

1. O Estado moderno e seus monopólios

Neste tópico, o objetivo é situar o leitor em relação aos pilares do Estado, especialmente os monopólios e as dimensões do Estado moderno; chamar a atenção para as conquistas da humanidade nos últimos séculos, notadamente para as cinco gerações de direitos (civis, políticos, sociais, difusos e coletivos, e o biodireito ou os direitos bioéticos), além de alertar para a necessidade de fiscalização e controle, pela sociedade, dos poderes do Estado.

O processo civilizatório criou o Estado moderno – cujos elementos constitutivos são o governo soberano, o povo, o território e fins – e reservou para ele, sob a forma de monopólio, os direitos de punir, de tributar e de legislar, como condições necessárias e suficientes para organizar a vida em sociedade e evitar a tirania dos fortes sobre os fracos.

O direito de punir, ou primeiro monopólio, que consiste no poder de polícia e de arregimentação de exército, é uma prerrogativa exclusiva das instituições estatais. Ninguém, pessoa física ou jurídica, poderá se armar, punir ou constranger cidadãos com o emprego da força física. O monopólio do Estado sobre o uso da violência, como dizia o sociólogo alemão Max Weber, foi instituído para preservar a vida de todos os cidadãos.

O direito de tributar, ou o segundo monopólio, representado pela licença para cobrar tributos (impostos, taxas e contribuições) de modo compulsório de toda a sociedade, é outra prerrogativa exclusiva estatal. O Estado é o único ente com o poder de tributar, além de gerir e alocar o excedente econômico, mediante retirada de parte da riqueza produzida pela sociedade sob a forma de tributos.

O direito de legislar, ou o terceiro monopólio, consubstanciado no poder de editar leis com vigor universal, valendo para todos e para cada um dos cidadãos, é também uma prerrogativa exclusiva do Estado. Ninguém, além do ente estatal, poderá definir o que os indivíduos, grupos ou classes sociais devem fazer obrigatoriamente.

Os poderes do Estado moderno possuem ou se expressam em cinco dimensões, segundo Júlio Nabais,¹ que devem ter como pressuposto a legitimidade e a efetividade. São elas: Estado poder; Estado ético; Estado estratégico; Estado técnico e Estado servidor.

A primeira dimensão, de Estado poder, deve ser exercida, responsabilmente, em benefício e para satisfação dos interesses coletivos. A segunda, de Estado ético, pauta-se por princípios, rege-se por valores e confiança. A terceira dimensão, de Estado estratégico, precisa ter visão, projetos de futuro, prioridades claras e desejo de inovação. A quarta, de Estado técnico, visa à organização, ao desenho, à informação e à capacidade de gestão. Por fim, a quinta dimensão, do Estado servidor, relaciona-se com a prestação de serviços, com a cultura de atendimento aos cidadãos, com presteza e urbanidade.

O exercício dos três monopólios e das cinco dimensões do Estado moderno, na República, está a cargo dos poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, um controlando o outro. É o que Guillermo O'Donnell chama de controle horizontal.

O controle horizontal ou estatal, entretanto, nem sempre estabelece o equilíbrio necessário, por isso a necessidade e a importância da fiscalização da sociedade, por intermédio do controle vertical.

Segundo O'Donnell, o controle horizontal aparece para complementar o controle vertical, já que a sociedade não pode exercê-lo sempre. O controle vertical estaria presente, principalmente, nas eleições.

Os poderes atribuídos ao Estado precisam ser fiscalizados e controlados – afinal, são exercidos por pessoas, agentes políticos, que possuem preferências e visão de mundo de acordo com sua formação, ideologia, interesses etc. Do mesmo modo que podem ser empregados em favor do bem coletivo, podem ser direcionados para a proteção de interesses individuais ou de determinados grupos em detrimento do conjunto da coletividade.

Nos quatro últimos séculos, graças à organização e à pressão social, a humanidade deu grandes saltos de qualidade em matéria de direitos e liberdades, sempre na perspectiva da organização da vida em sociedade e da garantia dos direitos de cidadania.

