

Texto complementar I

1. Teoria do Estado.

2. Elementos constitutivos do Estado.

3. Organização do Estado.

1. Teoria do Estado

Para iniciarmos nossa caminhada através do mundo do conhecimento relativo à Teoria Geral do Estado, visando a estimular o pensamento e o aprofundamento sobre os temas que serão tratados, ressaltamos que o foco do aprendizado estará alicerçado na pesquisa, visto que os discentes serão instigados a realizar pesquisas para o aprofundamento dos temas e posteriores debates nos fóruns.

Assim, podemos entender Estado com uma pessoa jurídica que tem soberania, seja em relação às suas decisões internas, seja perante a comunidade internacional, formada por um povo em dado território, com governo próprio. Muitos são os conceitos trazidos pela doutrina, mas todos acabam enfatizando, de algum modo, esses requisitos que compõem o Estado moderno.

Saiba +: BEVILAQUA, C. Conceito de Estado. Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, 1930. Disponível em:

<http://www.periodicos.usp.br/rfdsp/article/viewFile/65257/67862>

OBS.: As pesquisas devem ser realizadas tendo como base o Google Acadêmico.

Como podemos observar da leitura do texto, a definição do que vem a ser Estado não passou por muitas alterações ao longo dos séculos, visto que, desde os antigos filósofos aos mais modernos doutrinadores, a definição basilar não se alterou substancialmente.

A concepção terminológica do que hoje conhecemos por Estado passou por várias interfaces, mas nunca perdeu sua essência. Os gregos o denominavam de *Polis*, e, para os romanos, inicialmente era conhecido por *civitas* ou *res pública*, mais tarde, com a influência germânica, passou a ser denominado de *Imperium*, mas sempre com a ideia de organização de domínio e poder.

Com a chegada da Idade Média, surgiu o termo país, vindo a ser consolidada a terminologia moderna de Estado, como o conhecemos hoje, por meio da obra *O Príncipe*, de Maquiavel, com a célebre frase: “Todos os Estados, todos os domínios que tem tido ou tem império sobre os homens são Estados, e são república ou principados”.

Saiba +: MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. (1469 – 1527). Tradução Maria Júlia Goldwasser. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

O fato é que, ao longo da evolução do que vem a ser Estado, existem várias acepções para conceituá-lo, podendo este ser compreendido filosoficamente: como uma realidade da ideia moral, conceito desenvolvido por Hegel, que colocava o Estado como o valor social mais elevado; juridicamente: Estado seria, na visão de Kant, uma multidão de homens vivendo sob as leis do direito; sociologicamente: como toda sociedade humana na qual há diferenciação entre governantes e governados, e, em sentido mais restrito, como grupo humano, fixado em determinado território, onde os mais fortes impõem aos mais fracos a sua vontade; administrativamente: Estado é o exercício efetivo do poder através do Governo, em prol do bem comum.

Em suma, a definição do que entendemos por Estado, apesar de não mudar substancialmente no que se refere aos seus elementos, pode proporcionar diversas acepções a respeito desses, levando o discente a vários conceitos que podem coexistir.

2. Elementos constitutivos do Estado

Como acabamos de observar no tópico anterior, Estado só pode ser reconhecido como tal por meio de seus elementos constitutivos, os quais passamos a analisar.

Antes de adentrarmos na definição de cada um dos elementos que compõem o Estado, importante se faz analisarmos como estes são compreendidos. A doutrina diferencia-os entre elementos formal, territorial, humano e teleológico.

O elemento formal pode ser compreendido como poder político ou soberania, significando independência no plano externo e autodeterminação no plano interno. A doutrina moderna prefere o termo poder político, uma vez que, com o avanço dos direitos humanos, o termo soberania (doutrina clássica) denota a ideia de autoritarismos, incompatível com o conceito de Estado moderno.

Saiba +: VILELA, H. C. A. P. A crise da soberania e a era do constitucionalismo dos Direitos Humanos. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 34, p. 66-81, ago. 2016. Disponível em: seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/download/62001/38587

Por sua vez, o elemento territorial, também entendido como geográfico ou espacial, se consubstancia no próprio território, que é formado pela porção de terra, as águas interiores, o mar territorial e o espaço aéreo correspondente.

O elemento humano é essencial para que se possa existir um Estado, visto que se refere ao povo que habita determinado território.

