

## OS ESPAÇOS DA POLÍTICA: O ESTADO E SUA ORGANIZAÇÃO.

### A comunidade como substrato da política.

A consulta aos textos clássicos e a observação do que acontece ordinariamente deixam muito claro que a política ocorre onde há indivíduos compartilhando um espaço. Ela só pode ser exercitada se houver uma comunidade de seres racionais, capazes de uma linguagem e mantenedores de relações de alteridade destinadas a assegurar a coesão e harmonia do grupo, bem como facilitar a persecução dos objetivos comuns.

Ao abordar o conceito de Política em um dos seus diálogos, Platão diz que “a discussão não a conceituou como a criação de cavalos ou quaisquer outros animais, e sim como ciência que cuida de homens que vivem em comunidade”<sup>9</sup>.

Logo, para o exercício da política, de nada adiantaria o indivíduo ser racional e dotado de linguagem se, por algum motivo, lutasse contra a sua natureza gregária e resolvesse adotar uma vida de total isolamento. Seria impossível exercitar a política em tais condições, pois ela necessita da alteridade, do contato com o outro. Em isolamento, o indivíduo mantém internamente sua capacidade de fazer política, mas não a realiza no mundo.

A comunidade é da essência da política, assim como a política é da essência do ser humano. Nesse sentido, Aristóteles nos dizia que

“Não menos estranho seria fazer do homem sumamente feliz um solitário, pois ninguém escolheria a posse do mundo inteiro sob a condição de viver só, já que o homem é um ser político e está em sua natureza o viver em sociedade.”<sup>10</sup>

Diante do exposto, faz todo o sentido que, na história da humanidade, o desabrochar significativo do fenômeno político coincida com o surgimento dos grandes

<sup>9</sup> PLATÃO. Diálogos: O Banquete – Fédon – Sofista – Político (Coleção os Pensadores). 5ª ed. São Paulo: Nova Cultural. 1991. Pág. 212.

<sup>10</sup> Aristóteles. Ética a Nicômaco (Coleção Os pensadores – Vol. 2). São Paulo: Nova Cultural, 1991. Livro IX, cap. 9)

e organizados agrupamentos humanos conhecidos como cidades, que são, em última análise, as sociedades ou grupos sociais ideais para o exercício da política.

Quando as gens, clãs e tribos cederam espaço às cidades-estados (*pólis*), a racionalidade e linguagem humana encontraram o ambiente perfeito e necessário para se desenvolverem na forma de política. Para VERNANT (2002),

“O que implica o sistema da *pólis* é primeiramente uma preeminência da palavra sobre todos os outros instrumentos do poder. Torna-se o instrumento político por excelência, a chave de toda a autoridade do Estado, o meio de comando e domínio sobre outrem.”<sup>11</sup>

Até aqui, temos assentado que as comunidades são, necessariamente, os espaços de realização da política, sendo que a evolução do fenômeno urbano na história da humanidade, levando a comunidades cada vez maiores e mais complexas, ampliou também a relevância do fenômeno político para o exercício do poder, tal como ocorreu nas cidades-estados gregas.

Entendido, então, que a comunidade é o espaço de realização da política, o próximo passo é compreender como é formado o Estado moderno, que, sucedendo as cidades-estados e os Estados absolutistas, é, contemporaneamente, o principal espaço de realização política na contemporaneidade<sup>12</sup>.

## O Estado.

Há dois mil e quinhentos anos, pelo menos, o homem estuda o Estado, e, até o momento, não se chegou a uma definição universalmente aceita acerca do que ele é. Uma boa explicação para tamanha indefinição pode ser o fato de o Estado não ser uma figura Estática. Ele se transforma ao longo do tempo, fugindo, ao menos em parte, de todos os conceitos que pretendem captar a sua essência. Outra possível justificativa para tamanha dificuldade é que, mesmo em um dado momento específico da história, pontualmente escolhido, a observação dos Estados existentes revelará que eles variam

<sup>11</sup> VERNANT, Jean Pierre. As origens do pensamento grego. Rio de Janeiro: Difel, 2002. Pág. 53.

