

Introdução à Ciência Política: Teoria, Instituições e Atores Políticos

2 Mecanismos de controle do poder do Estado – Parte 1

TÓPICO 1 Um olhar amplo sobre o Estado e seus elementos constitutivos

A concretização do Estado moderno é um processo histórico de longa duração, iniciado fundamentalmente na Europa dos séculos XV e XVI, em meio às incipientes manifestações capitalistas que se espalharam a todos os continentes nos séculos seguintes. Mesmo no continente europeu, suas manifestações concretas apresentaram profundas especificidades, mas o olhar do estudioso sobre essa diversidade, passada e atual, é capaz de perceber alguns elementos recorrentes, presentes em todas as suas manifestações concretas: uma base territorial e populacional que estabelece fronteiras geográficas, culturais e, com certa frequência, linguísticas ao fenômeno do Estado Nacional; o monopólio estatal quanto ao uso da violência; uma função de segurança quanto às ameaças externas; um sistema monetário e fiscal próprio; uma estrutura jurídica própria e uma organização estatal burocrática fundamentada na eficiência e impessoalidade, bem como na ocupação dos cargos públicos baseada no mérito.

Todo edifício institucional do Estado ergue-se sobre o pressuposto de que há três elementos presentes na estrutura de qualquer Estado: um território geográfico sobre o qual o Estado atua, um povo que o deseja e o constrói, e o fundamento da obrigação política: a soberania.

Na definição tradicional de soberania, para que cumpra sua função de manter a ordem e, assim, realizar o bem público, o Estado deve possuir, ostentar e utilizar a força. Esta é essencial num Estado, mas só constituirá parte da soberania se for empregada de forma legítima, ou seja, para assegurar o bem público. Além disso, os governantes devem ter competência, capacidade, para realizar suas funções. Então, competência do governo, busca da beneficência e força utilizada de forma legítima são condições essenciais a um Estado; é o que assegura ao poder de Estado a qualidade necessária para não recorrer a nenhuma outra autoridade com a finalidade de sustentar ou apoiar suas decisões em prol do bem público. Essa qualidade do poder de Estado é a soberania, que não é o poder de Estado, mas a qualidade desse poder em ser supremo e definitivo no campo da realização do bem público.

Ao final da Idade Média, à medida que os monarcas foram reunindo maior gama de poderes exclusivos, essa ampliação de poderes entrou em conflito com o poder da Igreja Católica e dos senhores feudais. A exclusividade da autoridade de um ou outro poder no mesmo território, como elemento constitutivo da soberania, produziu conflitos que levaram ao reconhecimento do poder soberano do monarca. Jean Bodin, em 1576, na obra *Os seis livros da república*, apresenta a soberania como um poder absoluto e perpétuo, limitado apenas por leis naturais e divinas, acima da vontade humana. Sugere, portanto, a origem suprema da soberania, encarnada em um indivíduo – o monarca –, já que ele a detém de forma absoluta e perpétua.

Mais tarde, Rousseau irá finalmente desvincular a soberania da figura de um monarca, argumentando que ela emana do povo e, portanto, lhe pertence.



Isso nos leva ao segundo elemento constitutivo do Estado: o povo. O termo população exprime um quantitativo numérico, por vezes, conjunto de indivíduos em um determinado território. O termo nação exprime um conjunto de pessoas (uma certa população) que se identificam em função de determinados valores culturais, morais e interesses comuns. Enquanto numa nação as pessoas sentem-se unidas por esses valores e interesses, o termo povo expressa o conjunto de indivíduos que vivem sob o mesmo ordenamento jurídico de um Estado.



A população de um Estado é o povo, nessa concepção. E cada um dos indivíduos que compõem o povo é sujeito de direito diante do poder de Estado, uma vez que este deverá assegurar àquele a plenitude de seus direitos perante os demais indivíduos e perante a própria ação do Estado. O Estado é, então, constituído pela vontade de tais indivíduos, que, reunidos na noção de povo, detêm, conjuntamente, a soberania do Estado.

Mas a abrangência da ação do Estado, em sua soberania, emana do povo e estende-se até os contornos de um território: o terceiro elemento constitutivo do Estado, a sua base geográfica, o patrimônio do seu povo. No espaço físico delimitado pelo território, impera um único poder soberano: ordens jurídicas soberanas distintas não podem coexistir num mesmo território, pois o território se cindiria entre dois estados.