Por fim, o elemento teleológico, incorporado pela doutrina italiana, diz respeito à finalidade do Estado. Frisamos que grande parte da doutrina brasileira não faz uso deste quarto elemento, por compreender que a finalidade já está subentendida no elemento humano que compõe o Estado.

Para aprofundar nosso estudo, passaremos a uma análise mais pormenorizada de cada um dos elementos constitutivos do Estado.

2.1 Poder Político

Como já mencionamos, a doutrina moderna prefere o termo poder político ao termo soberania. Todavia, seu significado se consubstancia no grau máximo de poder, ou seja, capacidade de se auto-organizar, gerir os fatos sociais sob determinado território.

Essa auto-organização pode ser definida como governo, que consiste em uma forma organizada de se utilizar o poder político que, nas democracias modernas, emana do povo. Bem, e o que seria este poder? Podemos defini-lo como capacidade de impor uma vontade, vinculada à ideia de autoridade, ou seja, o Estado brasileiro tem essa capacidade de impor aos seus nacionais, ou a quem quer que esteja em seu território, a sua vontade.

2.1.1 Divisão do Poder Político

Este poder pode ser dividido, para que não ocorra a concentração nas mãos de um só indivíduo ou de um pequeno grupo, que poderiam, como vimos, impor sua vontade sobre todos os que se encontram em sua base territorial.

Essa divisão pode ser realizada em dois planos, vertical e horizontal. Entendemos por plano vertical, também denominado de divisão territorial, o que diz respeito à divisão territorial propriamente dita, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e municípios. Importante frisar que essa divisão não tem a finalidade de conotação hierárquica, quer dizer que a União não é superior aos Estados e estes, aos municípios, há apenas uma organização deste poder, do mais amplo (União) para o mais restrito (municípios), uma divisão de poder dentro do território do Estado.

O plano horizontal, por sua vez, diz respeito ao exercício do poder político funciona. Estamos falando dos três poderes que, no molde constitucional, são independentes e harmônicos entre si e referem-se ao poder/função, Executivo, Legislativo e Judiciário. Com base nesta divisão, cada uma dessas funções é exercida preferencialmente por cada um dos poderes constituídos, lembrando que cada poder exerce a sua função de forma ampla e

uma pequena parcela da função dos outros poderes, o que denominamos de sistema de freios e contrapesos.

2.2 Território

Quando falamos deste elemento, estamos discorrendo de algo objetivo, ou seja, a base física do Estado, sendo que esta compreende tanto o espaço físico terrestre, o mar territorial, nos termos da lei 8.617/1993, e todo o espaço aéreo correspondente, onde o Estado exerce sua soberania.

Princípio da territorialidade: questão em que se faz necessário adentrar, que denota que o Ordenamento Jurídico existe para ser aplicado intrinsecamente no território brasileiro. Todavia, há situações de extraterritorialidade, em que se aplica esse ordenamento fora do território pátrio, que ocorre tanto em relação a questões comerciais, quanto relativas ao direito penal, sendo a extraterritorialidade uma exceção ao princípio da territorialidade.

2.3 Povo, nação e população (elemento humano)

Povo: constitui um termo técnico, restrito em sua concepção, e pode ser definido como um vínculo jurídico-político, ou seja, todas as pessoas que exercem seus direitos políticos (que votam ou são votadas), em suma, o cidadão. Portanto, quando dizemos que uma pessoa é brasileira, o que determina isso é exatamente esse vínculo jurídico-político, assim, definimos a nacionalidade, então, ao dizermos povo brasileiro, estamos falando somente dos que possuem esse vínculo.

Nação: por sua vez, tem uma concepção sociológica, denota um conjunto de pessoas que tem uma origem em comum, tradições e costumes, podendo manifestar-se por uma língua ou por uma religião comum. Importante frisar que, para o MPF, a compreensão de nação traduz exatamente esse viés sociológico e não político.

População: representa o conceito mais amplo, demográfico, pois exprime o conjunto humano sobre determinado território, não levando em conta a nacionalidade, domicílio, língua ou qualquer outra característica.

Depois de dominarmos os conceitos acima, podemos fazer algumas considerações para o aprofundamento do tema. Partiremos da ideia de que existe um conjunto de pessoas com as mesmas tradições, costumes, línguas etc., o qual podemos definir como nação, em seu sentido sociológico. Todavia, quando o Estado moderno foi idealizado, partiu-se da premissa de que cada nação formaria um Estado, pois esses conjuntos humanos, com elementos que os identificam em comum em dado território, ao se organizar, constituiriam o Estado.

