

Texto complementar III

1. Forma de Estado

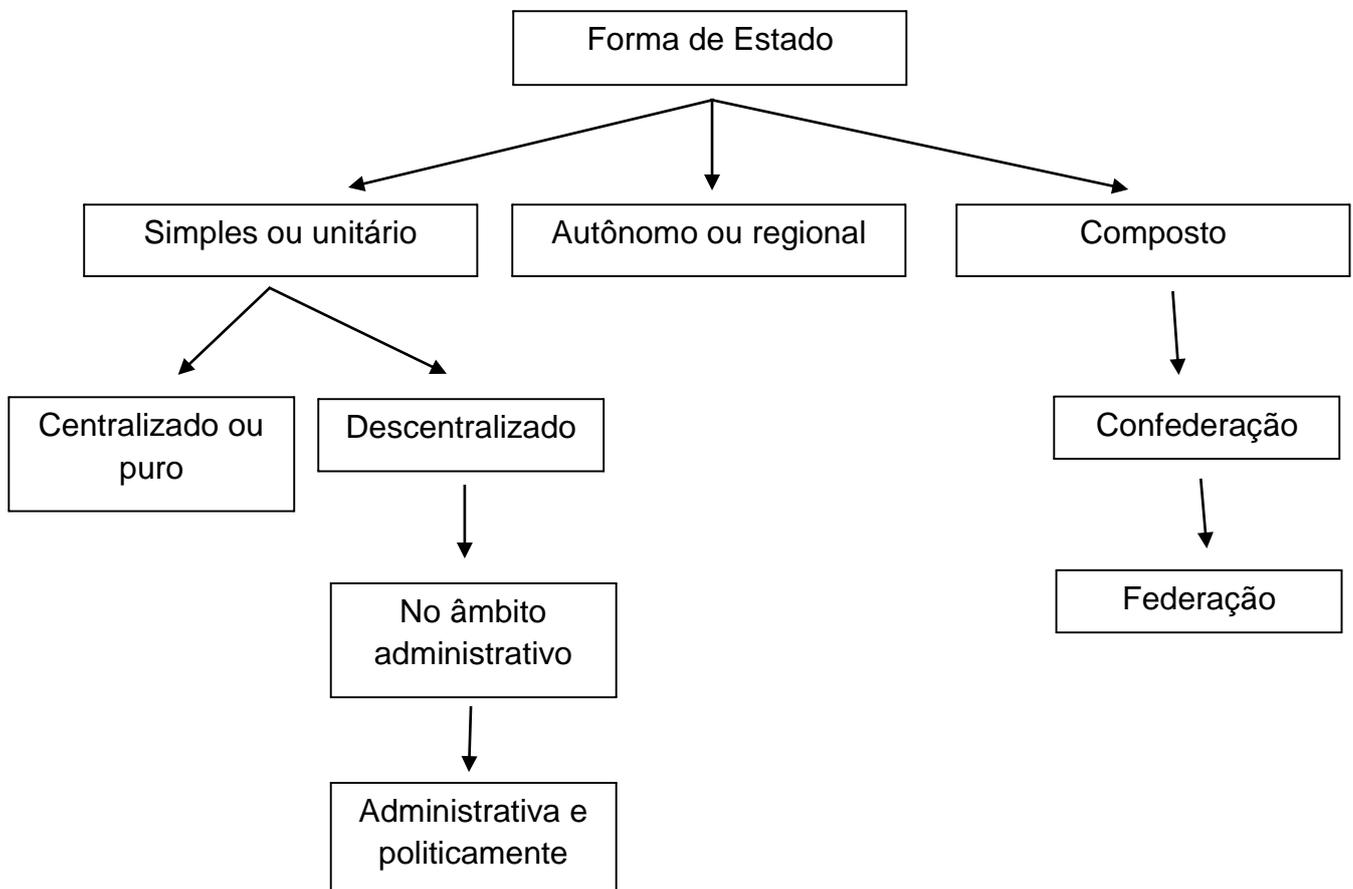
2. Forma de governo

3. Sistema de governo

4. Sociedade e participação

1. Forma de Estado

Um Estado pode vir a ser formado de diversas formas, cada qual com suas peculiaridades. Abaixo temos um breve organograma das formas de como um Estado pode ser constituído:



Estado simples ou unitário: neste modelo, temos a centralização política, em que há apenas uma pessoa jurídica de direito público, e deste poder central decorrem todas as decisões. O Estado, constituído desta forma, pode ser dividido em regiões, como também pode ser constituído em um único organismo estatal.

