstra serviço efetivo; pessoal e insumos continuam necessários.
- (C) Instalação não comprova atendimento. Produto e finalidade devem ser distinguidos.
- (D) Despesas decorrentes e continuadas podem ligar-se ao funcionamento previsto; acompanhamento não se torna dispensável.
- (E) Excluir operação mantém a falha apresentada entre investimento e realização do serviço.

9. FONTES E REFERÊNCIAS

- [1] BAHIA. Secretaria da Administração. Edital SAEB nº 04/2026. Concurso para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Salvador, 2 out. 2026. Anexo I, itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.10.
- [2] BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 139/2026. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2026.
- [3] WEBER, Max. Politik als Beruf. München und Leipzig, 1919.
- [4] WEBER, Max. Grundriss der Sozialökonomik. III. Abteilung: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1922. Trechos p. 28–29, 122–124 e 140–142; Parte I, capítulo III, § 11.
- [5] ALEMANHA. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Texto disponibilizado pelo Deutscher Bundestag, atualizado em 22 mar. 2025. Arts. 63–69.
- [6] FRANÇA. Constitution du 4 octobre 1958. Texto oficial disponibilizado pelo Légifrance. Arts. 6, 8, 12, 20, 21, 49 e 50.
- [7] TORRANCE, David. Commanding confidence. House of Commons Library, Research Briefing CBP 10915, 29 jun. 2026.
- [8] MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 45–52, 2001. DOI: 10.1590/S0102-88392001000400006.
- [9] HOBBS, Thomas. Leviathan: or the matter, forme & power of a common-wealth ecclesiasticall and civill. London: Andrew Crooke, 1651. Caps. XIII e XVII.
- [10] LOCKE, John. Second treatise of government. 1690. Excertos selecionados nos §§ 87–99, 123–142 e 143–148.

- [11] FRANÇA. Déclaration du 26 août 1789 des droits de l’homme et du citoyen. Texto oficial disponibilizado pelo Légifrance.
- [12] BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 36, p. 85–104, 1995. DOI: 10.1590/S0102-64451995000200006.
- [13] INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Constitution of the International Labour Organization. Geneva: International Labour Office, 2021. Inclui a Declaration of Philadelphia, adotada em 10 maio 1944.
- [14] UNITED KINGDOM. Parliament. The 1833 Factory Act. Living Heritage, [s.d.].
- [15] DEUTSCHER BUNDESTAG. Wissenschaftliche Dienste. Sozialpolitik aus christlicher Überzeugung? Eine Untersuchung des mutmaßlichen Einflusses von Zentrums-Partei und anderen christlich-sozialen Gruppierungen auf die „Kaiserliche Botschaft“ von 1881 und die aus ihr resultierende Errichtung und Organisation der Sozialversicherung. WD 1–3000/022/12, 11 maio 2012.
- [16] SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. Serviço Social & Sociedade, n. 116, p. 652–674, 2013. DOI: 10.1590/S0101-66282013000400005.
- [17] BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Publicação original reproduzida pela Câmara dos Deputados.
- [18] BRASIL. Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios do Trabalho, Indústria e Comércio. Publicação original reproduzida pela Câmara dos Deputados.

[19] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO CESGRANRIO. Concurso público IPEA, Edital nº 01/2023. Prova 1 — Conhecimentos Gerais, para todos os perfis e especialidades. Prova objetiva, manhã, aplicada em 25 fev. 2024.

[20] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO CESGRANRIO. Gabarito definitivo da Prova 1 — Conhecimentos Gerais, para todos os perfis e especialidades. Prova aplicada em 25 fev. 2024; gabarito alterado em 12 mar. 2024.

[21] PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 29, p. 49–59, jun. 2021. DOI: 10.38116/bapi29art5.