A ideia de que cada nação formaria um Estado ficou tão perneada dentro do arcabouço constitutivo do termo Estado, que se passou a utilizar os termos nação e Estado como sinônimos, isso pode ser traduzido, por exemplo, quando falamos de Estado brasileiro ou nação brasileira. Isso está tão arraigado em nossa cultura jurídica, que a pessoa que se encontra com um vínculo jurídico-político, como vimos, é denominada nacional, o que lhe confere uma nacionalidade.

Todavia, a definição de nação não pode ser confundida com a de Estado, pois este remete a uma organização política, enquanto aquela faz referência a um conjunto de pessoas que detém uma mesma identidade, ou seja, uma compreensão sociológica.

Com base nessa diferenciação, constatamos que, no Estado (compreensão política) atual, há intrinsecamente diversos agrupamentos com origens distintas, e cada qual tem suas características próprias como raça, língua, etnia, religião, cultura etc. e forma uma nação (compreensão sociológica), não havendo nenhuma personalidade política (como no Estado), sendo apenas um grupo nacional dentro de determinado Estado. Nessa lógica, encontramos um Estado formado por diversas nações.

Frisamos que, na doutrina, a acepção de nação pode ter duas vertentes, uma voltada à concepção política, a qual equivale ao Estado, e outra, à concepção sociológica. Como observado anteriormente, o MPF tem o entendimento de nação nesta concepção sociológica.

A República Federativa do Brasil é um bom exemplo de um Estado constituído por diversas nações, pois temos diferentes grupos indígenas, os quilombolas, os ribeirinhos etc., grupos que apresentam características próprias, sejam étnicas, culturais ou geográficas, fazendo com que o Brasil seja um Estado plurinacional, não na concepção jurídico-político do termo, mas na visão sociológica, pois enquanto pessoa jurídica no âmbito internacional, o Estado Brasil é um só.

Podemos dar um pouco mais de complexidade ao assunto. Vejamos, em alguns países da América Latina, como Bolívia, Equador e Venezuela, há um sistema de proteção dessas diversas nações, diferente do que se aplica em nosso país.

No Brasil, nos termos da nossa Constituição Federal, há, expressa, a previsão à defesa da diversidade de culturas de povos, como proteção aos indígenas, aos quilombolas etc., e podemos observar isso com a criação de reservas indígenas, que são ocupadas por esses grupos. Todavia, a terra constitui bens da União, e os indígenas apenas detêm o usufruto daquela.

Entretanto, nos países latino-americanos, citados acima, a norma constitucional, além de trazer a proteção, dá um passo a mais, conferindo, a esses grupos, certa autonomia tanto política, com a finalidade de estes poderem se organizar e ser representados, como jurídica, denominado de pluralismo jurídico, em que reconhecemos as regras de conduta e convivência desses grupos, em paralelo com o Ordenamento Jurídico Estatal.

Assim, coexistem vários ordenamentos jurídicos que advêm de diversas fontes, isso é tão predominante nesses países que há uma justiça comum e uma justiça indígena. Isso caracteriza, de forma bem marcante, por exemplo, na constituição do Tribunal Constitucional da Bolívia (o equivalente ao nosso STF), que, em sua composição, tem juízes comuns e juízes procedentes dos povos indígenas, para que possa ser garantida essa pluralidade cultural e jurídica do próprio Estado boliviano.

Saiba +: AFONSO, H. W.; MAGALHÃES, J. L. Q. O Estado Plurinacional da Bolívia e do Equador: Matrizes para uma Releitura do Direito Internacional Moderno. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 17 – jan./jun. 2011. Disponível em:

<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/249/242>

2.4 Finalidade

Como mencionado acima, este elemento foi incorporado pela doutrina italiana e consiste em determinar os objetivos do Estado, que se buscam desde Aristóteles e que podem ser os mais diversos, como formar cidadãos honestos, realizar a justiça social, assegurar uma vida digna aos indivíduos que o formam, constituir uma sociedade mais solidária etc., não havendo um consenso entre os doutrinadores a esse respeito.