Então temos, dentro de um Estado simples ou unitário, as seguintes possibilidades: i) o Estado centralizado ou puro, em que não há divisões internas, estes modelos representam, em regra, Estados muito pequenos, conhecidos como microestados, como no caso do Vaticano e de Mônaco; ou ii) Estado descentralizado, aqueles divididos em regiões, sendo que essas regiões podem exercer funções simplesmente administrativas ou em alguns casos até funções políticas, mas de mera deliberação, como, por exemplo, Portugal, Equador, Peru etc.

Estado autônomo ou regional: nesta modalidade de formatação de um Estado, há uma situação intermediária, ou seja, não podemos dizer que estes Estados são unitários, mas também não podemos defini-los como sendo federais, são os casos da Itália (Estado regional) e da Espanha (Estado autônomo), entre outros. Estas modalidades de Estados são estudadas conjuntamente, pois há pontos semelhantes. Todavia, há diferenças.

Estado regional	Estado autônomo
Descentralização administrativa e legislativa	Descentralização administrativa e legislativa
Necessidade de manter a unidade territorial	Necessidade de manter a unidade territorial
Estado nacional confere competência e a retira livremente	As províncias podem se reunir em regiões autônomas e produzir seu próprio Estatuto
Descentralização de cima para baixo	Descentralização de baixo para cima

Como podemos observar, há situações semelhantes entre estas duas formas de Estado, em ambas há descentralização administrativa e legislativa e

há a necessidade de se manter a unidade territorial. Todavia, como falamos, há diferenças como a forma de descentralização. No Estado regional ela ocorre de cima para baixo e no Estado autônomo, de baixo para cima, ou seja, enquanto no regional o poder é centralizado, por meio de lei, transfere-se uma parcela de competência, seja ela administrativa ou legislativa, para as regiões, podendo estas competências ser ampliadas ou reduzidas pelo poder central. No caso do Estado autônomo, há a união de vários aglomerados para se criar, por meio de uma assembleia, um estatuto soberano e autônomo, em que as províncias ou grupos se unem com o objetivo de criar o Estado.

Nestes tipos de Estado podem existir grupos separatistas que buscam sua independência, como no caso da Catalunha, na Espanha, e uma solução que esses países utilizam para garantir a unidade territorial é conceder maior liberdade para essas regiões. Contudo, isso cria a seguinte situação interna: enquanto algumas regiões detêm maior autonomia, outras não a possuem.

Estado composto: nesta forma de Estado, há uma organização do poder que cria dois planos distintos de governo, um central e outro regional, cada qual com sua autonomia política, administrativa e judiciária. O Estado composto pode ser uma Confederação ou uma Federação.

Confederação: caracteriza-se pela associação de Estados soberanos, criada, em regra, por meio de tratados internacionais, com a finalidade de trabalhar conjuntamente para lidar com determinados assuntos como defesa, comércio internacional, relações exteriores, aspectos monetários etc.

Federação: temos um único Estado soberano, ou seja, soberania é da Federação, e não dos estados membros, e há uma divisão em regiões, sendo que estas terão autonomia política e administrativa e podem ser denominadas de várias formas, Estados, Províncias etc.