Território, povo e obrigação política, três elementos que darão origem a uma infinidade de arranjos institucionais, constituídos na forma de Estado, voltados a promover a felicidade das pessoas e protegê-las dos demais indivíduos, bem como da própria ação dos governos.

TÓPICO 2 Formas de governo e Formas de Estado

A classificação aristotélica das formas de governo (monarquia, aristocracia e democracia), seguidas de suas correspondentes formas degeneradas (tirania, oligarquia e demagogia), cedeu espaço a uma taxonomia mais sintética, decorrente das análises de Maquiavel, de



maneira que, na Modernidade, duas formas concretas de governo perderam: a monarquia e a república.

A monarquia é a forma de governo de onde se origina a maior parte dos Estados atuais. Equivale a dizer que as formas institucionais de Estado são construções decorrentes de realizações históricas, em que as pessoas, interagindo em relações de poder, erigem mecanismos de governo. Tais mecanismos, sustentados em formulações teóricas legitimadoras do exercício corrente do poder, vão criando as instituições que compoõem a legalidade formal e real do Estado em cada formação social concreta, ou seja, em cada sociedade.

As formas de governo, como síntese conceitual do exercício do poder do Estado ou como exercício concreto do poder legítimo para obrigar todos com vistas ao bem público, assumem formas variadas em sociedades distintas, mas guardam certas linhas organizativas gerais, que são correntemente tratadas como formas de governo monárquico e formas de governo republicano.

A emergência do capitalismo, as profundas transformações sociais que produziu já na sua origem e seus conseqüentes conflitos sociais produziram efeitos profundos nas estruturas políticas vigentes na Europa, enfraquecendo crescentemente as monarquias absolutistas, dando origem a formas constitucionais de monarquias em que o monarca se submete a leis anteriormente formuladas. Arábia Saudita, Espanha, Jamaica, Nova Zelândia, Reino Unido e Suécia são Estados com forma monárquica de governo. Na Arábia Saudita, o chefe de Estado e o chefe de governo são o mesmo monarca. Nos demais, denominados monarquias parlamentares, o monarca é o chefe de Estado e um primeiro ministro é o chefe de governo.

Nas monarquias, a chefia de Estado apresenta certas características: o monarca se mantém no cargo vitaliciamente, a chefia é transferida de uma pessoa para outra por razões hereditárias, segundo uma ordem sucessória, e suas decisões são absolutas, ou seja, não contestáveis. O caráter constitucionalista da maior parte das monarquias atuais impõe restrições à capacidade decisória, já que é comum que as formas de governo monárquicas tenham também adotado sistemas de governo parlamentaristas, o que explica que o monarca seja chefe de Estado, mas não chefe de governo.

O desenvolvimento dos Estados modernos levou à transformação de muitos Estados monárquicos absolutistas em constitucionalistas, mas também a Estados cuja forma de governo é republicana.



Nas repúblicas, o povo exerce o poder. Em geral, foram constituídas a partir de um movimento político e social de repulsa ao exercício centralizado do poder do Estado, procurando formas de exercício de poder em que a fonte de legitimidade deste, chamada soberania, proviria da própria existência de um povo, e não de uma ordem tradicional, hereditária e, frequentemente, divina. No radical *«res»*, a origem da palavra alude ao significado *‘coisa’*, ou seja, governo é coisa pública, do povo.

Ex:

Nas repúblicas, as funções de chefe de Estado e chefe de governo podem ser exercidas separadamente. A primeira pode ser exercida por um presidente e a segunda, por um primeiro ministro, por exemplo, como é o caso da França. Mas também é muito comum que chefe de governo e chefe de Estado sejam funções exercidas por uma mesma pessoa. Sistemas de governo presidencialistas são exemplos dessa situação. O Brasil, com forma republicana de governo, reúne, no presidente da República, ambas as chefias.