No Brasil, a Constituição Federal, em seu Art. 3º, traz os fundamentos da República, entre eles, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Apesar de grande parte da doutrina pátria não mencionar o elemento teleológico como essencial para a constituição de um Estado, a finalidade para o qual este elemento foi criado se faz salutar, para podermos nos nortear sobre em qual direção devemos caminhar, e isso é bem demonstrado na leitura do artigo constitucional acima citado.

3. Organização do Estado

Quando falamos em Organização do Estado, estamos adentrando em um tema de suma importância para podermos entender como ocorrem a formação e administração do Estado. Por consequência, esse se torna um assunto muito abrangente, que nos levará por uma gama de assuntos, os quais

iniciaremos neste módulo, de forma introdutória, e nos aprofundaremos nos outros.

Ao falarmos da Organização do Estado, estamos permeando desde sua criação à sua atuação, já estudamos os elementos constitutivos do Estado, poder político, território, povo – nação – população e finalidade, com suas peculiaridades.

Esses elementos constitutivos se concretizarão e darão “vida” a um Estado e este exercerá sua atividade de diversas formas, a depender de qual forma de governo, ou sistema de governo, ou ainda, sob qual forma de Estado ele se constitui. Assim, dependendo de como ocorreu essa composição, o Estado irá se auto-organizar e irá gerir as suas atividades.

Importante frisar que, independentemente de como se organiza o Estado, (qual a forma de governo, ou sistema de governo, ou forma de Estado), os elementos constitutivos são praticamente os mesmos, poder político, território, povo – nação – população e finalidade, sendo este último o único elemento que não transita, de forma unânime, na doutrina.

Pois bem, antes de analisarmos quais as formas e sistemas de governo e de Estado, entenderemos um pouquinho como é constituído o Estado brasileiro, desde a República Federativa do Brasil aos Estados Membros e os municípios.

O termo Estado pode ser utilizado em dois sentidos diferentes, o vocábulo pode fazer referência a partes do território brasileiro, que detenham um governo próprio, todavia diferente dos municípios e da União. Neste sentido, falamos de estado membro, como, por exemplo, o estado de São Paulo, estado de Rondônia, estado do Paraná e todos os demais estados que compõem o Estado brasileiro.

Outro sentido para Estado refere-se, como já estudamos, a um conjunto de normas e instituições que regem determinado povo em dado território, neste caso, Estado se refere ao Estado brasileiro, ou Estado boliviano etc., um ente com representação internacional.

Quando falamos do Estado brasileiro, este é denominado oficialmente de República Federativa do Brasil, e neste nome estão presentes características importantes da constituição do nosso Estado, pois nele estão representados a nossa forma de governo (REPÚBLICA), a nossa forma de Estado (FEDERATIVA) e o nome do nosso país (BRASIL).

Nos termos da nossa Constituição, a República Federativa do Brasil é formada pelos estados membros, pelo Distrito Federal e pelos municípios, que se agrupam em uma união indissolúvel para formar um Estado federal ou Federação.

Isso pode ser observado em nosso art. 1º da Constituição, que determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil abranja os estados membros, o Distrito Federal, os Municípios e a União (nesta união indissolúvel). Podemos observar que o constituinte escolheu a forma federativa de Estado e a forma republicana de governo.

Um Estado Federal se caracteriza pela descentralização do poder político e pela distribuição de competências entre as entidades político-administrativas (União, estados membros, Distrito Federal e municípios), sendo que a forma de Estado tem relação com a maneira pela qual o poder político é exercido dentro do território, pois, para ser uma Federação, este exercício tem que ser compartilhado com outras coletividades regionais. A nossa Federação teve como base a norte-americana, e, contrapondo-se ao Estado federado, temos o Estado unitário, onde o poder político é centralizado, assunto que veremos mais adiante.

No que diz respeito à forma de governo (institucionalização do poder em relação aos governantes e governados), em nosso Estado brasileiro, optou-se pela forma republicana, cuja maior característica está na eletividade periódica dos governantes, proporcionando uma rotatividade de quem está no poder. Contrapondo-se à república, temos a monarquia, que se caracteriza pela vitaliciedade e pela centralização do poder em uma família ou grupo familiar.

O fato é que a República Federativa do Brasil se organiza em quatro categorias de entes federativos, a saber: União, estados membros, Distrito Federal e municípios.