Federação	Confederação
Constituição	Tratado internacional

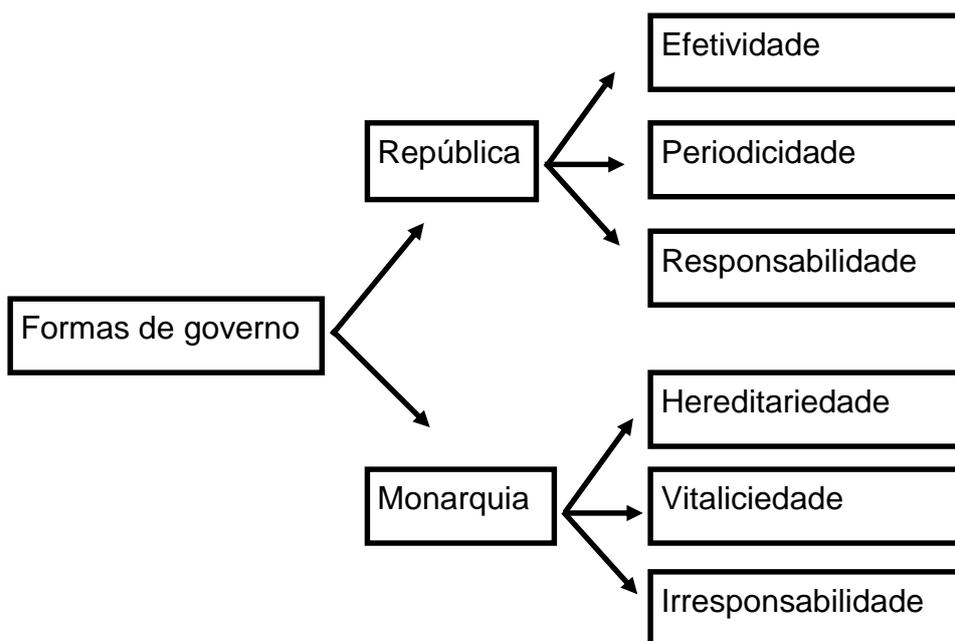
Os estados membros de uma Federação têm que respeitar o pacto federativo, ou seja, há indissolubilidade do Estado. Eles exercem apenas uma parcela da autonomia, mas não detêm soberania. Não existe o denominado direito de sucessão, o de deixar a Federação.	Caracteriza-se por uma unidade mais maleável, e cada um dos participantes detém sua autonomia e sua soberania, existindo o direito de secessão, ou seja, o de deixar a Confederação.
Autonomia	Soberania
Existência de um órgão cúpula do Poder Judiciário.	Inexistência de um órgão cúpula do Poder Judiciário para todos os Estados, pois cada ente possui o seu próprio órgão cúpula.

Nestes moldes, o Brasil e o EUA são uma Federação, pois existem estados membros, os quais possuem certo grau de autonomia, sendo que, nos EUA, esta é muito maior que no Brasil, mas isso não desconfigura ambas como federações, somente o grau de autonomia é que é diferenciado.

Saiba +: BEÇAK. R. Estado de Direito, formas de Estado e Constituição. Disponível em: <http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/paradigma/article/view/118-133>

2. Forma de governo

Diferentemente da forma de Estado, que, como vimos, tem a finalidade de estudar como o Estado é formado, quando adentrarmos o estudo da forma de governo, analisaremos como se dá a condução desse Estado, como ele pode ser governado e quais as implicações para que esteja submetido a esta governança. Temos as seguintes formas de governo:



Em uma rápida análise, já podemos notar as principais diferenças entre as duas formas de governo, a monarquia e a república.

Monarquia: esta forma de governo é marcada pela hereditariedade, levando-se em conta o critério da filiação; vitaliciedade, o governante (monarca) permanece no poder até a sua morte, em regra (ele pode renunciar ou ser deposto por um golpe); e irresponsabilidade, pois na monarquia tradicional, o rei não erra. O exemplo de monarquia que está ligada diretamente a nós, brasileiros, foi determinado pela Constituição de 1824, do Brasil Império, a qual perdurou até a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, sendo que a Constituição Republicana somente foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

República: por sua vez, esta forma de governo é marcada pela efetividade, hoje esculpida no art. 77 da CF/88, determinada pela habitualidade, uma vez que as eleições para Presidente da República já estão determinadas no texto constitucional; periodicidade, art. 82 da CF/88, já que no sistema republicano o governante exerce um mandato eletivo, ou seja, é eleito para um período determinado, sendo que, de tempos em tempos, há mudança do representante do povo por meio de uma eleição; e responsabilidade, art. 85 da CF/88, pois a Constituição responsabiliza os governantes pelos atos destes.