<sup>12</sup> Com exceção das comunidades políticas supranacionais, como ONU, MERCOSUL, OPEP etc, todas as comunidades onde a política se realiza estão contidas no Estado, razão pela qual a compreensão do Estado e dos seus fins é fundamental para a compreensão da política.

entre si o modo como são compostos, a forma e o regime dos governos que adotam e o regime político que aplicam nas relações com o seu povo.

Apesar das dificuldades e da eventual incompletude dos conceitos disponíveis na literatura, é possível, a partir dos elementos comuns formadores de todos os Estados, chegar a algumas definições que são suficientemente esclarecedoras, sobretudo quando se leva em conta os modestos objetivos deste trabalho.

Neste caso, adotaremos o primoroso conceito de DALLARI (2010), para quem o Estado é

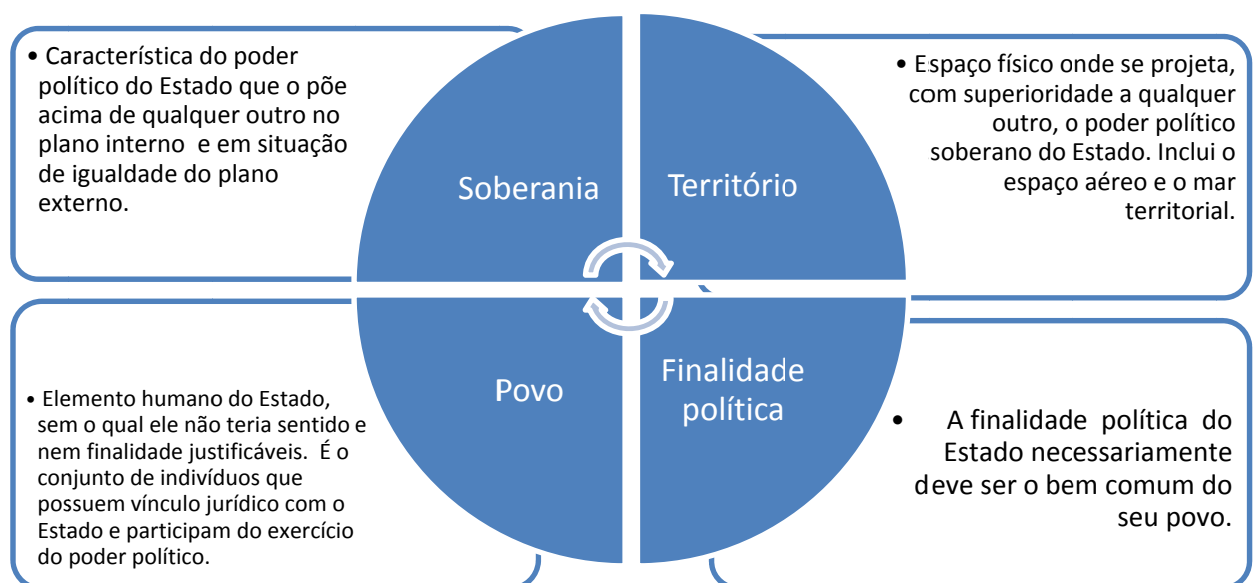
**“a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.**

O notável valor deste conceito consiste em articular, com clareza e objetividade, todos os elementos que devem se unir para compor o Estado.

São elementos formadores do Estado:

- a soberania;
- o povo;
- o território;
- a finalidade política (que deve ser o bem comum).

#### **ESTADO: definição sumário dos seus elementos constitutivos.**



Entendido, ainda que de modo sumário, o que é o Estado e quais são os seus elementos formadores comuns, é preciso ter em mente que, como já foi dito, há aspectos variáveis e que distinguem os muitos Estados existentes, sem prejuízo dos seus elementos comuns.

Os Estados possuem diferentes formas (forma de Estado) e adotam governos que partem de diferentes premissas (formas de governo), o que implica diferentes maneiras desses governos se relacionarem com o povo (regime político).

Assim, para que se possa compreender o contexto dessa imensa comunidade política chamada Estado, é imprescindível que se compreenda bem os conceitos de:

- a) forma de Estado;
- b) forma de governo;
- c) regime político.

### **As formas de Estado.**

A forma de Estado relaciona-se com a maneira como está estruturada a organização político-administrativa para o exercício do poder político em um Estado, e com a maneira como esse poder político está distribuído geograficamente em seu território.