A União é o ente federativo mais abrangente, sendo que todos os atos dela emanados (leis ou atos administrativos), por exemplo, têm eficácia em todo o território nacional; os estados membros, por sua vez, são entes regionais, sendo que na República Federativa do Brasil são em número de 26, todos com autonomia administrativa, legislativa e judiciária, nos moldes da Constituição Federal.

O Distrito Federal tem algumas peculiaridades que o tornam, como alguns doutrinadores denominam, de ente *sui generis*, ou estado neutro, pois nele se situa a capital federal, Brasília. O fato é que o Distrito Federal tem competências tanto estaduais como municipais, tanto que seu órgão legislativo denomina-se de Câmara Legislativa, uma mescla de Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa.

Por sua vez, os municípios encontram-se nos estados membros, sendo os mais restritos entes federativos, contudo são autônomos em relação aos Estados. Importante não confundir município com cidade, o primeiro abrange todo o território pertencente ao ente, e, por sua vez, cidade é a sede do município onde se localiza o seu governo.

Saiba +: TRIGUEIRO, M. M. Passo a Passo: Organização do Estado. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/18423/72952.pdf?sequence=1>

Antes de avançarmos, faremos uma breve análise de como ocorre a organização administrativa do Estado, pois isso nos facilitará a compreensão de como o Estado atua. Para melhor entender como isso ocorre, refletiremos um pouco sobre o que vem a ser administração pública.

Administração pública pode ter diversos sentidos, mas, para fins didáticos, estabeleceremos nosso estudo em apenas dois deles, um sob a ótica do agente executor e outro sob a perspectiva da própria atividade em si.

Podemos denominar de sentido subjetivo ou formal, quando realizamos a análise sob o prisma do executor da atividade pública, ou seja, de quem exerce de fato a atividade administrativa. Assim, sem distinção, todo e qualquer órgão e qualquer agente público exercem função administrativa, integrando, desta forma a administração pública.

Em suma, administração pública pode ser definida, sob essa ótica, como um conjunto de órgãos e pessoas (jurídicas ou físicas), que exercem qualquer atividade estatal, desempenhando função administrativa.

Ao passo que, ao analisarmos a administração pública tendo como ponto de partida a atividade administrativa em si, podemos denominá-la de sentido objetivo ou material, a qual é exercida pelo Estado por meio de seus órgãos e agentes.

O fato é que, ao estudarmos a organização administrativa, estamos examinando as pessoas que fazem parte do Estado e que estruturam a administração pública.

Sobre os entes políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, que fazem parte do Estado brasileiro e possuem competência política, legislativa e administrativa (todas conferidas pela Constituição Federal), nós já os estudamos, pois estes entes são a União, os estados membros, o Distrito Federal e os municípios.

Além dos entes políticos, temos as entidades administrativas, que são pessoas jurídicas e que integram a administração indireta, caracterizadas por não terem autonomia política, como nos casos das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Ainda sob essa perceptiva, a administração pública pode ser centralizada e descentralizada. Na administração pública centralizada, os

serviços são prestados diretamente pelos entes federativos: União, estados membros, Distrito Federal e municípios.

Ocorre que, na centralização, não há uma especialização do serviço, fato que diminui a eficiência em sua realização, como nos casos da saúde, educação, segurança pública etc.

Por sua vez, na descentralização transfere-se a prestação do serviço, que seria do ente federativo, para outra pessoa jurídica que seja especializada na realização dessa atividade. Com isso, o serviço realizado torna-se mais célere e de melhor qualidade.

Essa descentralização pode ser feita a particulares por meio de uma delegação, como ocorre nos casos de concessão ou permissão, ou ainda a entes da administração pública indireta, como nos casos das autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Estudamos, neste primeiro módulo, um pouco sobre a Teoria do Estado, seus elementos constitutivos e começamos o estudo da organização do Estado. É de suma importância o entendimento desses assuntos, visto que, para que possamos ser cidadãos, na concepção mais aprofundada do termo, temos que conhecer como nosso Estado é formado, e porque ele foi formado assim. Somente assim poderemos exercer a mais nobre de todas as atividades em uma vida comunitária, a cidadania plena.

Daremos sequência aos nossos estudos no próximo módulo, em que aprofundaremos os temas Estado contemporâneo, formas de Estado e formas de governo. Até nosso próximo encontro e bons estudos!