Independentemente de como se desenvolveu o estatuto de a quem caberá, nas formas republicanas, o exercício das chefias de Estado e de governo, foi necessário que se desenvolvessem mecanismos que delimitassem suas funções, bem como o período do exercício do poder e a forma de se escolher os governantes. Diferentemente das formas exclusivamente monárquicas de governo – ou melhor, dos regimes monárquicos absolutistas –, nas republicanas os governantes:

1. têm seu poder limitado pelas leis e devem prestar contas à população, de quem emana o poder deles, dos seus atos e de suas realizações;
2. têm um prazo de mandato estabelecido por lei, geralmente um prazo fixo; e,
3. passam periodicamente por um processo de escolha, de caráter eletivo ou legitimado por uma maioria parlamentar que foi eleita pelo voto do povo.



Tema também de grande importância para a caracterização do Estado moderno é o da forma pela qual o poder político (e sua capacidade administrativa e legislativa) encontra-se descentralizado ou centralizado. Conforme o grau de descentralização política existente, os estados poderão ser classificados em unitários ou federados.

Quando todas as atribuições políticas de um Estado estão concentradas num único poder central, a forma de Estado é denominada unitária. Ainda que instâncias locais ou regionais detenham importantes funções administrativas nessa configuração, há uma instância central que concentra a responsabilidade exclusiva pelo exercício do poder e pela elaboração legislativa. A maior parte dos Estados contemporâneos apresenta essa estrutura, como França e Itália.



É importante entender que a adoção de um sistema unitário não pode se confundir com um exercício arbitrário do poder, situação em que o governo exerceria o poder independentemente de quaisquer restrições legais. A constituição unitária é uma construção legal da estrutura do Estado em que a centralização do poder político numa instância central não é impeditiva do exercício da soberania popular nem reduz a legitimidade própria da autoridade do governo.

Nos Estados unitários há centralização do exercício e da elaboração das leis, bem como da responsabilidade pela execução dos serviços públicos. Unidades territoriais regionais ou locais não detêm tais responsabilidades, ainda que cumpram funções administrativas de grande importância para a execução e controle dos serviços e ausculta da população e suas reivindicações. Fazem-no em obediência estrita às determinações emanadas das instâncias políticas centrais.

É claro que em tais configurações serão necessárias criatividade e agilidade política e administrativa para atender e perceber os anseios das instâncias sociais e territoriais intermediárias ou locais, uma vez que as estruturas de Estado sempre se dirigem ao bem público. Então, são fatores que exigem procedimentos institucionais estabelecidos para que se atinja esse objetivo maior: pronta identificação e resolução de demandas locais e regionais e transmissão ágil da execução dos mandos centrais, com a devida identificação de especificidades locais e regionais.



Por outro lado, na forma de Estado federativo há um reconhecimento da existência de vários centros de poder ativos, que preservam sua autonomia para o exercício de atribuições previamente pactuadas, e transferem à União a soberania sobre o território formado pelo conjunto desses centros de poder.

A primeira Federação estabeleceu-se com a experiência norte-americana, quando em 1787 os treze estados, que haviam recentemente alcançado sua independência em relação à Coroa Britânica, decidiram pela constituição de uma União – os Estados Unidos da América –, transferindo a ela a sua soberania e preservando graus elevados de autonomia política. Ao assim procederem, estabeleceram na Carta Constitucional a impossibilidade de se separarem da União – isso distingue esse arranjo, Federação, de uma Confederação, em que Estados independentes decidem, por meio de um tratado de direito internacional, participar de uma associação, em todo caso, não permanente, para se atingir um determinado objetivo comum – e o grau de autonomia dos Estados federados que vieram a constituir essa Federação. Sobre a prerrogativa dos Estados de desfazerem sua participação no pacto, diz Azambuja: “Na Confederação, cada Estado guarda o direito de secessão, pode romper o pacto e retirar-se. No Estado federal não há direito de secessão, a união é perpétua, e o Estado que se quisesse separar poderia ser legitimamente coagido pela força da União a permanecer” (2008 : 167).

No caso norte-americano, os Estados federados, constitutivos da União, mantiveram-se como importantes centros de poder, atuando autonomamente nas relações entre eles próprios e segundo as atribuições estabelecidas na Carta que constituiu a União. Entre tais atribuições, estavam as do exercício do poder político, de legislar e de julgar as leis, desde que o fizessem sempre ressaltando e respeitando as atribuições próprias da União. Outra característica importante do Estado Federal é que os entes subnacionais que o constituem participam da elaboração das normas federais e da escolha dos governantes do Estado central e demais instâncias de poder, de tal maneira que as restrições a seu poder, em relação ao poder federal, é uma autorrestricção, uma limitação que se autoinflige em nome da União.