Há duas formas de Estado: Estado Federal, onde o poder político é descentralizado e distribuído em unidades autônomas denominadas estados-membros, e Estado Unitário, onde o poder político é centralizado, concentrado em uma instância única, sem distribuição em unidades autônomas.

### ***Estado unitário.***

No Estado unitário o poder político é concentrado em apenas um ente político. Isso quer dizer que apenas esse ente é dotado de capacidade legislativa, administrativa e política, e apenas nele se concentra o exercício dessas competências constitucionais.

Existem subunidades governamentais, mas elas não são consideradas entes políticos, não têm Poder Executivo, Legislativo e Judiciário próprios e não gozam de autonomia (não fazem as próprias normas jurídicas).

Como não possuem autonomia, as subunidades governamentais do Estado Unitário podem ser criadas e extintas a qualquer momento pelo governo central, que também detém a faculdade de lhes aumentar, reduzir ou extinguir as atribuições livremente, desde que obedecidas às formalidades normativas previstas, já que elas não estão previstas diretamente na constituição do Estado.

São exemplos de Estados unitários: China, Reino Unido, Uruguai, Bolívia, Chile, Noruega, França, Itália, Espanha, Paraguai.

### *Estado federal.*

Quando o poder político (administrativo, legislativo, jurisdicional) é repartido por unidades políticas e administrativas internas, dotadas de autonomia (os estados-membros) e com finalidades comuns, temos o **Estado Federal, como no caso do Brasil**.

Diz-se que as unidades internas do Estado Federado, os estados-membros, são dotadas de **autonomia**<sup>13</sup>, pois elas têm um Poder Legislativo capaz de produzir suas próprias leis e regulamentos, desde que se adequem à Constituição federal, além de possuírem um Poder Executivo para executá-las. Ou seja, as unidades internas ou estados-membros possuem autonomia legislativa e administrativa.

É muito importante compreender que autonomia não é sinônimo de independência, nem de soberania, pois os estados-membros, apesar de possuírem governo próprio e capacidade de legislar, exercem suas atribuições autônomas dentro dos limites previamente estabelecidos pela Constituição do Estado Federal, uns respeitando as atribuições dos outros e as atribuições do ente político que se superpõe a todos eles para dotar o Estado Federal de unidade lógica, harmonia e coesão. Esse ente político que se sobrepõe aos demais, não por acaso, chama-se União, indicando que ele surge da união **indissolúvel** de todos os estados-membros de Estado Federal.

---

<sup>13</sup> Autonomia: auto + nomos (auto = próprio, si mesmo / nomos = lei, norma)

Na Constituição Federal, as competências legislativas exclusivas da União estão enumeradas<sup>14</sup> taxativamente, sendo que, todo o resto que não foi incluído neste rol, tudo que sobra, constitui o poder legislativo residual dos estados-membros. É dizer: toda competência legislativa que não foi destinada à União pela Constituição, pode ser exercida pelos estados-membros. Assim, cada ente político age no âmbito de sua competência material definida na Constituição<sup>15</sup> e dentro dos limites do seu território, razão pela qual o exercício da autonomia legislativa de um ente se harmoniza com o do outro. Há um limite material (assunto a ser tratado) e um limite territorial (espaço onde a autonomia se aplica) para cada estado-membro, ambos os impostos pela Constituição Federal.

Obviamente, de nada adiantaria a autonomia legislativa desses entes políticos se eles não fossem aparelhados também de um Poder Executivo para executar as leis e de um Poder Judiciário para se manifestar acerca da aplicação das mesmas nas relações cotidianas das pessoas e instituições.

No Brasil, a União, por determinação da Constituição Federal, é indissolúvel<sup>16</sup>. **Isso afasta qualquer possibilidade jurídica de independência ou separação dos estados-membros** (não existe direito de secessão ou separação). O máximo que se permite é que os estados-membros possam, mediante consulta prévia às populações interessadas (plebiscito) e lei complementar do Congresso Nacional, dividirem-se internamente ou unirem-se uns aos outros, sem, contudo, romperem o vínculo perpétuo com República Federativa do Brasil<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> As competências legislativas exclusivas da União estão elencadas no art. 22 da Constituição Federal. Dizer que determinados assuntos são de competência exclusiva da União é o mesmo que dizer que só a União pode fazer leis que tratem desses assuntos, excluindo-se todos os demais entes políticos (estados-membros, municípios e distrito federal).

