

PESPECTIVAS E SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Viviane Bastos Machado

Mestra em Cognição e Linguagem - UENF; Doutoranda em Ciências Jurídica UNLP; especialista em direito constitucional, direito civil e processo civil; gestão acadêmica; gestão e educação a distancia PIGEAD - UFF, professora universitária, pesquisadora, orientadora de TCC graduação e especialização, Editora-Chefe Revista Conexão Acadêmica; Coordenadora NPJ/UNIG; advogada.

RESUMO

Em tempos de crises políticas, sociais, estruturais que permeiam o cotidiano brasileiro, onde o Estado vive fragilidades em suas bases, sempre se levantam questões sobre a sua formação, objetivando mudanças, melhorias na sua estrutura, constituída pelo povo, elemento fundamental da estrutura organizacional que do Estado. Tais considerações foram objeto de pesquisa qualitativa, através de profunda revisão de literatura, objetivo da exposição é buscar de maneira teórica discutir a estruturação de um Estado, como Sistemas de Governo, com o intuito de alcançar um público alvo interessado em entender esses institutos Estatais, e como funciona diferentes estruturas de Estado, através de um estudo histórico, caracterizador e comparativo, expondo suas características positivas e negativas, de maneira a trazer elementos caracterizadores de importantes formações constitucionais, na formação e validação de um Estado. Finalmente, identificou-se as variantes positivas e negativas na estruturação do Estado brasileiro em comparação com a relação de outros poderes e outras formas de Estado.

PALAVRAS CHAVES: Estado, Estrutura do Estado, Sistemas de Governo, Parlamentarismo, Presidencialismo.

INTRODUÇÃO

Os elementos da estrutura de um Estado são fundamentais para sua melhor compreensão, para identificar em quais questões são relevantes a tomada de conhecimento sobre o tema é fundamental o conhecimento sobre seus elementos centrais e princípios de formação, podendo então haver citações de outros elementos que o compõe.

Sendo assim indispensável, o estudo dos sistemas de governo, perpassando pela rasa compreensão de algumas construções da Ciência

Política onde, como toda ciência social e humana, não se forma através de uma verdade absoluta.

Conceituar o elemento Estado, descrever seus objetivos e dizer sua origem, não é uma tarefa simples no meio dos estudos da Ciência Política, tais definições têm sido alvo de debates e estudos há séculos, atualmente não é possível conceber a existência da sociedade sem tais institutos, assim esclarece Paulo Bonavides.

Assim sendo, a importância de consolidação do entendimento a respeito do Estado, faz-se imprescindível para formar a necessidade de percepção de sua amplitude e de sua atuação em âmbito das diversas funções de típicas e atípicas na gestão das atividades e ele inerentes.

O contexto histórico de formação do Estado

No século XIX um publicista envolvido com o liberalismo – Bastiat – se dispôs a mais sutil ironia a pagar o prêmio de cinquenta mil francos a quem lhe proporcionasse uma definição satisfatória de Estado. Ainda, nesta esteira, e de maneira pessimista e amarga declarava Hegel, filósofo máximo do idealismo alemão, que entre a natureza e seus mistérios e a sociedade humana e seus problemas, não havia que hesitar quanto ao conhecimento mais fácil da natureza. (BONAVIDES, 2015, ed. 22, p.65)

Ironicamente, o que se procurava estabelecer era a simples definição de Estado, no entanto, se mostrou complexa e de difícil identificação. Muitos doutrinadores propuseram o entendimento sobre este assunto, assim como Acquaviva, que declarou “A palavra Estado apresenta vários sentidos inconfundíveis”. Também buscando definição de Estado, o ilustre Dallari (2013) entendi que seu contexto se divide entre ideologias filosóficas, jurídicas, sociológicas. Estaria a função do próprio Estado ligada a cada uma dessas correntes, sendo possível também adquirir múltiplas funções e definições de como o Estado deve agir, qual sua principal função e como deve contribuir para a sociedade, com isso em âmbito filosófico o Estado tem a função de proporcionar um bem comum, já para ciências jurídicas ele tem função de

organizar a sociedade através de leis positivadas e para a sociologia é a organização social através do poder de coerção.

Mais complexa ainda é a definição sobre o surgimento do Estado, o doutrinador Dallari (2007) esclarece que, se torna um verdadeiro campo de guerras de ideias, onde três diferentes correntes se posicionam, entendendo a primeira, tendo como precursores Eduard Meyer e Wilhelm Koppers, que o Estado sempre existiu, sendo onipresente na sociedade humana. Já a segunda admite que o Estado nem sempre existiu, tendo por motivos diversos, diferentes lugares, surgindo com o passar do tempo, a partir da necessidade de sua consolidação, ou da consolidação de uma regra maior. Atente-se que tal teoria tem sido mais aplicada no âmbito da ciência política. Na terceira teoria, defendida por Ataliba Nogueira, Karl Schimidt, Pellieri – por exemplo – o Estado nem sempre foi algo consolidado, não existindo assim de maneira plena desde o início de uma sociedade organizada, mas sua participação se concretiza com a realidade de uma sociedade política dotada de certas características bem definidas, desta feita, defende-se sua existência a partir período moderno.