¹ Conferir palestra "A situação na administração pública portuguesa", proferida no Fórum sobre a implementação de Políticas de Conflitos de Interesses no Serviço Público, Rio de Janeiro, 5-6 de maio de 2004, p.5.

Ao longo desse período, foram conquistadas cinco gerações de direitos, cuja implementação tem possibilitado melhoria significativa nas condições de vida dos povos em diversos continentes.²

Na primeira geração, conquistada no século XVIII, estão os direitos civis e as liberdades, como direito à vida, à propriedade, à segurança, à integridade física, de acesso à justiça e da ampla defesa, bem como à liberdade de ir e vir, de pensamento, de opinião e expressão, entre outros.

Na segunda geração, que surgiu no século XIX, estão os direitos políticos, como o de associação e reunião, de organização política, partidária e sindical, de participação político-eleitoral (votar e ser votado), de sufrágio universal, liberdade de imprensa e de alternância no poder, entre outros.

Na terceira geração, adquirida a partir da segunda década do século XX, estão os direitos sociais, econômicos e culturais, os primeiros a implicarem custos para governos e empresas. Inclui o direito ao trabalho, ao salário justo, à jornada de oito horas, ao descanso semanal remunerado, à aposentadoria digna, ao seguro-desemprego, à saúde, à educação e ao lazer, entre outros.

Na quarta geração, conquistada a partir da segunda metade do século XX, estão os direitos difusos (com um sujeito indeterminado) e coletivos (humanitários e válidos para todos). No primeiro caso, incluem-se os direitos do consumidor, das mulheres, das crianças e adolescentes, dos idosos, das minorias étnicas, sociais, dos portadores de deficiências ou necessidades especiais, entre outros; no segundo, estão o direito de autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento autossustentável, à qualidade de vida e a um meio ambiente equilibrado, à paz e ao bem-estar social.

Na quinta geração, uma realidade do século XXI, estão os direitos bioéticos, como a interdição da intervenção indébita na estrutura da vida, o direito de regular as novas formas de vida produzidas por engenharia genética (transgênicos), os direitos do nascituro, a questão da eutanásia, o aborto, entre outros.

A implementação desses direitos variou e se altera de acordo com o grau de desenvolvimento de cada país. No Brasil, por exemplo, o usufruto dessas conquistas só se tornou realidade a partir do século XX. Embora nos últimos dez anos a renda dos 50% mais pobres tenha crescido 22%,

2 Conferir o artigo de Regis de Moraes, "Direitos humanos: uma edificação de séculos", publicado no livro organizado por Arnaldo L. Filho e *all.* *Sociologia geral e do Direito*, Campinas: Alínea, 2004, pp. 181-196.

os 10% mais ricos ainda concentram 43% da riqueza no Brasil, e possuem renda 40,6 vezes superior à dos 10% mais pobres. Somente sete países no mundo, entre 182 comparados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, apresentam situação pior que o Brasil em termos de concentração de renda.

O desafio do século XXI é aprofundar as conquistas da humanidade, mediante a organização das pessoas, e garantir o exercício pleno da cidadania, com o acesso aos direitos sociais (educação, trabalho, previdência, saúde, lazer e cultura), aos direitos políticos (votar e ser votado) e aos direitos civis (liberdade de expressão, liberdade de ir e vir etc.), entre outros.

A perspectiva deve ser de intensificação da pressão sobre os governos, parlamentos e organismos internacionais para a completa e generalizada implementação desses novos ou recentes ramos do direito, como direito do consumidor, ambiental, dos negros, dos idosos, deficientes, das crianças e adolescentes, da mulher.

Nesse sentido, a organização e a participação são indispensáveis, tanto para evitar abusos no emprego, pelo Estado, dos monopólios (de punir, tributar e legislar), quanto para defender a universalização desses direitos.

Assim, deve-se fiscalizar para que a justiça seja a mais simétrica e equitativa possível, aplicando-a igualmente para ricos e pobres; com carga tributária equilibrada e de acordo com a capacidade contributiva, e com garantia da contrapartida em bens e serviços pelos impostos arrecadados; e que as leis alcancem a todos, indistintamente.