Para mais bem compreendermos a forma republicana de governo, podemos dividi-la em republicanismo clássico e neorrepublicanismo.

Republicanismo clássico: neste viés, o republicanismo enfatiza a importância da virtude cívica, ou seja, a prática político-administrativa, voltada para o bem comum. Todos, indistintamente, necessitam ter um convívio voltado à vida em comunidade; as decisões e a condução que o Estado adotará têm que advir de uma participação política, tendo que se garantir a todos os cidadãos desta comunidade a participação política, seja por meio de debates (audiências públicas), seja elegendo seus representantes (voto).

Todavia, um dos perigos de todas as formas de governo, e que na nossa realidade tem se mostrado de uso frequente em nossa república, é a corrupção, quando há o desvio do Poder Público para os interesses privados, desvirtuando o legado do bem comum. O termo corrupção deve ser compreendido aqui em sentido mais abrangente do que o seu sentido criminal, pois a prática da corrupção transcende a simples obtenção de vantagem econômica, devendo ser compreendida como qualquer ato que desvirtua o interesse comum para o interesse particular.

Hoje a corrupção compreende tanto o campo das relações públicas como o dos particulares, e nos deparamos com a subversão de conceitos e de atos. Infelizmente já existe o que podemos denominar “calcificação moral” em que o indivíduo realiza o ato e não se dá conta de que tal atitude é um ato de corrupção.

Outro ponto que é compreendido dentro do arcabouço republicano é o denominado Estado de Direito, nominado por alguns autores como império da lei, em que todos os atos devem ser pautados pelo ordenamento jurídico, sendo que o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe, enquanto o gestor público só pode fazer o que a lei determina, sendo a lei o mecanismo que busca a virtude cívica, bem como a proteção à *res pública* (coisa pública).

Neorrepublicanismo (Republicanismo Contemporâneo): este tópico traz relevância para o MPF. Todavia, sua base filosófica é mais densa, tendo

com principais nomes Phillip Pettit e Quentin Skinner e como principal fundamento as liberdades negativas e as positivas.

Entendemos por liberdade negativa aquela que não gera interferência, em que se coloca um limite ao Estado, sendo que este não interfere na liberdade individual, consistindo na ausência ou na amenização de obstáculos ou de constringções aos indivíduos. O mais importante é frisar que a liberdade negativa é um obstáculo para o Poder Público, que deixa de agir, por força da norma, contra os particulares. Podemos trazer como exemplo a visão do liberalismo econômico, que defende a normatização mínima sobre as normas de mercado, podendo ser resumida em uma obrigação de não fazer.

Outra concepção desta liberdade negativa traz a liberdade como meio de “não dominação”, em que há interferência do poder estatal, mas não arbitrária, e podemos entender que um poder se torna arbitrário quando é utilizado em fundamentação ou sem controle.

Por seu turno, a liberdade positiva estabelece a ideia de fazer, atuar, podendo ser compreendida como a participação direta dos cidadãos na vida política de um Estado, mas não uma participação meramente para a escolha de seus representantes, mas de forma proativa, em que as leis são elaboradas a partir da vontade dos indivíduos, e não mais como forma de o Estado estabelecer constringções aos indivíduos. É uma ação/participação em que determinado grupo exerce uma liberdade na acepção positiva, quando exerce o autocontrole, sendo senhor de si mesmo.

Saiba +: SILVA. R. Liberdade e lei no neo-republicanismo de Skinner e Pettit. Lua Nova, núm. 74, 2008, p. 151-194. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo, Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/673/67313615007.pdf>

5. Sistema de governo

Após a formação de um Estado e da escolha da forma de governo, temos que estabelecer qual será o sistema de governo utilizado, como se dará a relação entre chefe de Estado e o chefe de governo, e, para isso, temos dois sistemas, o presidencialismo e o parlamentarismo.