Desta feita, o aprofundamento do entendimento sobre Estado é algo iminentemente importante no contexto de conhecimento da realidade da qual este Estado é capaz de produzir e, especialmente, da importância de sua consolidação formal e material na realidade jurídica de cada território fragmentado e soberano.

Assim sendo, como se define a expressão literária “Estado” – vem do latim status = está firme – que significa “situação permanente de convivência e ligada à sociedade política” (Dallari, 2007, p.51). Na clássica obra de Maquiavel, “O Príncipe” (1513), é possível identificar sua expressa formalização no texto, sendo a partir deste marco, utilizada pela sociedade italiana como sinônimo de cidade independente. Desta feita, posteriormente é perceptível sua consolidação nas doutrinas francesas, inglesas e alemãs.

Desta feita, aprimorar o entendimento sobre Estado, leva consequentemente a necessidade de integralidade de seus elementos formadores, não distante deles estaria a concepção da administração pública por excelência, ou seja, para consolidar a formação do Estado insta entender

que este é formado e composto de maneira coletiva, por vários elementos (povo-território-governo-soberania), mas para além disso, toda a concretização do Estado está alicerçada, na manifestação da administração pública por excelência, na efetividade dos poderes que o compõe, e sobre isso a Constituição traça elementos precisos para limitar e conter seus gestores.

Assim sendo, Estado é uma organização que possui territorialidade, como descrito anteriormente, depende de uma região, de uma estrutura territorial bem demarcada, pois nesta estrutura atuará sua soberania legal, constitucional e administrativa, sobre toda a população ali concentrada, bem como sobre seus gestores.

Para além de tais elementos iniciais, destaca-se a composição humana que suporta toda a estrutura estatal em seus serviços, sendo o ser humano o fim em si próprio para existência do Estado, este só deve existir em razão daquele.

Outro importante fator de formação do Estado é sua organização normativa, cada vez mais oficializada em normas formais, codificadas, especialmente, pós Constituição Norte-Americana, a estrutura que prestigia o movimento de consolidação do Constitucionalismo, se organiza para atingir a pragmática necessidade de limitação de poderes, bem como o alicerçamento de direitos, tendo como sua base mestra a norma Constitucional, aliada do entendimento de formação estruturante de um Estado.

Toda esta construção de elementos e normas, têm como base origens internacionais que, por experimento compreendeu-se sua importância e necessária criação, tais requisitos são tão importantes à formação dos Estados que não se restringiu a apenas a âmbitos internos de determinados Estados, mas de maneira universal, servindo de base para toda sua formação e existência.

Com isso, consolida-se que o Estado é uma engrenagem complexa no âmbito de múltiplas funções, que se formara pela consolidação de seus elementos de formação, e sua existência é formalizada pela Constituição vigente de seu país.

Organismos internos e sistemas existentes dos Estados modernos

Impossível tratar de formação e organização de Estado sem tocar nas medidas formadoras de sua estrutura. Alerta o duto doutrinador Paulo Bonavides que “Entre os autores estrangeiros reina uma confusão quanto ao emprego das expressões formas de Governo e formas de Estado” (Bonavides, Ciências Políticas, 2015). No entanto, por não existir consenso na doutrina sobre tais definições, o presente estudo atenderá ao explanado pela mais basilar doutrina de direito constitucional nacional, entendendo que, o conceito de Forma de Governo, é a forma com que o Estado se organiza para exercer seu poder sobre a sociedade, tal definição remonta de doutrinadores como Dallari, Bonavides, Bobbio e Acquaviva. Assim, tem-se como formas de governo, a organização e o funcionamento do poder estatal, consoante os critérios adotados para a determinação de sua natureza, tais critérios são principalmente três: a) o do número de titulares do poder soberano; b) a separação de poderes com rigoroso estabelecimento ou fixação de suas respectivas relações; e por fim c) os princípios essenciais que estimulam práticas governativas, com consequente exercício limitado, ou mesmo, absoluto do poder estatal. (Bonavides, 2015, p.207), sendo possível identificar no Estado Moderno a Monarquia e República, como principais estruturas estatais.