Como se depreende, os Estados federados – aqueles que compõem uma federação – constituem centros de poder. Então, na Federação, a descentralização do poder político significa uma repartição de poderes entre um órgão central e as unidades subnacionais que a constituem. Nos Estados Unidos da América, além da União, existem cinquenta Estados federados, todos eles com plena autonomia política, funções legislativa, judiciária e executiva, regidos por uma Constituição Federal que reconhece a soberania do povo e a decisão dos entes federados de permanecerem unidos sob essa ordenação jurídica.

Todos os Estados federais contemporâneos assumem uma semelhante configuração jurídica. Entre eles, estão: Alemanha, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Estados Unidos da América, Índia, México e Rússia.



O estudo das formas organizacionais federativas vem se tornando crescentemente importante, haja vista a tendência contemporânea de os Estados nacionais constituírem blocos regionais econômicos, que tendem a evoluir para uniões de Estados nacionais, a exemplo do processo de construção da União Europeia.

As vantagens preconizadas pelas diversas formas concretas de Estados federais, que frequentemente recobrem extensos territórios, tornam-se fontes inestimáveis de experiências para as configurações futuras de estratégias de constituição de novas e possíveis

federações. Essa discussão está hoje presente em todos os continentes, envolvendo a participação de Estados nacionais em estágios e naturezas diferentes de integração.

Seja em sua forma unitária ou federada, expressões dos mecanismos históricos de constituição de cada Estado, o valor a ser preservado é o do atendimento dos interesses dos '*demos*' – dos respectivos povos – em seu afã de construir mecanismos que assegurem eficácia às instituições do Estado, mediante um funcionamento adequado dos governos, em seu objetivo de promover o bem comum. Assim, a distribuição de poderes entre Estados federados e a constituição de Estados unitários ou federais objetiva assegurar que os poderes estejam sob o controle do povo e que os governos sejam contidos diante do possível uso abusivo e, portanto, ilegítimo dos poderes que angariaram mediante a respectiva forma de chegada ao poder político em um dado Estado.



TÓPICO 3 Funções do Estado

Com o mesmo objetivo de conter e orientar adequadamente os poderes constituídos, promovendo sua distribuição entre os diversos grupos e ideologias que se apresentam em uma sociedade, decidiu-se pela identificação das funções do Estado e sua distribuição da forma o mais pluralista possível entre esses grupos e ideologias. Montesquieu (*O espírito da lei*, 1748) foi o autor que sistematizou o entendimento da divisão dos poderes do Estado em três tipos de funções: as executivas, as legislativas e as judiciárias. De fato, o maior objetivo a ser alcançado pela repartição do poder em três funções não poderia ser o de fracionar o poder do Estado, que expressa a própria soberania, sendo indivisível e originada no povo. O reconhecimento de funções distintas e a propositura de sua separação em mecanismos institucionais diferentes é uma providência para assegurar a manutenção e o aprofundamento das liberdades individuais. É evidente que um governo, uma vez alçado ao poder de Estado, que legislasse, executasse as leis e julgasse os litígios, reunidas essas funções num único centro de poder, seria um governo cuja contenção de uso abusivo do poder, ou uso não voltado ao bem público, estaria claramente prejudicada.

Mencionemos a preocupação dos federalistas – Madison, Hamilton e Jay – quanto a esse aspecto:

Como base adequada para o exercício independente e distinto dos diferentes poderes de governo, que até certo ponto todos admitem ser essencial à preservação da liberdade, é evidente que cada poder deveria determinar-se a si mesmo; conseqüentemente, deveria ser constituído de tal modo que seus respectivos membros tivessem a menor ingerência possível na designação dos membros dos outros. Para ser rigorosamente seguido, este princípio exigiria que todas as nomeações para as magistraturas supremas do executivo, legislativo e judiciário fossem emanadas da mesma fonte de autoridade, o povo, através de canais que não tivessem nenhuma comunicação entre si. Talvez tal modo de estruturar os vários poderes fosse menos difícil na prática do que pode parecer em projeto. (MADISON, 1993; 1788: p. 349)