<sup>15</sup> Competência material = competência por matéria ou por assunto.

<sup>16</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

17 CF/1988, Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Por fim, cumpre destacar que, no caso do Brasil, temos ainda outros dois entes políticos que fazem parte da Federação: o Distrito Federal e os Municípios.

Enquanto a União exerce os poder político central e os estados-membros o poder político regional, os municípios exercem o poder político local, legislando acerca dos interesses locais, sem contrariar o ordenamento jurídico produzido em âmbito central ou regional, e, também, dentro dos limites das atribuições que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal, pela Constituição do estado-membro onde se localiza e pela sua própria Lei Orgânica<sup>18</sup>.

Nos municípios não há Poder Judiciário, embora haja poder legislativo e executivo.

O Distrito Federal também é uma entidade política autônoma, organizada, a semelhança dos municípios, por intermédio de uma Lei Orgânica, mas com um *status* diferenciado, pois, como não é dividido internamente em municípios, pode exercer atribuições legislativas e executivas estaduais e municipais.

Embora tenha competências legislativas híbridas (municipais e estaduais), nem todas as competências executivas estaduais lhe foram repassadas, pois a organização do seu Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, é realizada em seu território pela União.

Brasília, a Capital Federal, fica no Distrito Federal.

#### **Por que temos Brasília?**

*Muita gente não entende a razão de termos Brasília, nem o que significa ser um “distrito federal”.*

*Tudo fica mais claro se considerarmos que todos os entes políticos de um Estado federal devem estar no mesmo patamar, sem preferências e privilégios entre eles. A diferença que existe entre união, estados federados e municípios é apenas funcional, pois receberam atribuições e competências distintas da Constituição Federal.*

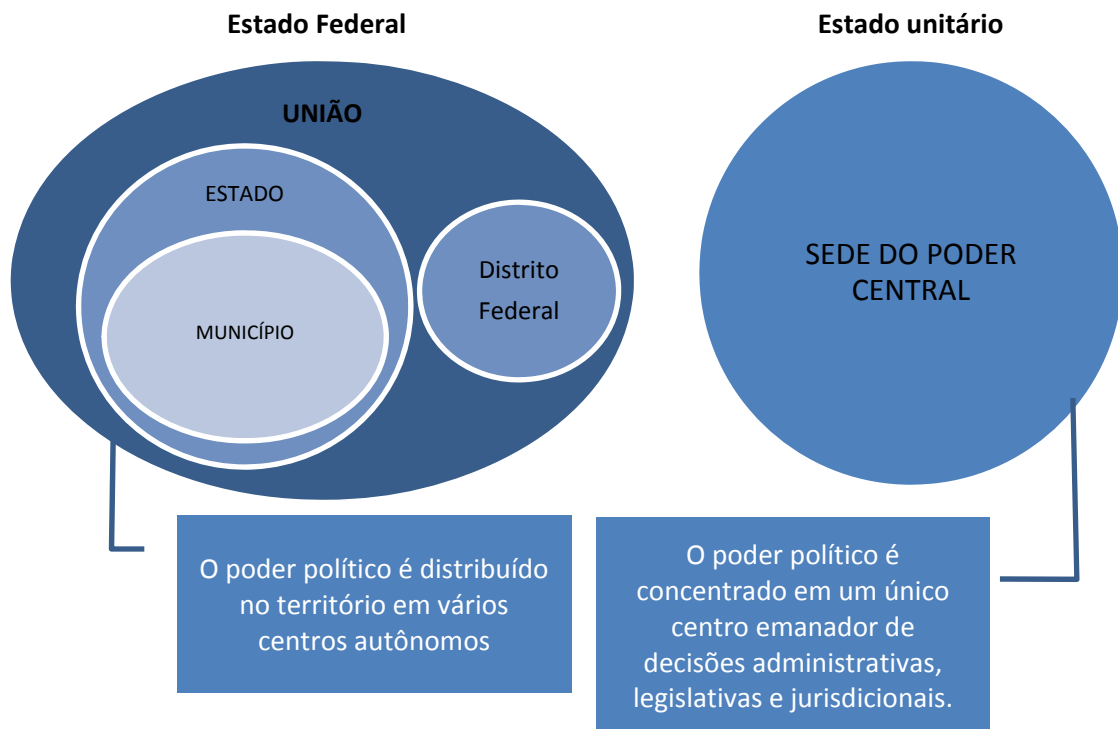
*Ora, se a capital federal fosse alocada em um ente específico, pareceria que ele recebeu o “privilégio” de abriga-la, e que, portanto, é melhor ou mais importante do que os demais.*