Presidencialismo: há uma dualidade no Poder Executivo, sendo que este é, ao mesmo tempo, chefe de Estado e chefe de governo, o Presidente da República, ou seja, exerce tanto a chefia do Estado (plano interno) quanto a representação política (plano internacional).

No presidencialismo, temos a denominada separação de poderes, em que o presidente da República (chefe do Poder Executivo), ao exercer sua chefia, em regra não depende dos demais poderes, Legislativo e Judiciário, estabelecendo a independência e a harmonia entre eles.

Isso não implica dizer que não há diálogos entre os Poderes, principalmente entre o Executivo e o Legislativo, visto a importância deste nos atos daquele. Com base nisso, surgiu o termo presidencialismo de coalizão, pois estes poderes precisam estar em sintonia para que todo o sistema político funcione.

No sistema presidencialista, o Presidente responde tanto por infração penal comum como por crime de responsabilidade, podendo vir a sofrer um *impeachment*, art. 86 da CF/88, não podendo ser destituído apenas por questões políticas.

Saiba +: ANDRADE. R. C. Presidencialismo e Reforma Institucional no Brasil. Lua Nova, núm. 24, 1991, p. 05-26 Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo, Brasil. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a02n24.pdf>

Saiba +: FREITAS. A. M. O presidencialismo da coalizão. Tese. Doutorado. 2013. Disponível em:
https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=155828

República, ou o monarca¹, e chefe de governo, definido como Primeiro-Ministro.

A figura do primeiro ministro como chefe de governo não se altera, o que pode se alterar é quem ocupará o cargo, mas este necessariamente

¹ OBS.: Os sistemas de governos podem tanto subsistir em uma república presidencialista (Brasil), ou uma república parlamentarista (França); assim como uma monarquia absolutista ou uma monarquia parlamentarista (Reino Único).

depende do apoio do Parlamento. Assim, neste sistema falamos em colaboração e não em separação dos poderes, havendo responsabilidade política, pois se quem está exercendo o papel de Primeiro-Ministro perder a maioria do apoio do parcelamento, seu apoio pode ser destituído, sem qualquer necessidade de ter praticado uma infração; na contramão, se o Primeiro-Ministro entender que o Parlamento não está mais atuando de forma a representar a vontade popular, pode dissolvê-lo e antecipar as eleições.

Quando falamos em sistema parlamentarista, necessitamos ter em mente que temos o modelo tradicional em que o Primeiro-Ministro é escolhido pelo Parlamento, mas há casos em que ele é escolhido pelo povo, quando se mesclam o parlamentarismo e o presidencialismo.

Presidencialismo	Parlamentarismo
Unidade do Poder Executivo	Dualidade do Poder Executivo
Chefe de Estado: presidente	Chefe de Estado: presidente ou monarca
Chefe de governo: presidente	Chefe de governo: 1º ministro
Separação de poderes	Colaboração entre os poderes

Saiba +: SOBRINHO. L. L. V. Parlamentarismo no Brasil em três Perspectivas: a realidade do ontem, o contraste com o hoje e a projeção para o amanhã. Dissertação. Mestrado. 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6210948

4. Sociedade e participação

A República Federativa do Brasil se constitui como uma democracia constitucional, em que a Constituição Federal é a norma máxima, estabelecendo as formas de participação da sociedade na vida do Estado, participação essa que ocorre pelo voto, tanto na escolha de seus representantes para os Poderes Executivo e Legislativo, como na participação direta por meio do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular, bem como nas discussões de assuntos relevantes por meio das audiências públicas e outros instrumentos.

Voto: em termos conceituais, voto é o exercício do direito de votar, a concretização deste direito, sendo o termo mais conhecido para o exercício da cidadania. Todavia, temos que o diferenciar de sufrágio, que diz respeito ao direito de participar do sistema democrático e do escrutínio, que é o modo pelo qual este direito é realizado, o que no Brasil é secreto. Assim, é por meio do escrutínio que se concretiza o voto, garantido pelo sufrágio.