Mais adiante, continuam nessa argumentação, formulando-a de uma maneira notável:

A grande garantia contra uma concentração gradual dos vários poderes no mesmo braço, porém, consiste em dar aos que administram cada poder os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros. As medidas de defesa devem, neste caso como em todos os outros, ser proporcionais ao perigo de ataque. A ambição deve poder contra-atacar a ambição. O interesse do homem deve estar vinculado aos direitos constitucionais do cargo. Talvez não seja lisonjeiro para a natureza humana considerar que tais estratégias poderiam ser necessários para o controle dos abusos do governo. Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias. (MADISON, 1993; 1788: p. 350)

Este esquema de suprir por interesses opostos e rivais a falta de melhores motivos pode ser encontrado em todo o conjunto das atividades humanas, tanto privadas como públicas. Nós o vemos particularmente exibido em todas as distribuições subordinadas de poder, onde a meta constante é dividir e organizar os vários cargos de forma tal que cada um possa exercer controle sobre o outro – de tal modo que o interesse pessoal de cada indivíduo possa ser uma sentinela dos direitos públicos. Estas invenções da prudência não podem ser menos necessárias na distribuição dos poderes supremos do Estado. (MADISON, 1993; 1788: p. 350)

Não só as funções de Estado devem ser separadas; também entre essas funções deve ser estabelecido um complexo sistema de ‘freios e contrapesos’ destinado a promover o equilíbrio de forças políticas reunidas em torno de cada uma dessas funções. Diferentemente de uma monarquia absolutista, em que quem legisla manda executar a lei e frequentemente julga o seu emprego, em Estados com formas de governos monárquicas ou republicanas, aquelas funções devem ser livres e independentes.

Nas democracias modernas, os três poderes devem interferir uns nos outros, fazendo movimentar o chamado sistema de freios e contrapesos, idealizado com a finalidade de moderar a atuação dos detentores do poder e assegurar os direitos. Numa expressão nada figurada, essa tripartição promoverá o próprio enfraquecimento do Estado diante do cidadão.

Na prática, nas complexas sociedades contemporâneas, o que se vê não são poderes com atribuições tão nitidamente demarcadas, sendo mais comum algum grau de compartilhamento de funções. Ou seja, os três poderes assumem nas sociedades concretas funções que a teoria da separação veria como uma sobreposição, mas que na verdade constituem ampliação dos sistemas de freios e contrapesos, em que, em alguns casos, por exemplo, a função judiciária, ao julgar um ato do Executivo, promove uma interpretação da lei, gerando frequentemente uma alteração normativa. Ou ainda: as constituições, muito frequentemente, em nome da agilidade da aplicação da lei, conferem ao Executivo funções legislativas que posteriormente terão de ser corroboradas pelas casas legislativas.



A engenharia social que vem construindo – ao longo do tempo, segundo as experiências reais das sociedades e sob influência das reflexões teóricas a respeito dos sistemas políticos de governo – uma infinidade de formas concretas de Estado, formulou mecanismos distintos para promover a repartição do poder estatal e assegurar a efetividade dos direitos dos cidadãos – indivíduos que, conforme Santos (2000), devem ao mesmo tempo alcançar segurança, inclusive frente ao poderoso Estado, e atingir seu anseio de liberdade. Ao mesmo tempo em que os indivíduos foram se tornando cidadãos, detentores de direitos civis, políticos e sociais (MARSHALL, 1967), foram também construindo-se mecanismos estatais de controle dos governos: as formas de governo, as formas de Estado, as funções de Estado. Trataremos, em seguida, de outras providências formuladas com finalidades semelhantes – os sistemas de governo, os sistemas de escolha dos governantes, denominados sistemas eleitorais, e os mecanismos de representação política. Esse complexo institucional nos levará ao entendimento dos Estados contemporâneos e ao estágio último de desenvolvimento ocidental, no que se refere a sistemas políticos: a democracia.

Referências bibliográficas

- AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. 2ª ed. São Paulo: Globo, 2008.
- MADISON, J. *Os artigos federalistas: 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MARSHAL, T. W. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- SANTOS, B. S. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.