*Para evitar esse tipo de raciocínio, criou-se um ente neutro, ímpar, que não é estado e nem município: o Distrito Federal. Neste ente neutro, foi alocada a capital federal, que é Brasília.*

*Assim, fica desfeita uma confusão muito comum: Brasília não é a mesma coisa que Distrito Federal. O Distrito Federal é um ente político neutro, cuja sede do governo é Brasília, que é também a capital federal.*

<sup>18</sup> Os municípios não possuem uma Constituição, mas sim uma Lei Orgânica, cujas funções é semelhante às da Constituição Federal ou constituições dos estados-membros.

## Diferença entre Estado Federal e Estado Unitário



### Forma de governo.

A forma de governo é o método adotado pelo Estado para determinar como o poder político pode ser alcançado e quanto tempo é possível permanecer nele continuamente.

Em que pese os objetivos deste trabalho não nos permitir adentrar na riqueza de detalhes de cada forma de governo possível, há duas classificações que são de grande relevância, pois revelam a essência de cada uma das formas, razão pela qual convém visitá-las ao menos de modo sumário.

A primeira classificação é a de Aristóteles, mais adequada ao Estado antigo; a segunda classificação é a de Maquiavel, mais atenta à dinâmica do Estado moderno.

### *As formas de governo segundo Aristóteles.*

Aristóteles<sup>19</sup> dizia que o Estado (ou constituição, como ele designava) bom ou justo é aquele que tem como objetivo assegurar o bem de todos, independentemente

<sup>19</sup> Aristóteles. Política (Coleção Os pensadores). São Paulo: Nova Cultural, 1999. Livro III, cap. 7)



de ser governado por apenas um (monarquia), por uma minoria (aristocracia) ou por todos (politeia<sup>20</sup>). Se os governantes dos Estados deixassem de perseguir o bem comum e se voltassem para os próprios interesses, eles degenerariam para formas específicas, a depender da forma que possuíam originalmente: a monarquia se transformaria em tirania; a aristocracia em oligarquia; a politeia em democracia<sup>21</sup>.

### *As formas de governo segundo Maquiavel.*

Como se viu, Aristóteles entendia que as formas de governo eram determinadas por uma escolha social ou imposição das circunstâncias acerca do número de pessoas que compunham os governos. Para Maquiavel, as formas de governo serão as mesmas encontradas por Aristóteles: monarquia, aristocracia e democracia (esta com o sentido que Aristóteles dava à politeia). Todavia, ele considera que há um ciclo inevitável pelo qual passam todos os Estados, fazendo com que adotem todas as formas de governo, uma sucedendo a outra de acordo com um encadeamento lógico.

Primeiro viria um Estado anárquico, sem governo definido, cuja necessidade de defesa dos integrantes desordenados conduziria à escolha de um líder pelo critério da força (o mais forte seria líder). O convívio com esse tipo de líder teria demonstrado a necessidade de não mais escolher novas lideranças pelo critério da força, mas sim de acordo com a justiça e sensatez do indivíduo (a sabedoria). Tratar-se-ia, então, de uma monarquia, que com o tempo deixaria de ser eletiva<sup>22</sup> e transformar-se-ia em hereditária, sendo que os herdeiros, muito seguros de que continuariam no trono, ganhariam confiança para exercerem a tirania, oprimindo o povo. Em dado momento, o tirano enfrentaria a oposição dos homens poderosos (ricos) do Estado, que não desejariam se sujeitar às mazelas da tirania, razão pela qual realizariam conspirações

---

<sup>20</sup> O que Aristóteles chamava de politéia equivale ao sentido moderno da “democracia”. Na época a palavra democracia tinha um sentido pejorativo, equivalendo à degeneração da politeia. A politeia era o governo de todos orientado para o bem comum (democracia atual), mas se os ocupantes do governo, que representavam a totalidade dos cidadãos, deixassem de trabalhar pelo bem comum e se valessem dos cargos apenas para perseguir interesses particulares, então a politeia passaria a ser chamada de democracia (que equivale ao que hoje chamamos de demagogia).