Nestes moldes, o sufrágio é universal, ou seja, de todos, não havendo diferenciação, todo voto tem o mesmo valor, ele também é periódico. No atual sistema brasileiro, a cada dois anos (eleições gerais e eleições municipais), o sufrágio também é obrigatório e secreto. Assim, o eleitor não está obrigado a dar publicidade a respeito de qual candidato recebeu seu voto.

O voto, que como vimos, é o exercício do direito de votar, também será universal. Todos os cidadãos que estão aptos possuem este direito; ele é personalíssimo, sendo que este direito não pode ser exercido por procuração; obrigatório; sigiloso; de igual valor, indiferente de quem seja o eleitor; periódico e livre: eu escolho em quem votar.

Por meio do sufrágio universal, exercitado pelo voto, a sociedade escolhe seus representantes que conduzirão o Estado, mas essa não é a única forma de participação da sociedade, há meios em que a sociedade participa diretamente, sem a necessidade de ser representada.

Plebiscito: é uma forma direta de exercer a democracia. A sociedade é ouvida previamente sobre a aprovação de determinada norma e que opinará sobre se determinada lei deve ser aprovada ou rejeitada, ou seja, antes da entrada em vigor de determinado instrumento normativo. Um exemplo disso foi o plebiscito sobre a criação dos Estados de Tapajós e de Carajás no Estado do Pará.

A decisão apurada em um plebiscito vincula o Poder Legislativo, que deverá se pronunciar nos termos do que foi decidido, não podendo agir de forma contrária.

Para que um plebiscito seja realizado, há a necessidade de autorização do Congresso Nacional. Todavia, sua convocação pode ser feita pelo Congresso Nacional ou por suas respectivas casas, Senado ou Câmara dos Deputados.

Referendo: também um meio direto de exercício da democracia, só que agora a sociedade é ouvida posteriormente, ou seja, cria-se a lei e, após, faz-se a manifestação popular para se averiguar sua concordância ou discordância com o ato normativo. Do mesmo modo, depende de autorização do Congresso Nacional, mediante convocação do Senado, da Câmara dos Deputados ou do próprio Congresso.

O único exemplo que temos da utilização deste mecanismo de participação popular foi com o Estatuto do Desarmamento, no qual, após a edição da citada lei, a sociedade manifestou-se a respeito da concordância ou não sobre a possibilidade da utilização de armas pela sociedade civil.

Iniciativa popular: é o meio mais completo de participação no processo legislativo da nossa democracia, tem previsão no art. 61, § 2º da CF/88, que determina a possibilidade da iniciativa de leis complementares e ordinárias pela sociedade, iniciativa esta a ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de 3/10 % dos eleitores de cada um deles.

A iniciativa popular, como podemos observar, ocorre nos casos em que a sociedade se organiza para apresentar, à Câmara dos Deputados, um projeto de lei para que possa ser analisado pelo devido processo legislativo. Como exemplos de leis que tiveram sua iniciativa nestes moldes, temos a Lei da Ficha Limpa; a Lei de Crimes Hediondos; e o Projeto das 10 Medidas Contra a Corrupção.

Audiências públicas: dos demais meios de participação da sociedade nas decisões políticas do Estado, a mais relevante são as audiências públicas, que têm a finalidade de discutir temas de interesse nacional de forma

transparente e com ampla discussão entre vários setores da sociedade com as autoridades públicas.

Essas audiências podem ser realizadas por qualquer entidade estatal, de qualquer um dos Poderes e nas três esferas de governo, como no caso das audiências públicas, realizadas pelo STF, pelo CNJ, pelas agências reguladoras, por órgãos estatais ou municipais.

Saiba +: AUAD. D. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 3, jan./jun., 2004. p. 291-323. Disponível em:
<http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/73/73>

Saiba +: BOSCO. M. G. D. Audiência pública como direito de participação. Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, MS, v. 4, n. 8, jul./dez. 2002. p. 137-157. Disponível em:
http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/08/artigos/10.pdf

Bem, chegamos ao final do terceiro módulo. Espero que todos tenham aproveitado ao máximo os estudos. Até a próxima oportunidade e bons estudos!