Ainda, segundo Bonavides o conceito de Monarquia seria o governo de um só, onde não há um interesse popular, sendo centralizado e hereditário. Na República por sua vez, consolida-se a ideia do interesse popular, da manifestação do povo na escolha de seu gestor, que o represente e preste contas, sendo assim a expressa formação da palavra *res*, que significa coisa unida a expressão *publica*, significado pública, ou seja, coisa pública.

Tais formas de governo não podem se confundir com os chamados Sistemas de Governos, mas estarão intimamente relacionados, tendo em vista que, envolvem a formação político-administrativa de um Estado, sendo inseparáveis para plena existência de sua estrutura, o que por vezes proporciona confusão, sendo imperioso distinguir entre Forma de Estado, Forma de Governo e Regime de Governo.

A expressa forma de Estado indica a maior ou a menor irradiação do poder político. Se este é centralizado ou centrípeto, temos o Estado Unitário, caracterizado pela centralização político-administrativa; se é descentralizado ou centrífugo, teremos o Estado federal, de nítida descentralização político-administrativa. Em face disso as expressões “Estado Unitário” e “Estado Federal” indicam formas de Estado, já a expressão forma de governo revela se o poder é exercido temporária ou vitaliciamente, conhecidamente as estruturas de República e Monarquia. Ainda sobre o tema, as formas de governo democrática desenvolvem-se a partir de uma peculiar atividade entre as funções Executiva e Legislativa, chamado regime de governo, de modo que esta expressão afere qual o órgão que exerce a função governamental. (ACQUAVIVA, 1994, p.85)

Desta feita, a organização político administrativa do Estado, é fundamentada na estrutura de sua formação de governo, de estado, seu regime e sistema, pois tais elementos irão fundamentar a estrutura organizacional do Estado, descrevendo elementos fundamentais de funcionamento e limites atribuídos aos poderes públicos e entre eles também será fundamentada sua existência.

Os poderes e sua importância na gestão do Estado

A intensa relação da Separação dos Poderes, sobre a organização do Estado é, indiscutivelmente, elemento afinado com sua estrutura, desta forma, imprescindível se faz melhor compreensão sobre sua dinâmica e organização. Sobre o tema desenvolve Canotilho (2000, p.580):

John Locke (1632-1704), nos seus célebres *Two Treatises of Government* (1690), pode ser apontado como um dos autores que, de forma sistemática, traçou algumas das premissas do padrão básico referente à organização do poder político segundo o princípio da separação dos poderes. A nível funcional aponta quatro poderes, por ele designados “legislativo”, “executivo”, “federativo” e “prerrogativo”, cujas funções se reconduziam à criação de regras jurídicas (legislativo), à aplicação/execução destas regras no espaço nacional (executivo), ao desenvolvimento de relações externas e de direito internacional (federativo), e à tomada de decisões

em casos de exceção constitucional como guerra e estados de emergência (prerrogativa).

O relato acima descrito, estabelece a inicial propositura de formação e organização do Estado, descrevendo elementos fundamentadores, donde se depreende quatro níveis diferenciados de órgãos de poder, cada qual tendo em sua competência elementos distintos que se complementam.

É fato que a posição iminente de Montesquieu, urge demonstrar a estrutura mais próxima a realidade vivenciada na maioria dos estados federados formados na atual contemporaneidade, para isso fundamenta Canotilho (2000, p.581):

Tal como Locke, a doutrina da divisão de poderes de Montesquieu (1689-1755) distingue, a nível funcional, vários poderes, mas opta por uma divisão tripartida: legislativo, executivo e judicial. A nível institucional distingue entre Parlamento, Governo e Tribunais. No plano socio-estrutural, Montesquieu refere a Coroa, o clero e a nobreza e o povo ("le peuple"). As principais diferenças em relação ao modelo de John Locke residem no seguinte: (1) autonomização do poder judiciário; (2) inclusão dos poderes federativo e prerrogativo no âmbito do executivo.

A figura representada pela formação tripartite de Montesquieu sobreviveu no tempo e durante as evoluções normativas constitucionais das nações, sendo um paradigma de sustentação da "Separação de Poderes", no entanto, insta ressaltar que não há um forte distanciamento ou enorme discrepância entre as teorias de Locke e Montesquieu, em verdade o que se pode identificar é um aprimoramento das mesmas, com consolidação de seus elementos fundamentais, a limitação dos poderes.

Segundo Dallari, pode ser classificada a teoria de atos praticados pelo Estado, em duas espécies: atos gerais ou atos especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, consistem na emissão de regras gerais e abstratas, não havendo predefinição do momento de serem emitidas, ou mesmo, a quem elas serão dirigidas, dessa forma, o poder legislativo, que só praticaria atos gerais, não atuando concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar uma pessoa ou um grupo em particular, somente depois de emitida a norma geral é

que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais.