<sup>21</sup> Observar o sentido que a palavra “democracia” tinha para Aristóteles: não equivale ao sentido atual, mas sim ao que modernamente chamamos de demagogia.

<sup>22</sup> A única monarquia eletiva existente atualmente é o Estado do Vaticano.

para depor o governante e sucedê-lo com um novo governo aristocrático, formado por esse mesmo grupo, que passaria a ser obedecido como libertador do povo. Os sucessores dos aristocratas iniciais, como não conheceram a tirania e não temeriam voltar a ela, degenerariam a aristocracia, utilizando o governo na defesa de seus interesses pessoais e em detrimento do bem comum (oligarquia). O povo, oprimido pela oligarquia e ainda receoso de sofrer os males de uma nova tirania, livrar-se-ia do governo oligárquico e assumiria ele mesmo o novo governo instaurado (democracia – no sentido moderno, não no aristotélico). Mas também na democracia os representantes do povo no governo se desviariam do bem comum e começariam a agir apenas em benefício próprio, o que geraria uma anarquia e faria o ciclo recomeçar<sup>23</sup>.

### As formas de governo do Estado moderno.

Embora a **aristocracia** seja uma forma possível de governo, que inclusive existiu historicamente, ela não tem lugar na modernidade. O senso de “liberdade, igualdade e fraternidade” disseminado mundialmente a partir da Revolução Francesa é irreversível, de modo que nos dias atuais seria intolerável um governo que se intitulasse o “governo dos melhores” (aristos=melhores / cracia=governo).

Como bem nos lembra DALLARI (2010), a Aristocracia já não era aceita no tempo de Maquiavel, que ao iniciar sua obra “O Príncipe”, em 1531, já esclarece “Todos os Estados e todos os governos que exerceram ou exercem certo poder sobre a vida dos homens foram ou são repúblicas ou principados<sup>24</sup>”, indicando que essas seriam as formas de governo que se consolidariam ao longo da história. De fato, foi o que aconteceu.

Modernamente, só as monarquias e as repúblicas tem relevância prática, sem prejuízo do valor histórico das aristocracias (Esparta, por exemplo), e ambas, em geral, tem o poder político do Chefe de Estado e do Chefe de Governo limitado por uma Constituição, que é a lei fundamental de um Estado.

---

<sup>23</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. Discurso sobre a primeira década de Tito Lívio. Martins Fontes: São Paulo, 2007.

<sup>24</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe (Trad. Antonio Caruccio-Caporale). São Paulo: L&PM Editores: Porto Alegre, 2011.

Também não há mais Estados onde “o rei é a lei”. O movimento constitucionalista iniciado no século XVIII consolidou-se de tal forma no cenário mundial que, atualmente, até as ditaduras mais autoritárias alegam possuir uma Constituição que lhes impõe limites ao exercício do poder político (obviamente, neste caso trata-se de uma alegação artificial).

Assim, podemos dizer que a “regra” atual é que os Estados sejam repúblicas ou monarquias, e que, em ambos os casos, sejam regidos por uma lei fundamental, uma constituição, que serve principalmente para impor limites ao exercício do poder político, organizar o Estado e instituir direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

No Brasil, somos uma república. Esta é a forma de governo que analisaremos doravante.

### *A república (res=coisa / publica=do povo).*

A forma de governo adotada no Brasil é a república (CF/88, art. 1º).

Na república, alcança-se o exercício do poder político por intermédio de eleições que habilitam o candidato vencedor a exercê-lo em nome do povo, pelo tempo determinado na Constituição Federal, sem possibilidade de perpetuação ou protelação indevida de sua permanência no cargo ocupado.

Como todo poder, inclusive o poder político, “emana do povo”, o ocupante de cargo eletivo em um Estado que adote a forma de governo republicana não é titular do poder que exerce, mas apenas representante temporário do verdadeiro titular, que é o povo, razão pela qual tem o dever e a responsabilidade de prestar contas de todos os seus atos ao titular do poder.

Na república, o dever de prestar contas impõe ao agente que exerce cargos públicos, eletivos ou não, dois outros deveres correlatos:

- a) o dever de dar publicidade a todos os seus atos, pois, sem isso, a prestação de contas seria inviabilizada;
- b) o dever de responder civil e criminalmente por seus atos, já que, do contrário, a prestação de contas perderia a finalidade.

### *A monarquia.*

O que precisamos saber sobre a forma de governo monárquica para alcançarmos os objetivos deste trabalho pode ser facilmente alcançado e compreendido por comparação com a forma de governo republicana.

Enquanto na república alguém é levado por intermédio de uma eleição ao exercício temporário do poder político, na monarquia o indivíduo chega ao exercício do poder político como decorrência de uma sucessão hereditária, independentemente da escolha dos governados.

Historicamente, o monarca costumava ser o chefe de governo e de Estado, reunindo em si todos os poderes estatais (legislativo, executivo e judiciário) e se colocando acima deles, de modo pleno e ilimitado.

### *Principais diferenças entre monarquia e república.*

	<b>Poder político</b>	<b>Tempo de permanência</b>
<b>Monarquia</b>	Alcançado por intermédio de relações de consanguinidade, independentemente da vontade dos governados.	Vitalício.
<b>República</b>	Alcançado por intermédio de uma escolha entre iguais (eleição), que reflete a vontade dos governados.	Limitado ao período dos mandatos.

### *Os sistemas de governo.*

Definidas as principais formas de governo do Estado moderno (monarquia e república), é importante não confundi-las com os regimes de governo, que são presidencialismo e parlamentarismo.

Enquanto as formas de governo, como já foi dito, são os métodos adotados pelos Estados para determinar como o poder político pode ser alcançado e quanto tempo é possível permanecer nele continuamente, o sistema de governo tem relação com o modo como os poderes Executivo e Legislativo se relacionam entre si para exercitarem a parcela de poder político que lhes foi delegada pelo povo.

Os sistemas de governo são **presidencialismo** e **parlamentarismo**. De modo geral, as monarquias constitucionais adotam sistemas parlamentaristas de governo e as repúblicas adotam sistemas presidencialistas. Há, contudo, exceções. A Alemanha, por exemplo, é uma República Parlamentarista, possuindo um Presidente e um Primeiro Ministro.

### *Presidencialismo.*

No Presidencialismo, o Poder Executivo, encarregado de executar as leis, é totalmente separado e autônomo em relação ao Poder Legislativo. O Presidente da República acumula as funções de



de Chefe de Governo (executor das leis e definidor das políticas públicas voltadas à persecução do bem comum) e Chefe de Estado (representante do Estado perante a comunidade internacional).

A vantagem do Presidencialismo é que há uma divisão do poder político entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, evitando acúmulo de forças e eventuais abusos. Ademais, o Legislativo e o Executivo são dotados de autonomia e exercem fiscalização recíproca entre eles.

### *Parlamentarismo.*

No Parlamentarismo, os membros do Poder Legislativo escolhem, de modo direto ou indireto, um dos seus membros para realizar as tarefas executivas que no Presidencialismo caberiam ao Presidente da República, de modo que o parlamentar escolhido exerce atribuições de Chefe de Governo, ao passo que o Presidente da República ou Monarca do Reino exercem, em geral, como Chefe de Estado, apenas funções de representação diplomática.



Embora haja uma clara divisão das funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, que no presidencialismo ficavam concentradas na figura do Presidente da República, no parlamentarismo há uma concentração de poder político no âmbito do Poder Legislativo e um enfraquecimento do sistema de freios e contrapesos entre o Poder

Legislativo e o Executivo.

No sistema parlamentar o Poder Executivo, em geral, é exercido por um gabinete de parlamentares, sendo que o Primeiro Ministro, que preside o gabinete, pertence ao partido com maioria no parlamento, e os demais ministros são escolhidos de modo que haja representação dos partidos minoritários no governo. Veja a figura acima.