Já o poder Executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo, haja visto que, o poder Executivo terá que executar, realizar, o que está definido em lei (princípio da Legalidade). E se houver exorbitâncias de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência. (Dallari, 2007, p.220,221)

O iminente doutrinador Dallari (2007), ainda complementa em sua obra, que se faz notório que o sistema de Separação dos Poderes tem por maior objetivo alcançar um equilíbrio de Estado, promovido pela estrutura de sua fundamentação, organização político-administrativa e de suas funções.

Os Sistemas de Governo, através de sua classificação, da caracterização da Separação dos Poderes, é o mecanismo que irá definir como o Legislativo e o Executivo se relacionam, quem exercerá a figura do executivo, qual é a quantidade de tempo de mandato desse executivo, entre outras informações fundamentais que elencam a capacidade e dinamismo relativo ao funcionamento do organismo central de gestão do Estado.

O sistema de governo como fonte de fundamentação da gestão pública

A relevância da temática está intimamente ligada a um dos elementos de formação do Estado, o governo, ou seja, ao tratar de formação de Estado, este se revela a partir de três principais elementos formadores: povo, território e governo, sendo impossível entender sua formação sem trabalhar a questão de governo nos moldes de estruturação constitucional apresentado.

Desta forma, importante destaque deve ser levantado ao Sistema de Governo, haja visto que, seu elemento de formação atribui mecanismos de formação e separação dos poderes. Como destacado anteriormente, Presidencialismo e Parlamentarismo, são Formas de Governo, que de acordo com as explanações de Acquaviva (1994) “A expressão regime de governo diz respeito ao modo pelo qual os poderes executivo e legislativo se relacionam.”

Assim sendo, seriam formas de relacionamento entre Poderes do Estado, poderes estes já destacados anteriormente, demonstrando com evidência a separação de funções.

Tratando de elementos de organização dos poderes, destaque importante se dá ao elemento de seus sistemas, tendo em vista que, caracterizará a forma particular de relação entre os mesmos, podendo atender a características duais ou monocráticas, promovendo múltiplas funções do Estado.

No Brasil, o debate tomou força em 1993, onde através de Plebiscito foi decidido que o estado brasileiro manteria seu Sistema de Governo Presidencialista, a luz de outras estruturas de Estado como o Norte-Americano.

O Presidencialismo no Estado brasileiro passa por um momento de instabilidade política e administrativa, ao se confirmar, por exemplo, a prisão de mais de 138 pessoas e 480 nomes citados em processos por participarem de esquemas de corrupção, entre eles diversos membros do legislativo, bem como executivo (Globo.com). Além disso já ocorreu na realidade constitucional brasileira, impeachment de Presidentes da República, demonstrando como tais fatos geram grande discussões à respeito de temas relacionados à melhoria, da estrutura estatal em especial no que diz respeito a efetividade das atividades dos poderes, em destaque neste estudo para o Poder Executivo. A partir de tais reflexões muito se questiona sobre a possibilidade de modificação da natureza e elementos de organização do sistema de governo brasileiro, para torná-lo mais transparente e consolidado.

Neste íterim, é relevante compreender que embora tais elementos possam mostrar fragilidades do sistema, capacita a comunidade acadêmica a estudar suas brechas e problemas, sem retirar a condição máxima de democracia, periodicidade, pluralidade, sistema mandatário, assim, não se perdeu diante de momentos de crise, a certeza de que a estrutura do Estado brasileiro se consolida na solidificação do caminho da coisa pública e participação popular como fonte de escolha.

A proposição de compreensão do sistema de governo gerencia na realidade brasileira, uma escamosa estrutura diversificada em comparação a diversos Estados fundamentados na mesma sistemática.

Considerações Finais

O tema trata-se de revisão de literatura, contextualizada na atual aplicabilidade contemporânea brasileira, tema recorrente na realidade política e jurídica, ainda com diversas discrepâncias em seu entendimento e com necessidade, de maior compreensão de sua objetividade, bem como possíveis modificações na realidade vivenciada por cada Estado.

O presente estudo buscou contribuir com breve entendimento do sistema de organização da estrutura governamental do Estado brasileiro, sem pretensão de esgotar, mas com fins de questionar e levantar lentes frente a realidade de sua importância na sistemática de fundamentação de cada Estado, haja visto que a liberdade de sua fundamentação pela soberania, proporciona diferentes vertentes dentro de cada contexto, motivo da necessidade de contínuo estudo de sua efetividade e de seu aprimoramento, como vistas a plenitude da força normativa constitucional.

Referências

ACQUAVIVA, Marcus Claudio. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2015

CANOTILHO, J.J. **Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013.